

Az.: 4 A 113/09
13 K 2229/05



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

- Klägerin -
- Berufungsbeklagte -

gegen

den Landkreis Bautzen
vertreten durch den Landrat
Bahnhofstraße 9, 02625 Bautzen

- Beklagter -
- Berufungskläger -

beigeladen:

1. Frau
2. Herr
beide wohnhaft:

3. Stadt Chemnitz
vertreten durch die Oberbürgermeisterin
Markt 1, 09111 Chemnitz

4. Freistaat Sachsen
vertreten durch die Landesdirektion Chemnitz
Altchemnitzer Straße 41, 09120 Chemnitz

wegen

Altlastenfreistellung
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Präsidenten des Obergerverwaltungsgerichts Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng und den Richter am Obergerverwaltungsgericht Heinlein aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 15. Dezember 2009

für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 24. April 2007 - 13 K 2229/05 - wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Beteiligten streiten um die Auslegung eines auf Art. 1 § 4 Abs. 3 des Umweltrahmengesetzes der DDR - UmwRG - gestützten Freistellungsbescheids des damaligen Regierungspräsidiums Chemnitz aus dem Jahr 1997, der die Freistellung eines Rechtsvorgängers der Klägerin u. a. von der privatrechtlichen Haftung für Tankstellengrundstücke des früheren VEB im Freistaat Sachsen regelt.

Die Rechtsvorgänger der Klägerin beantragten im März 1992 beim Sächsischen Staatsministerium für Umwelt und Landesentwicklung (nunmehr: Sächsisches Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft, im Folgenden: SMUL) die Freistellung von der öffentlich-rechtlichen Verantwortlichkeit und privatrechtlichen Haftung für Schäden, die vor dem 1.7.1990 auf näher bezeichneten Grundstücken des früheren VEB in Sachsen verursacht wurden.

Mit einem in der Schweiz beurkundeten englischsprachigen Vertrag vom 30./31.7.1992 erwarb ein Konsortium aus mehreren Kapitalgesellschaften die Aktien der aus dem VEB hervorgegangenen AG von der damaligen Treuhandanstalt. Teil 7 des Kaufvertrags (Nachfolgend: Privatisierungsvertrag) regelt u. a. eine Haftungsfreistellung der Erwerber seitens der Treuhandanstalt gegenüber privatrechtlichen Ansprüchen. Danach umfasst die „Freistellung aufgrund dieses Vertrages keine Kosten, die nicht unmittelbar durch Sanierungsmaßnahmen veranlasst“ wurden, „insbesondere mittelbare Ausgaben und Kosten, entgangene Gewinne, allgemeinen Verwaltungsaufwand sowie Folgeschäden“ (so die vom Beklagten herangezogene Übersetzung von „Part VII 1.2.“ des als Anlage 1 zum Schriftsatz des Beigeladenen zu 4 vom 31.7.2007 in Teilkopie vorgelegten Vertragstextes). Der Privatisierungsvertrag regelt auch die Kostentragung für Altlasten seitens der Erwerber und der Treuhandanstalt (Teil VII 1.3) sowie die Voraussetzungen der vertraglich vereinbarten Freistellung (Teil VII 1.4).

Am 19.12.1996 schlossen der durch das SMUL vertretene Beigeladene zu 4 und die aus der AG hervorgegangene GmbH (Rechtsvorgängerin der Klägerin) eine „öffentlich-rechtliche Vereinbarung“ zu der noch nicht beschiedenen Freistellung für „polizeirechtlich notwendige Gefahrenabwehrmaßnahmen“ und für Aufwendungen „zur Erfüllung privatrechtlicher Ansprüche Dritter“ für die in einer Anlage bezeichneten Grundstücke. Nr. 7 der Präambel sah vor, dass die „Vereinbarung“ nach einer Anerkennung der „Finanzierungspflicht“ der damaligen Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) für näher bezeichnete Grundstücke der GmbH in Sachsen aus einem Bund-Länder-Verwaltungsabkommen zur Finanzierung ökologischer Altlasten in Kraft treten sollte. Nach der Schlussbestimmungen in § 7 Nr. 6 sollte die Umsetzung der Vereinbarung durch einen Freistellungsbescheid erfolgen. § 1 Nr. 3 und 4 der Vereinbarung enthielten Regelungen zur Freistellung für „die Aufwendungen, die zur Erfüllung privatrechtlicher Ansprüche Dritter zur Abwehr benachteiligender Auswirkungen auf Grundstücke“ verursacht wurden. „Aufwendungen zur Erfüllung von durch Dritte geltend gemachten Ansprüchen“ sollten danach u. a. erstattungsfähig sein, wenn „..... in geeigneter Form glaubhaft (macht), dass der Anspruch begründet ist und dieser sich selbst unter Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe nicht abwenden ließe“ oder wenn eine „einvernehmliche Feststellung“ dahingehend getroffen wird, dass eine „vergleichsweise Abfindung des Anspruchsstellers als sachgerecht angesehen wird“.

Das „Verwaltungsabkommen über die Regelung der Finanzierung der ökologischen Altlasten“ (Nachfolgend: Verwaltungsabkommen-Altlastenfinanzierung) zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den neuen Ländern enthält in Nr. V.1 des Anhangs zu Anlage 4 eine „Regelung des Beschlusses der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund/Treuhandanstalt/Länder `Ökologische Altlasten‘“ vom 11.6.1993, nach der „Maßnahmen im Rahmen der Altlastenfinanzierung ... solche der Gefahrenabwehr“ betreffen. Weiter heißt es dort: „Über darüber hinausgehende Maßnahmen entscheiden Treuhandanstalt und Land einvernehmlich“.

Mit Bescheid vom 29.9.1997 stellte das damalige Regierungspräsidium Chemnitz die Rechtsvorgängerin der Klägerin unter Hinweis auf Art. 1 § 4 Abs. 3 UmwRG i. d. F. vom 22.3.1991 (BGBl. I. S. 766) „von der öffentlich-rechtlichen Verantwortung und der privatrechtlichen Haftung“ für Schäden frei, die durch den Betrieb von Anlagen oder die Benutzung von - in der Anlage 1 zum Bescheid näher bezeichneten - Grundstücken vor dem 1.7.1990 verursacht wurden (Nr. 1 Satz 1 des Entscheidungssatzes unter I.).

Der Freistellungsbescheid verweist auf eine „am 19.1.1997 geschlossene Vereinbarung“ mit dem SMUL und nimmt in der Einleitung auf vier Anlagen Bezug, u. a. auf zwei Grundstückslisten und einen „Erklärungsvordruck gegenüber ARGE Träger ALSATH“. Die letztgenannte Anlage („Anlage 3“) befindet sich nicht bei den vom damaligen Regierungspräsidium Chemnitz im gerichtlichen Verfahren vorgelegten Behördenakten.

Zum Umfang der Freistellung heißt es unter Nr. I.1 Satz 3 bis 5 des Bescheids:

„Die Freistellung von der öffentlich-rechtlichen Verantwortung erfolgt durch Freistellung von der Kostenlast im Umfang der ordnungsrechtlich zulässigen Inanspruchnahme zu Gefahrenabwehrmaßnahmen einschließlich der erforderlichen Untersuchungsmaßnahmen nach Maßgabe der Bestimmungen dieses Bescheids.

Die Freistellung von der privatrechtlichen Haftung erfolgt unter der Bedingung, dass die Berechtigung der Ansprüche nach Maßgabe der Ziffer II.1 dargelegt wird.

Die Freistellung erfasst **insbesondere** (*Hervorhebung nicht im Original*) die Aufwendungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen auf den in der Anlage genannten Grundstücken ...“

Unter Nr. II. „Nebenbestimmungen“ heißt es:

„Dieser Bescheid ergeht unter folgenden Nebenbestimmungen:

1. Die Freistellung von der privatrechtlichen Haftung erfolgt unter der Bedingung, dass ...

- ein rechtskräftiges Urteil die Begründetheit der Ansprüche festgestellt hat, oder
- Sie anderweit die Begründetheit der Ansprüche und die Untunlichkeit der Inanspruchnahme von deren Abwehr, gegebenenfalls unter Inanspruchnahme gerichtlicher Hilfe, glaubhaft machen, oder
- eine vergleichsweise Abfindung der Antragsteller im Einvernehmen mit dem Regierungspräsidium Chemnitz als sachgerecht festgestellt wurde.“

Unter III. „Hinweise“ wird ausgeführt, dass „die unter Ziff. I dieses Bescheides geregelte Kostenlast ... sich nur auf notwendige Gefahrenabwehrmaßnahmen (bezieht), die der Untersuchung, Überwachung und Sanierung der Altlastenverdachtsflächen bzw. Altlasten dienen.“

Nach IV. „Planungsunterlagen/Nachweise“ ist der in der Schweiz beurkundete Privatisierungsvertrag Bestandteil des Freistellungsbescheids.

Zur Begründung des Bescheids führte das Regierungspräsidium Chemnitz unter V.2 aus, „die allgemeinen Voraussetzungen für eine Freistellung von der Kostenlast für die Durchführung polizeirechtlich notwendiger Gefahrenabwehrmaßnahmen einschließlich hierzu erforderlicher Voruntersuchungen und der Freistellung von der privatrechtlichen Haftung“ nach Art. 1 § 4 Abs. 3 UmwRG lägen vor (Seite 8 des Bescheids). Eine Freistellung erscheine mit Blick auf die durchgeführten und geplanten Investitionen von rund 129 Mio. DM, die Erhaltung und Schaffung von Dauerarbeitsplätzen, das tragbare Kostenrisiko für den Beigeladenen zu 4 sowie die positiven Umweltauswirkungen geboten.

Zu den von der Freistellung umfassten Grundstücken gehört auch ein von 1932 bis 1992 zum Betrieb einer Tankstelle genutztes Grundstück in (nunmehr Landkreis Bautzen), das unmittelbar an das im Jahr 2002 von den Beigeladenen zu 1 und 2 erworbene und anschließend sanierte Hausgrundstück (Nachfolgend: Hausgrundstück) grenzt. Das Tankstellengelände war durch Benzolverunreinigungen belastet, die das Grundwasser belasteten und sich auf Nachbargrundstücke ausbreiteten.

Nachdem im Haus der Beigeladenen zu 1 und 2 erhöhte Benzolkonzentrationen in der Raumluft festgestellt worden waren, ordnete das damalige Landratsamt Kamenz im Januar

2003 zunächst eine Untersuchung des Geländes an. Mit Bescheid vom 15.3.2004 verpflichtete es die Klägerin, den Bewohnern des Gebäudes kurzfristig anderweitigen Wohnraum bereitzustellen. Wegen der schweren Gesundheitsgefahren durch Benzol müsse das Gebäude geräumt werden. Im Juni 2004 zogen die Beigeladenen zu 1 und 2 sowie die beiden Mietparteien aus dem Gebäude aus. Das Wohngebäude wurde später mit Zustimmung der Beigeladenen zu 1 und 2 abgerissen, um eine umfassende Bodensanierung im Rahmen des Sanierungsplans zu ermöglichen.

Nachdem sich die Erforderlichkeit des Gebäudeabrisses abgezeichnet hatte, wandte sich die Klägerin u. a. durch die von ihr beauftragte-GmbH an das damalige Regierungspräsidium Chemnitz und wies auf den dringenden Handlungsbedarf hin.

Die Beigeladenen zu 1 und 2 bezifferten ihre Schadensersatzforderungen gegen die Klägerin im Zusammenhang mit dem sanierungsbedingten Gebäudeabriss mit Schreiben vom 5.8.2004 auf 334.837,74 €. Zur Vorbereitung eines Abfindungsvergleichs mit den Beigeladenen zu 1 und 2 wandte sich die Klägerin erneut an das Regierungspräsidium Chemnitz. Dieses teilte der Klägerin mit Schreiben vom 28.9.2004 mit, nach „detaillierter“ Prüfung der einzelnen Schadenspositionen (insbesondere Sachwert des Gebäudes, Umzugskosten und Mietausfälle) stehe das Regierungspräsidium der Erteilung des Einvernehmens zu dem beabsichtigten Vergleichsschluss bis zu einer Höhe von 233.411,21 € „grundsätzlich positiv“ gegenüber, soweit mit der sich daraus ergebenden Kostenerstattung sämtliche Ansprüche der Klägerin aus dem Freistellungsbescheid gegenüber dem Beigeladenen zu 4 hinsichtlich der Tankstelle in abgegolten seien. Auf eine „Refinanzierungsanfrage“ des Beigeladenen zu 4 habe die BvS eine „anteilige Refinanzierung“ in Höhe von 233.411,21 € unter die Bedingung gestellt, dass ein Vergleich mit den Beigeladenen zu 1 und 2 deren Ansprüche gegenüber der Klägerin vollumfänglich abgelte. In Drittschadensfällen seien zwar lediglich Gefahrenabwehrmaßnahmen erstattungsfähig; hier jedoch liege ein atypischer Sachverhalt vor.

Anfang Oktober 2004 legte die Klägerin dem Regierungspräsidium Chemnitz einen Vergleichsentwurf über einen Betrag in Höhe von 233.411,21 € zur Prüfung und endgültigen Abstimmung vor.

In einem an den Amtschef des SMUL gerichteten Schreiben vom 15.12.2004 regte der Regierungspräsident von Chemnitz eine konsensuale Lösung an. Nach übereinstimmender Auffassung aller Fachleute sei das Hausgrundstück derart mit Benzol kontaminiert, dass eine Bodensanierung nur durch einen Gebäudeabriss und eine umfassende Auskoffierung des unter dem Gebäude liegenden Erdreichs erfolgen könne. Dafür seien reine Sanierungskosten in Höhe von 438.000 € (ohne zivilrechtliche Schadensersatzansprüche) zu veranschlagen (Variante 1). Bei einer Erstattung der zivilrechtlichen Ansprüche der Beigeladenen zu 1 und 2 in Höhe von 233.411,21 € ergebe sich eine Summe von (gerundet) 671.411 €. Für diesen Gesamtbetrag - auch für die in ihm enthaltenen zivilrechtlichen Ansprüche - liege eine Refinanzierungszusage der BvS vor (Variante 2). Ohne einen Abriss des Wohngebäudes könnten nur Sicherungsmaßnahmen erfolgen, wobei die Kosten für eine Abdichtung des Wohngebäudes 641.680 € betrügen und zivilrechtliche Schadensersatzansprüche nicht in gleicher Höhe entstünden. Da der Hersteller für die Gebäudeabdichtung keine Gewährleistung übernehme, bestehe ein zusätzliches Kostenrisiko in Höhe von maximal 502.200 €, weshalb für diese Variante Kosten in einer Gesamthöhe von 1.143.880 € zu veranschlagen seien (Variante 3). Nachdem das SMUL die Variante 3 als technisch ungeeignet ansehe und eine Zustimmung zu dem beabsichtigten Vergleichsschluss zwischen der Klägerin und den Beigeladenen zu 1 und 2 (Variante 2) ablehne, bleibe dem Regierungspräsidium faktisch nur noch die Variante 1, also eine Sanierung ohne Entschädigung. Die Durchsetzung dieser Variante erfordere ggf. eine Abrissverfügung des Landratsamts gegenüber den Beigeladenen zu 1 und 2, was - etwa im Fall einer Klageerhebung - die dringend gebotene Bodensanierung erheblich verzögern würde. Ein Abfindungsvergleich zwischen der Klägerin und den Beigeladenen zu 1 und 2 ermögliche hingegen einen zeitnahen Gebäudeabriss und damit die Durchführung des Sanierungsplans.

Mit Schreiben vom 21.2.2005 teilte das Regierungspräsidium Chemnitz der Klägerin mit, eine Zustimmung zum Vergleichsentwurf könne nicht erteilt werden. Eine Altlastenfreistellung erfolge grundsätzlich nur im Wege der Kostenerstattung; behördliche Vorleistungen seien ausgeschlossen. Erstattungsfähig seien nur Kosten für Maßnahmen der Gefahrenabwehr; dies gelte auch für zivilrechtliche Ansprüche der Beigeladenen zu 1 und 2.

Nachdem das Regierungspräsidium Chemnitz den Vergleich in einer Besprechung vom 20.6.2005 erneut abgelehnt hatte, bat die Klägerin mit Schreiben vom 27.6.2005 um eine abschließende - und im Falle einer Ablehnung begründete - Entscheidung über die Erteilung

des Einvernehmens (i. S. des Freistellungsbescheids) zu dem mit den Beigeladenen zu 1 und 2 geschlossenen Vergleich vom 15.6.2005. Mit diesem Abfindungsvergleich verpflichteten sich die Beigeladenen zu 1 und 2 gegen Zahlung eines Gesamtbetrags in Höhe von 233.411,21 € u. a. dazu, sämtlichen Rückbau- und Sanierungsmaßnahmen auf ihrem Hausgrundstück zuzustimmen (einschließlich des Gebäudeabrisses).

Mit Bescheid vom 11.7.2005 lehnte das Regierungspräsidium Chemnitz die Erteilung des Einvernehmens zu dem Vergleichsschluss ab. Der Antrag der als Rechtsnachfolgerin der GmbH freigestellten Klägerin sei unbegründet. Der Abfindungsvergleich sei nicht sachgerecht. Er sei nicht von der Beigeladenen zu 1 unterschrieben und beschränke sich nicht auf die Erstattung von Kosten für Gefahrenabwehrmaßnahmen, d. h. auf Kosten für den Gebäudeabriss und für die anschließende Behandlung des kontaminierten Erdreichs.

Den dagegen eingelegten Widerspruch der Klägerin wies das Regierungspräsidium Chemnitz mit Widerspruchsbescheid vom 14.10.2005 zurück. Ergänzend zur Begründung des Ausgangsbescheids wurde ausgeführt, die Entscheidung des Regierungspräsidiums über die Versagung des Einvernehmens sei kein Verwaltungsinternum, sondern eine verbindliche Regelung mit Außenwirkung.

In Erfüllung des Abfindungsvergleichs, der von den Beigeladenen zu 1 und 2 unterschrieben worden war, zahlte die Klägerin den Beigeladenen zu 1 und 2 im Jahr 2005 den zu dem Gesamtbetrag von 233.411,21 € ausstehenden Restbetrag.

Die von der Klägerin am 2.9.2005 vor dem Verwaltungsgericht Chemnitz erhobene Klage wurde durch Beschluss vom 13.10.2005 an das Verwaltungsgericht Dresden verwiesen. Nach Erlass des Widerspruchsbescheids erhob die Klägerin erneut Klage, die ebenfalls an das Verwaltungsgericht Dresden verwiesen wurde. Dieses Klageverfahren (13 K 20/06) wurde nach übereinstimmenden Erledigungserklärungen eingestellt.

Zur Begründung ihrer Klage machte die Klägerin im Wesentlichen geltend, sie habe als Rechtsnachfolgerin der GmbH altlastenbedingte Sanierungsmaßnahmen durchgeführt und habe einen Anspruch auf Erteilung des Einvernehmens zum Abfindungsvergleich mit den Beigeladenen zu 1 und 2. Der Vergleichsschluss sei sachgerecht. Die Freistellung der Klägerin erstrecke sich auch auf zivilrechtliche

Schadensersatzansprüche, deren Höhe u. a. anhand eines Wertgutachtens für das Wohngebäude der Beigeladenen zu 1 und 2 ermittelt worden sei.

Die Klägerin hat zuletzt beantragt,

1. den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 11.7.2005 und des Widerspruchsbescheids vom 14.10.2005 zu verpflichten, das Einvernehmen zu dem Vergleich der Klägerin mit „den Beteiligten“ (gemeint: Beigeladenen zu 1 und 2) vom 15.6.2005 zu erteilen und

2. festzustellen, dass der Beklagte zur Erstattung der Vergleichssumme verpflichtet ist.

Der Freistaat Sachsen (nunmehr: Beigeladener zu 4) als damaliger Beklagte hat beantragt, die Klage abzuweisen. Er verteidigte die angefochtenen Bescheide und führte im Wesentlichen aus, die Freistellung der Klägerin von der privatrechtlichen Haftung sei auf Kosten für unmittelbare Gefahrenabwehrmaßnahmen begrenzt (Gebäudeabriss, Bodensanierung).

Die mit Beschluss vom 28.4.2006 beigeladenen früheren Eigentümer des Hausgrundstücks (Beigeladene zu 1 und 2) äußerten sich nicht.

Mit Urteil vom 24.4.2007 - 13 K 229/05 -, berichtigt durch Beschluss vom 9.5.2007, hat das Verwaltungsgericht Dresden den Freistaat Sachsen als damaligen Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 11.7.2005 und des Widerspruchsbescheids vom 14.10.2005 verpflichtet, das Einvernehmen zu dem Vergleich der Klägerin mit „dem Beigeladenen“ vom 15.6.2005 zu erteilen. Darüber hinaus hat das Verwaltungsgericht festgestellt, dass der Beklagte aufgrund des Einvernehmens zur Erstattung von 90 % der Vergleichssumme an die Klägerin verpflichtet sei.

Die Klage sei mit den zuletzt gestellten Anträgen zulässig und begründet. Die Erteilung des Einvernehmens zum Vergleichsschluss sei im Wege der Verpflichtungsklage zu erstreiten. Da sich aus der Erteilung des Einvernehmens keine unmittelbare Erstattungspflicht ergebe, bestehe für den Antrag zu 2. auch ein Feststellungsinteresse.

Die Klägerin habe sowohl einen Anspruch auf Erteilung des Einvernehmens zu dem Vergleich mit den Beigeladenen zu 1 und 2 als auch auf Erstattung von 90 % der gezahlten Vergleichssumme. Die Haftung für Schadensersatzansprüche der Beigeladenen zu 1 und 2 sei vom Freistellungsbescheid umfasst. Dem Beklagten sei es nicht gelungen, Ansprüche der hier

in Rede stehenden Art von der in Nr. I.1 Satz 1 des Bescheids ausdrücklich geregelten Freistellung „von der privatrechtlichen Haftung“ auszunehmen. Eventuelle Zweifel an diesem Auslegungsergebnis gingen zu seinen Lasten. Art. 1 § 4 Abs. 3 UmwRG ermögliche eine Freistellung auch von privaten Ersatzansprüchen für Vermögensschäden. Dies werde durch die Gesetzesmaterialien (BT-Drs. 127216, S. 9) und einen Vergleich mit der Haftungsregelung des § 22 WHG belegt. Die streitigen Schadensersatzansprüche der Beigeladenen zu 1 und 2 seien freistellungsfähig. Nach dem Entscheidungssatz des Freistellungsbescheids umfasse die Freistellung „insbesondere“ Aufwendungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen. Unter Aufwendungen im Rechtssinne seien alle Auslagen zu verstehen, die mit der Aufgabenerfüllung notwendig verbunden seien. Weitere Angaben zum Inhalt der Freistellung fänden sich - außerhalb des Entscheidungssatzes - erst unter den „Hinweisen“ in III Nr. 2 des Bescheids. Entgegen der Auffassung des Beklagten bezögen sich die dortigen Ausführungen zu den unmittelbaren Kosten von Gefahrenabwehrmaßnahmen nicht auf die Freistellung von der privatrechtlichen Haftung. Für die vom Beklagten vertretene Auslegung gebe die Begründung des Freistellungsbescheids nichts her. Eine Freistellung von der privatrechtlichen Haftung sei sinnlos, wenn sie sich auf Kosten beschränke, die unmittelbar zur Durchführung ohnehin öffentlich-rechtlich gebotener Gefahrenabwehrmaßnahmen erforderlich seien.

Der Abfindungsvergleich zwischen der Klägerin und den Beigeladenen zu 1 und 2 sei auch sachgerecht. Die „zivilrechtliche Richtigkeit“ der von den Beigeladenen zu 1 und 2 geltend gemachten Ansprüche sei nach Grund und Höhe bereits im Verwaltungsverfahren „thematisiert“ worden. Den Änderungswünschen des Regierungspräsidiums Chemnitz im Schreiben vom 28.9.2004 seien die Klägerin und die Beigeladenen zu 1 und 2 nachgekommen. „Zivilrechtliche Bedenken“ gegen die Vergleichssumme habe der Beklagte zuletzt nicht mehr geltend gemacht; solche Bedenken seien auch sonst nicht veranlasst. Schließlich bestünden auch keine Anhaltspunkte dafür, dass der Vergleichsentwurf nicht mit der Beigeladenen zu 1 abgestimmt worden sein könnte.

Gegen das am 1.6.2007 zugestellte Urteil hat der damalige Beklagte am 20.6.2007 die Zulassung der Berufung beantragt und den Antrag mit einem am 31.7.2007 beim Oberverwaltungsgericht eingegangenen Schriftsatz begründet. Mit Beschluss vom 6.2.2009 - 4 B 371/07 - hat der Senat die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zugelassen und das Passivrubrum nach Anhörung der Beteiligten mit der Begründung

geändert, dass die Stadt Chemnitz (nunmehr: Beigeladene zu 3) nach dem Inkrafttreten der Verwaltungsreform zum 1.8.2008 im Wege des gesetzlichen Parteiwechsels anstelle des ursprünglich beklagten Freistaates Sachsen (nunmehr: Beigeladener zu 4) Beklagte geworden sei.

Die zunächst als Beklagte geführte Stadt Chemnitz begründete die Berufung mit Schriftsatz vom 14.4.2009. Sie verteidigte die angefochtenen Bescheide und führte aus, sie sei durch Anordnung des Regierungspräsidiums Chemnitz vom 28.7.2008 nach dem Inkrafttreten der Verwaltungsreform am 1.8.2008 landesweit für den Vollzug von Art. 1 Abs. 4 Abs. 3 Satz 1 UmwRG bei Freistellungsverfahren der Klägerin zuständig geworden. Das SMUL habe sich für eine Zuständigkeitsbündelung auf kommunaler Ebene entschieden (Erlass vom 24.8.2008), um einen einheitlichen Verwaltungsvollzug und einen einheitlichen „Ansprechpartner“ für die Klägerin zu gewährleisten.

Nachdem der Senat die Beteiligten im ersten Termin zur mündlichen Verhandlung darauf hingewiesen hatte, dass mangels gesetzlicher Grundlage keine wirksame Zuständigkeitsübertragung auf die Stadt Chemnitz habe erfolgen können, wurde das Passivrubrum von Amts wegen dahin berichtigt, dass der Landkreis Bautzen als Rechtsträger der nach der Verwaltungsreform seit dem 1.8.2008 für den Vollzug des Umweltrahmengesetzes örtlich zuständigen unteren Abfallbehörde als Beklagter geführt wurde.

Der Beklagte begründet die Berufung unter ergänzender Bezugnahme auf das frühere Beklagtenvorbringen im Wesentlichen wie folgt: Das SMUL habe die Zuständigkeitsbündelung nunmehr mit Erlass vom 21.10.2009 aufgehoben, so dass der Beklagte als sachlich und örtlich zuständige untere Abfallbehörde in das gerichtliche Verfahren eingetreten sei. Auf die Rechtmäßigkeit der früheren Zuständigkeitsbündelung komme es nicht mehr an.

Die Berufung sei begründet, weil die angefochtenen Bescheide rechtmäßig seien. Ein Anspruch der Klägerin auf „Einvernehmen“ zu dem als Entwurf vorgelegten Vergleich mit den Beigeladenen zu 1 und 2 bestehe nicht. Eine vergleichsweise Regelung zu Lasten der Freistellungsbehörde scheide aus. Zwischen der Klägerin und dem Beklagten (bzw. seinem Rechtsvorgänger) sei keine Einigung hinsichtlich sämtlicher Punkte erzielt worden. Die

Klägerin sei deshalb gehalten, die Voraussetzungen der im ersten oder zweiten Anstrich der Nebenbestimmung Nr. II. 1 zu erfüllen (rechtskräftiges Urteil bzw. Glaubhaftmachung der Untunlichkeit einer gerichtlichen Abwehr von Ansprüchen).

Selbst wenn ein Anspruch auf Erteilung des Einvernehmens dem Grunde nach zu bejahen wäre, sei eine undifferenzierte Abgeltung aller Schäden am Hausgrundstück ausgeschlossen. Erstattungsfähig seien nur Kosten der Gefahrenabwehr; dies gelte auch für zivilrechtliche Ansprüche. Diese dem Wortlaut des Freistellungsbescheids (Nr. I.1 Satz 5, II.1.vierter Anstrich; III.2. Satz 3) entsprechende Auslegung werde durch die - auch der Klägerin bzw. ihren Rechtsvorgängern bekannten - Begleitumstände der Privatisierung und der Freistellung belegt. Auch der als Anlage zum Schriftsatz vom 10.12.2009 vorgelegten, am 7.10.1997 vom Rechtsvertreter der Rechtsvorgängerin der Klägerin abgezeichneten „Erklärung zum Kostenerstattungsverfahren“ sei klar zu entnehmen, dass die „Freistellung von der Kostenlast ... nur für notwendige Gefahrenabwehrmaßnahmen“ erfolgen sollte. Diese Erklärung sei dem Freistellungsbescheid als Anlage 3 („Erklärungsvordruck gegenüber ARGE Träger ALSATH“) beigelegt gewesen.

Das der Klägerin zuzurechnende „Sonderwissen“ sei bei der Auslegung des Freistellungsbescheids nach dem Empfängerhorizont (§§ 133, 157 BGB) zu berücksichtigen. Dies gelte sowohl für die Vereinbarung vom 19.12.1996 (insbesondere Präambel und § 7 Nr. 5), auf die der Freistellungsbescheid mit einer offensichtlich fehlerhaften Datumsbezeichnung („19.1.1997“) verweise, als auch für das Verwaltungsabkommen Altlastenfinanzierung und den Privatisierungsvertrag von 1992. Im Verhältnis zwischen dem Beigeladenen zu 4 und der Treuhandanstalt/BvS sei es entscheidend darauf angekommen, dass der Beigeladene zu 4 eine Freistellung auf Kosten von Gefahrenabwehrmaßnahmen beschränke. Dies hätten die sächsischen Freistellungsbehörden konsequent umgesetzt.

Ausgehend davon seien die Kosten für den Abriss des Hauses, nicht aber Kosten für dessen Wiederherstellung oder andere damit zusammenhängende Vermögensschäden wie Mietausfall oder Umzugskosten erstattungsfähig. Im Übrigen sei die in der Klageschrift genannte Vergleichssumme in Höhe von 233.411,21 € rechnerisch nicht nachvollziehbar. Der Vergleichsentwurf enthalte keine Auflistung. Die Addition der auf Seite 23 der Klageschrift angeführten Beträge ergebe eine Summe von 232.972,21 €. Dem Beklagten könne der Inhalt eines Vergleichsschlusses nicht aufgezwungen werden; ihm müsse die Möglichkeit

verbleiben, einzelne Schadenspositionen in Frage zu stellen und notfalls gerichtlich klären zu lassen. Dies betreffe den Grundstückswert, der anhand des Mittelwerts zweier Gutachten berechnet worden sei, und die Entschädigung für die Eigenheimzulage der Jahre 2005 bis 2007, die möglicherweise bereits bei den Kreditkosten berücksichtigt worden sei. Vor allem sei eine mögliche Wertsteigerung des Grundstücks durch die Sanierung unberücksichtigt geblieben.

Der Beklagte beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 24. April 2009 - 13 K 2229/05 - aufzuheben und die Klage abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verteidigt das angefochtene Urteil. Der Beklagte verkenne den Regelungsgehalt des Freistellungsbescheids zur privatrechtlichen Haftung. Art. 1 § 4 Abs. 3 UmwRG in der Fassung des Hemmnisbeseitigungsgesetzes vom 22.3.1991 habe sowohl eine Freistellung von der öffentlich-rechtlichen Verantwortung als auch von der privatrechtlichen Haftung ermöglicht. Die im Bescheid vom 29.9.1997 geregelte Freistellung sei nicht auf Kosten für Gefahrenabwehrmaßnahmen beschränkt. Die Formulierung des Entscheidungssatzes („insbesondere die Aufwendungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen“) lasse klar erkennen, dass keine Begrenzung auf entsprechende Aufwendungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen erfolgt sei. Privatrechtliche Abwehransprüche gegen schädliche Bodenveränderungen (§ 2 Abs. 3 BBodSchG) oder sonstige nachteilige Immissionen könnten sich aus §§ 903, 907, 1004 und § 823 BGB ergeben. Sei der Schaden - wie hier - bereits eingetreten, konkretisiere sich die privatrechtliche Haftung als Schadensersatzpflicht. Von einer solchen Haftung sei die Klägerin freigestellt. III Nr. 2 des Freistellungsbescheids stehe dem nicht entgegen. Dessen Satz 1 beziehe sich ausdrücklich auf „notwendige Gefahrenabwehrmaßnahmen“ und betreffe nur die Freistellung von der öffentlich-rechtlichen Verantwortung für Altlasten. Um eine Erstattung mittelbarer Schäden gehe es nicht. Auch die Bereitstellung neuen Wohnraums sei Teil der Gefahrenabwehr. Aus dem Privatisierungsvertrag lasse sich nichts anderes ableiten. An diesen Vertrag knüpfe der Freistellungsbescheid nur hinsichtlich des von der Klägerin zu tragenden Eigenanteils an; der Eigenanteil stehe jedoch nicht im Streit. Auf den vom Beklagten zitierte Teil VII 1.2 des Privatisierungsvertrags nehme weder der

Entscheidungssatz noch die Begründung des Freistellungsbescheids Bezug. Einen Parteiwillen mit dem vom Beklagten behaupteten Inhalt habe es nicht gegeben.

Die vom Beklagten angeführte Vereinbarung vom 19.12.1996 sei im Freistellungsbescheid nicht erwähnt und für dessen Auslegung unerheblich. Von einem Schreibversehen beim Datum könne nicht ausgegangen werden. Für das streitgegenständliche Grundstück gelte die Vereinbarung von 1996 schon deshalb nicht, weil es nicht in Anlage 1 zur Vereinbarung aufgeführt sei.

Die erst im Berufungsverfahren - wenige Tage vor dem zweiten Termin zur mündlichen Verhandlung - vom Beklagten in Kopie vorgelegte „Erklärung zum Kostenerstattungsverfahren“ sei schon deshalb nicht Bestandteil des Freistellungsbescheids vom 29.9.1997 gewesen, weil sie einen Eingangsstempel des Regierungspräsidiums Chemnitz vom 10.11.1997 und eine Unterschrift vom 7.10.1997 aufweise. Die Erklärung beziehe sich auf einen Bescheid des Regierungspräsidiums Dresden und betreffe nur die Durchführung des Kostenerstattungsverfahrens hinsichtlich der - hier nicht streitigen - öffentlich-rechtlichen Verantwortung im Rechtsverhältnis zu einer Arbeitsgemeinschaft ALSATH (nicht etwa zur Freistellungsbehörde). Die auf Seite 23 f. der Klageschrift enthaltene Aufstellung zur Höhe des Erstattungsanspruchs sei aufgrund eines Übertragungsfehlers um 1.200 € zu niedrig bemessen. Richtig sei der Betrag von 234.611,21 €, wie er sich aus der korrigierten Aufstellung in der Anlage zum Schriftsatz vom 14.12.2009 ergebe.

Mit Beschluss vom 23.9.2009 hat der Senat die Stadt Chemnitz und den Freistaat Sachsen zum Verfahren beigeladen.

Die Beigeladenen stellen keine Anträge.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte (vier Bände) sowie die vorgelegten Verwaltungsvorgänge des damaligen Regierungspräsidiums Chemnitz verwiesen (zwei Aktenordner). Diese Akten waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

Entscheidungsgründe

Der Senat konnte verhandeln und entscheiden, obwohl die Beigeladene zu 3 nicht im letzten Termin zur mündlichen Verhandlung erschienen ist (§ 125 Abs. 1, § 102 Abs. 2 VwGO). Die ordnungsgemäß unter Hinweis auf § 102 Abs. 2 VwGO geladene Beigeladene zu 3 hat bereits mit Schriftsatz vom 1.12.2009 angekündigt, dass sie nicht am zweiten Termin der Berufungsverhandlung teilnehmen werde.

Die zulässige Berufung des Beklagten ist unbegründet.

Auf die zulässigen Klageanträge zu 1 und 2 (siehe 1.) hat das Verwaltungsgericht den Beklagten zu Recht verpflichtet, das Einvernehmen zu dem Vergleich von 2005 zu erteilen (siehe 2.) und hat zutreffend festgestellt, dass der Beklagte zur Erstattung von 90 % der Vergleichssumme an die Klägerin verpflichtet ist (siehe 3.).

Der Landkreis Bautzen ist als Rechtsträger der sachlich (§ 13a Abs. 1 SächsABG) und örtlich (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 VwVfG i. V. m. § 1 Satz 1 SächsVwVfG) für den Vollzug des Umweltrahmengesetzes zuständigen unteren Abfallbehörde im Wege des gesetzlichen Parteiwechsels an die Stelle des ursprünglich beklagten Freistaats Sachsen getreten (vgl. BVerwG, Urt. v. 2.11.1973, BVerwGE 44, 148, 150; Urt. v. 30.4.2009 - 7 C 14.08 -, juris Rn. 13; SächsOVG, Beschl. v. 11.12.2008, SächsVBl. 2009, 68). Da das SMUL die auf § 3 Abs. 2 1. Alt. VwVfG i. V. m. § 1 Satz 1 SächsVwVfG und § 6 Abs. 2 Satz 3 SächsVwOrgG gestützte Zuständigkeitsbündelung für den Vollzug von Altlastenfreistellungen bei gebietsübergreifenden Fällen mit Erlass vom 21.10.2009 aufgehoben hat, ist die Rechtmäßigkeit der Zuständigkeitsbündelung nicht mehr entscheidungserheblich. Im Hinblick darauf merkt der Senat lediglich an, dass - wie in der mündlicher Verhandlung erörtert - gegen eine behördliche Anordnung zur Zuständigkeitsübertragung für sämtliche Freistellungsverfahren der Klägerin im Freistaat Sachsen auf die Beigeladene zu 3 als kommunale Gebietskörperschaft nach wie vor erhebliche Bedenken bestehen.

1. Die Klageanträge der Klägerin (Verpflichtungs- und Feststellungsklage) sind statthaft und auch im Übrigen zulässig. Dies steht zwischen den Beteiligten des Berufungsverfahrens außer Streit.

1.1. Die Entscheidung über das Einvernehmen der Freistellungsbehörde zu einer vergleichsweise Abfindung der Beigeladenen zu 1 und 2 (Klageantrag zu 1) wurde vom damaligen Regierungspräsidium Chemnitz als verbindliche Regelung mit Außenwirkung - und damit als Verwaltungsakt - ausgestaltet. Als Rechtsnachfolgerin der durch den Bescheid vom 29.9.1997 Freigestellten kann die Klägerin geltend machen, durch die Versagung des Einvernehmens zu dem Abfindungsvergleich vom 15.6.2005 in eigenen Rechten verletzt zu sein (§ 42 Abs. 2 VwGO). Der Freistellungsbescheid sieht einen „Übergang der Freistellung auf einen Dritten nach Maßgabe des Umweltrahmengesetzes“ unter II.9 ausdrücklich vor. Nach der Zweckbestimmung des Freistellungsverfahrens - der Beseitigung von Investitionshemmnissen sowie der Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in den neuen Bundesländern (siehe BVerwG, Beschl. v. 20.12.2006 - 7 B 42.06 -, juris Rn.8; BGH, Urt. v. 6.3.1997, VIZ 1997, 429 f.) - war eine Rechtsnachfolge nicht nur bei laufenden Antragsverfahren (dazu OVG Berlin-Brandenburg, Urt. v. 26.1.2006 - 11 B 3.05 -, juris Rn. 21), sondern auch bei bereits erteilten Freistellungen möglich, wenn der Rechtsnachfolger - wie hier - das ursprüngliche Investitionsvorhaben fortführte (so auch Kobes, VIZ 1998, 481, 486 f. unter Hinweis auf einen dinglichen Bezug der Freistellung). Das Vorverfahren wurde ordnungsgemäß durchgeführt.

1.2. Die mit dem Klageantrag zu 2 erhobene Feststellungsklage (§ 43 Abs. 1 VwGO) zum Inhalt des Freistellungsbescheids ist ebenfalls zulässig. Die Klägerin hat ein berechtigtes wirtschaftliches Interesse an einer gerichtlichen Feststellung zum Bestehen eines Erstattungsanspruchs aus dem genannten Bescheid. Die dazu erforderliche Klagebefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO) liegt ebenfalls vor. Angesichts der rechtsstaatlichen Bindung des Beklagten an Recht und Gesetz war die Klägerin nicht gehalten, eine - an sich vorrangige - Leistungsklage auf Erstattung des von ihr beanspruchten Betrags zu erheben. Soweit die Klägerin nach der Formulierung des vom Verwaltungsgericht protokollierten Antrags die Feststellung begehrt, dass der Beklagte „zur Erstattung der Vergleichssumme“ verpflichtet sei, ist damit angesichts des Klagevorbringens ersichtlich nicht die *gesamte* Vergleichssumme in Höhe von 233.411,21 €, sondern nur der nach dem Freistellungsbescheid erstattungsfähige Anteil in Höhe von 90 % des genannten Betrags gemeint.

2. Die auf die Erteilung des Einvernehmens gerichtete Verpflichtungsklage ist begründet. Die Klägerin hat einen Anspruch darauf, dass der Beklagte als Rechtsträger der zuständig

gewordenen unteren Abfallbehörde das Einvernehmen zu dem im Jahr 2005 zwischen der Klägerin und den Beigeladenen zu 1 und 2 geschlossenen Vergleich erteilt.

Die Freistellung der Klägerin von der privatrechtlichen Haftung ist nicht auf Aufwendungen für unmittelbare Gefahrenabwehrmaßnahmen beschränkt (siehe 2.1.). Die Klägerin hat die Berechtigung der zivilrechtlichen Ansprüche der Beigeladenen zu 1 und 2 i. S. des Freistellungsbescheids „dargelegt“ (siehe 2.2.). Der Abfindungsvergleich von 2005 ist sachgerecht, so dass die Klägerin ein subjektives Recht auf Erteilung des Einvernehmens hat (siehe 2.3.)

2.1. Entgegen der Auffassung des Beklagten ist die Freistellung der Klägerin von der - hier allein streitigen - privatrechtlichen Haftung für Schäden, die von Rechtsvorgängern der Klägerin durch den Betrieb von Anlagen oder die Benutzung von Grundstücken vor dem 1.7.1990 verursacht worden sind, nicht auf Aufwendungen für unmittelbare Gefahrenabwehrmaßnahmen beschränkt. Der eindeutige Regelungsgehalt des Freistellungsbescheids vom 29.9.1997 enthält hinsichtlich der Freistellung von der privatrechtlichen Haftung keine solche Beschränkung.

Für die Auslegung des Bescheids kommt es auf den sog. modifizierten Empfängerhorizont an, (vgl. § 133 BGB), also darauf, wie der Adressat (hier: GmbH als Rechtsvorgängerin der Klägerin) den Freistellungsbescheid nach Treu und Glauben verstehen musste; eventuell verbleibende Unklarheiten gehen zu Lasten der Verwaltung (siehe Kopp/Ramsauer, VwVfG, 10. Aufl., § 35 Rn. 19 m. w. N.). Zur Bestimmung des Regelungsgehalts sind dabei neben dem Entscheidungssatz die beigelegte Begründung sowie die sonstigen bekannten oder *ohne Weiteres* erkennbaren Umstände heranzuziehen (siehe BVerwG, Urt. v. 22.9.2004, BVerwGE 122, 29, 33; Urt. v. 29.7.2009 – 8 C 8.09 -, juris Rn. 15).

Nach diesem Maßstab erfolgte die im Entscheidungssatz unter I. geregelte Freistellung von „der privatrechtlichen Haftung“ (Satz 1) „unter der Bedingung“, dass die Berechtigung der Ansprüche nach den Maßgaben der Ziffer II.1“, also der Nebenbestimmungen, dargelegt wird (Satz 4). Gemäß Satz 5 erfasst die Freistellung „insbesondere die Aufwendungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen“. Der so formulierte Entscheidungssatz enthält für die privatrechtliche Haftung keine Beschränkungen, sondern lässt durch die Verwendung des

Wortes „insbesondere“ klar erkennen, dass neben Aufwendungen für Gefahrenabwehrmaßnahmen auch andere Aufwendungen von der Freistellung umfasst sind. Eine Beschränkung auf „unmittelbare“ Gefahrenabwehrmaßnahmen enthält der Entscheidungssatz nicht. Aus den vom Beklagten in Bezug genommenen Nebenbestimmungen unter II. des Bescheids lässt sich in diesem Zusammenhang nichts anderes ableiten; insbesondere die Nebenbestimmung Nr. 1 enthält keine Beschränkungen zur privatrechtlichen Haftung.

Die zur Auslegung ergänzend heranzuziehende Begründung des Bescheids enthält eine solche Beschränkung ebenso wenig. Unter V.2 des Bescheids wird ausgeführt, dass „die allgemeinen Voraussetzungen für eine Freistellung von der Kostenlast für die Durchführung polizeirechtlich notwendiger Gefahrenabwehrmaßnahmen einschließlich hierzu erforderlicher Voruntersuchungen und der Freistellung von der privatrechtlichen Haftung“ nach Art. 1 § 4 Abs. 3 UmwRG vorlägen. In dieser Formulierung betrifft die Freistellung von der Kostenlast für die Durchführung polizeirechtlich notwendiger Gefahrenabwehrmaßnahmen nur die Freistellung von der öffentlich-rechtlichen Verantwortung, nicht auch die Freistellung von der zivilrechtlichen Haftung.

Die nach dem Entscheidungssatz und der Begründung des Bescheids unbeschränkte Freistellung der Klägerin von der privatrechtlichen Haftung wird weder durch die „Hinweise“ unter III. 2 des Freistellungsbescheids noch durch die vom Beklagten zuletzt vorgelegte Kopie eines Erklärungsdruckes oder sonstige Umstände eingeschränkt.

Die Formulierung in Nr. 2 Satz 1 der „Hinweise“, nach der die „unter Ziff. I dieses Bescheids geregelte ... Kostenlast sich nur auf notwendige Gefahrenabwehrmaßnahmen“ beziehe, betrifft - entgegen dem Beklagtenvorbringen - schon nicht die Freistellung von der privatrechtlichen Haftung, sondern knüpft mit der Verwendung des Begriffs der „Kostenlast“ an die Freistellung von der öffentlich-rechtlichen Verantwortung an, die gemäß I.1. Satz 3 „durch Freistellung von der Kostenlast“ erfolgte. Im Übrigen sind die „Hinweise“ als bloße Erläuterungen zum Inhalt des Bescheids nicht geeignet, den eindeutig gefassten Regelungsgehalt inhaltlich abzuändern. Entsprechendes gilt für die in Kopie vorgelegte „Erklärung zum Kostenerstattungsverfahren“, die nach Angaben des Beklagten dem Freistellungsbescheid des Regierungspräsidiums Chemnitz vom 29.9.1997 als Anlage 3 beigelegt gewesen sein soll. Bei dieser vom Rechtsvertreter der Rechtsvorgängerin der

Klägerin unter dem 7.10.1997 abgezeichneten Erklärung handelt es eine Formularvordruck für einen Freistellungsbescheid des Regierungspräsidiums *Dresden* zur „Freistellung von der Kostenlast“. Der Vordruck enthält allgemeine „Regelungen und Bedingungen“ zur Durchführung eines Kostenerstattungsverfahrens mit einer „Arbeitsgemeinschaft Träger ALSATHL“, mit der das SMUL - so die Präambel der Erklärung - im Jahr 1996 einen Vertrag zur Abwicklung von Freistellungsverfahren abgeschlossen hatte. Eine Beschränkung des Umfangs der im Entscheidungssatz klar geregelten Freistellung der Klägerin von der privatrechtlichen Haftung ist der „Erklärung zum Kostenerstattungsverfahren“ damit nicht ansatzweise zu entnehmen.

Soweit der Beklagte seine einschränkende Auslegung des Freistellungsbescheids auf den in der Schweiz beurkundeten englischsprachigen Privatisierungsvertrag vom 30./31.7.1992 stützt, der nach IV. des Freistellungsbescheids zu den „Planungsunterlagen/Nachweisen“ gehört und dort als „Bestandteil dieses Bescheides“ bezeichnet wird, überzeugt dies nicht. Dem vom früheren Beklagten in Teilkopie vorgelegten Teil 7 des Privatisierungsvertrags ist zwar zu entnehmen, dass die damalige Treuhandanstalt als Verkäuferin und die Erwerber der Aktien der damaligen AG zivilrechtliche Vereinbarungen getroffen haben, nach denen sich die Verkäuferin verpflichtete, die Käufer in begrenztem Umfang gegenüber privatrechtlichen Ansprüchen Dritter im Zusammenhang mit Sanierungsmaßnahmen freizustellen. Aus dem vom Beklagten dargelegten Inhalt des - mehrere Jahre vor Erlass des Bescheids im Ausland geschlossenen - zivilrechtlichen Vertrags ergibt sich für einen verständigen Adressaten des Freistellungsbescheids jedoch nicht *ohne Weiteres*, dass die im Bescheid vom 29.9.1997 eindeutig formulierte Freistellung von der privatrechtlichen Haftung durch den - am Privatisierungsvertrag nicht beteiligten - Beigeladenen zu 4 auf (unmittelbare) Kosten von Gefahrenabwehrmaßnahmen beschränkt sein sollte.

Aus der „öffentlich-rechtlichen Vereinbarung“ zwischen der Beigeladenen zu 4 und der GmbH (als Rechtsvorgängerin der Klägerin) vom 19.12.1996 lässt sich nichts anderes ableiten. Die genannte Vereinbarung enthält Regelungen über die Freistellung der GmbH (§ 1) im Vorfeld des seinerzeit noch unbeschiedenen Freistellungsantrags vom März 1992, wobei die Schlussbestimmung des § 7 eine Umsetzung der Vereinbarung „durch Freistellungsbescheid“ vorsah. Die Präambel bestimmt in Nr. 7, dass die Vereinbarung in Kraft treten sollte, nachdem die BvS die öffentlich-rechtliche Verantwortung der GmbH für näher bezeichnete Grundstücke sowie eine „Finanzierungspflicht“ aus einem

Bund-Länder-Abkommen gegenüber dem Beigeladenen zu 4 anerkennt. Mit diesem Inhalt lässt die im Vorfeld des Freistellungsbescheids getroffene Vereinbarung vom 19.12.1996 eine Beschränkung des Umfangs der Freistellung von der zivilrechtlichen Haftung im Bescheid vom 29.9.1996 nicht erkennen. Dies gilt auch für das Verwaltungsabkommen-Altlastenfinanzierung zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den neuen Ländern. Weder aufgrund des Beklagtenvorbringens noch des weiteren Akteninhalts bestehen hinreichende Anhaltspunkte für die Annahme, die GmbH habe in Kenntnis von Nr. V.1 des Anhangs zu Anlage 4 des Verwaltungsabkommens und des Beschlusses der gemeinsamen Arbeitsgruppe Bund/Treuhandanstalt/Länder „Ökologische Altlasten“ vom 11.6.1993 *ohne Weiteres* davon ausgehen müssen, dass der Freistellungsbescheid - trotz seines eindeutigen Entscheidungssatz und seiner entsprechenden Begründung - hinsichtlich der privatrechtlichen Haftung einschränkend auszulegen sei.

Nach alledem ist die Freistellung der Klägerin von der privatrechtlichen Haftung nicht auf Aufwendungen für unmittelbare Gefahrenabwehrmaßnahmen beschränkt.

2.2. Die Klägerin kann eine Freistellung von der Haftung für zivilrechtliche Ansprüche der Beigeladenen zu 1 und 2 „unter der Bedingung“ verlangen, dass die „Berechtigung der Ansprüche“ nach „den Maßgaben“ der Nebenbestimmungen unter II.1 des Bescheids „dargelegt“ ist (I.1. Satz 4 des Freistellungsbescheids); dies ist hier der Fall.

Da das Hausgrundstück durch den Tankstellenbetrieb auf dem Grundstück der Klägerin mit Benzol kontaminiert und das teilweise vermietete Gebäude dadurch unbewohnbar wurde, war die Klägerin den Beigeladenen zu 1 und 2 gegenüber - vor Abschluss des Abfindungsvergleichs - privatrechtlich zum Schadensersatz (insbesondere aus § 823 Abs. 1 i. V. m. §§ 249 ff. BGB) verpflichtet. Das Bestehen einer solchen Schadensersatzpflicht steht zwischen den Beteiligten dem Grunde nach außer Streit.

Da der Freistellungsbescheid einen Erstattungsanspruch bereits dann gewährt, wenn die Klägerin die Begründetheit der zivilrechtlichen Ansprüche und die Untunlichkeit von deren Abwehr „glaubhaft“ gemacht hat (so die Nebenbestimmung II.1. Satz 1 2. Anstrich), sind an die Nachweisführung zum Umfang der Schadensersatzpflicht der Klägerin keine überzogenen Anforderungen zu stellen (vgl. § 294 ZPO). Nachdem die Klägerin den Beigeladenen zu 1 und 2 in Erfüllung des Abfindungsvergleichs die zum Gesamtbetrag von 233.411,21 €

ausstehenden Restzahlungen bereits im Jahr 2005 geleistet hat, kommt es im Berufungsverfahren nicht mehr auf die Frage an, ob die Klägerin auf der Grundlage des Freistellungsbescheids Vorleistungen der Freistellungsbehörde beanspruchen konnte.

2.3. Der zwischen der Klägerin und den Beigeladenen zu 1 und 2 im Jahr 2005 geschlossene Abfindungsvergleich von 2005 ist sachgerecht i. S. v. II. 1 3. Anstrich des Freistellungsbescheids; der Bescheid begründet auch ein subjektives Recht der Klägerin auf Erteilung des Einvernehmens.

Die vom Freistellungsbescheid für die Erteilung des Einvernehmens vorausgesetzte Sachgerechtigkeit unterliegt als unbestimmter Rechtsbegriff einer umfassenden gerichtlichen Überprüfung. Eine behördliche Einschätzungsprärogative oder eine Ermessensentscheidung der Freistellungsbehörde ist weder der Formulierung der maßgeblichen Nebenbestimmung II.1 noch der Begründung des Freistellungsbescheids zu entnehmen. Dem Einwand des Beklagten, eine Verpflichtung zur Erteilung des Einvernehmens zu einem Vergleichsschluss zwischen Dritten sei als Vertrag zu Lasten Dritter schon begrifflich ausgeschlossen, vermag sich der Senat nicht anzuschließen. Nach dem erkennbaren Regelungsgehalt begründet der Freistellungsbescheid ein subjektives Recht auf Erteilung des Einvernehmens für eine „vergleichsweise Abfindung“ Dritter, wenn und soweit diese „Abfindung“ sachgerecht ist. Da die „Sachgerechtigkeit“ der „Abfindung“ einer vollständigen gerichtlichen Prüfung unterliegt, wird der Freistellungsbehörde auch nicht etwa die Möglichkeit genommen, einzelne Schadenspositionen zur Überprüfung zu stellen.

Der Abfindungsvergleich von 2005 ist bei der gebotenen Gesamtwürdigung der Umstände des besonders gelagerten Einzelfalls sachgerecht i. S. des Freistellungsbescheids.

Im Zeitpunkt des Vertragsschlusses war das Hausgrundstück der Beigeladenen zu 1 und 2 in einer Weise mit Benzol kontaminiert, dass eine wirksame Bodensanierung nur durch einen Gebäudeabriss und eine Auskofferung des gesamten unter dem Haus befindlichen Erdreichs erfolgen konnte. Ohne Zustimmung der Beigeladenen zu 1 und 2 wäre ein Gebäudeabriss zu der vom Sanierungsplan vorgesehenen umfassenden Bodensanierung - allenfalls - mit erheblicher Verzögerung durchführbar gewesen, zumal eine sofort vollziehbare Abrissverfügung für ein intaktes - wenn auch unbewohnbares - Gebäude in rechtlich zulässiger Weise kaum hätte ergehen können.

In dieser Situation schlossen die Klägerin und die Beigeladenen zu 1 und 2 im Jahr 2005 einen Abfindungsvergleich, durch den sich die Letztgenannten mit den im Sanierungsplan zeitnah vorgesehenen Maßnahmen - insbesondere dem Gebäudeabriss - einverstanden erklärten; im Gegenzug wurde eine Entschädigungszahlung zur „volumfänglichen“ Abgeltung sämtlicher Ansprüche im Zusammenhang mit der Bodensanierung und dem Gebäudeabriss (§ 6 des Vergleichs) in Höhe von insgesamt 233.411,21 € vereinbart. Die Beigeladenen zu 1 und 2 hatten ursprünglich eine wesentlich höhere Entschädigung (rund 334.800 €) geltend gemacht. Die zwischen der Klägerin und ihnen vereinbarte Summe entspricht dem Betrag, den das Regierungspräsidium Chemnitz nach eingehender Prüfung bereits mit Schreiben vom 28.9.2004 gegenüber der Klägerin als im Grundsatz zustimmungsfähig bezeichnet hatte, und für den die BvS dem Beigeladenen zu 4 eine Refinanzierung in Aussicht gestellt hatte.

Soweit der frühere Beklagte eine Sachgerechtigkeit mit der Erwägung verneint hat, die Beigeladene zu 1 habe den Vergleich nicht unterschrieben, ist dies ersichtlich überholt. Allerdings weist die mit Schreiben der Klägerin vom 27.6.2005 an das Regierungspräsidium Chemnitz übersandte Kopie des Vergleichstextes nur die Unterschrift des Beigeladenen zu 2 aus. Die Klägerin hat jedoch bereits mit der Klageschrift vom 31.8.2005 unter Vorlage einer entsprechenden Vertragskopie vorgetragen, dass der Vergleichsvertrag von *beiden* Eheleuten (d.h. den Beigeladenen zu 1 und 2) unterschrieben wurde. Da das Wohngebäude der Beigeladenen zu 1 und 2 mit deren - im Abfindungsvergleich erklärten - Zustimmung abgerissen wurde, um die Bodensanierung durchzuführen, bestehen keine ernsthaften Anhaltspunkte für die Annahme, der Vergleich sei nur mit dem Beigeladenen zu 2 abgeschlossen worden.

Die von der Klägerin mit der Anlage zum Schriftsatz vom 14.12.2009 korrigierten Schadenspositionen (Schadensersatz für den Gebäudeabriss einschließlich Kredit- und Finanzierungskosten, Abwasseranschlussgebühr, Umlage Straßenerneuerung, entgangene Eigenheimzulage; Umzugskosten und Mietausfälle) sind nach Überzeugung des Senats weder nach Grund noch Höhe zu beanstanden.

Da den Beigeladenen zu 1 und 2 Schadensersatz nach §§ 249 ff. BGB zustand, waren sie von der Klägerin wirtschaftlich so zu stellen, als sei das schädigende Ereignis (Verseuchung des

Bodens mit Benzol) nicht eingetreten (§ 249 Abs. 1 BGB). Der Haupteinwand des Beklagten, der Abfindungsvergleich habe eine mögliche Wertsteigerung des Grundstücks durch die Sanierungsmaßnahme unberücksichtigt gelassen (Schriftsatz v. 10.12.2009, S. 3), greift deshalb nicht durch. Anhaltspunkte dafür, dass im Zuge der Bodensanierung neben der gutachterlich ermittelten Benzolkontamination auch andere - verborgene - Bodenbelastungen beseitigt worden sein könnten, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich. Soweit die Klägerin und die Beigeladenen zu 1 und 2 den Grundstückswert aus dem Mittelwert der beiden für das Hausgrundstück seinerzeit eingeholten Wertgutachten errechnet und mit 10.778,00 € angesetzt haben, ist dies nach Überzeugung des Senats unter Würdigung aller Umstände nicht zu beanstanden (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 287 Abs. 1 Satz 1 ZPO). Entsprechendes gilt für die angesetzten Kreditkosten sowie die nach § 252 BGB berücksichtigungsfähige Eigenheimzulage (6.129,00 €), die aufgrund des Gebäudeabrisses entfiel.

Einer Sachgerechtigkeit des Vergleichs steht auch nicht entgegen, dass die Freistellungsbehörde bzw. der Beigeladene zu 4 im Verhältnis zur BvS möglicherweise verpflichtet wäre, eine Freistellung auf Kosten unmittelbarer Gefahrenabwehrmaßnahmen zu beschränken, wie es der Beklagte im Berufungsverfahren sinngemäß ausführt. Insbesondere dem bei den Behördenakten befindlichen Schreiben des Regierungspräsidenten von Chemnitz an den damaligen Amtschef des SMUL vom 15.12.2004 ist zu entnehmen, dass die BvS dem Beigeladenen zu 4 auf eine entsprechende Anfrage des Regierungspräsidiums „die Refinanzierung für die Erstattung zivilrechtlicher Schadensersatzansprüche zu(gesichert)“ hatte aufgrund der besonderen Umstände des Sanierungsfalles.

Sonstige Umstände, die einer Sachgerechtigkeit des Abfindungsvergleichs entgegen stehen könnten, sind weder vorgetragen noch sonst ersichtlich.

Nach alledem hat das Verwaltungsgericht den Beklagten zu Recht verpflichtet, das Einvernehmen zu dem Vergleich von 2005 zu erteilen.

3. Entsprechend dem - sachdienlich ausgelegten - Feststellungsantrag (Klageantrag zu 2) ist darüber hinaus festzustellen, dass der Beklagte zur Erstattung von 90 % der Vergleichssumme von 233.411,21 € an die Klägerin verpflichtet ist. Die Erstattungspflicht des Beklagten aus

dem Freistellungsbescheid folgt aus der Verpflichtung zur Erteilung des Einvernehmens zu dem Abfindungsvergleich von 2005 (§ 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 894 Satz 1 ZPO).

Die nach dem Vorstehenden insgesamt unbegründete Berufung des Beklagten ist mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen.

Außergerichtliche Kosten der Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig (§ 162 Abs. 3 VwGO), weil die Beigeladenen keine Anträge gestellt und dadurch jeweils ein Kostenrisiko vermieden haben (vgl. § 154 Abs. 3 VwGO).

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil kein Zulassungsgrund nach § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt. Das Klageverfahren betrifft die Auslegung eines einzelnen Bescheids, der auf der Grundlage des seit mehreren Jahren ausgelaufenen Art. 1 § 4 Abs. 3 UmRG erlassen wurde.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der der Beschluss abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Künzler

Meng

Heinlein

Beschluss vom 15. Dezember 2009

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird auf 210.070,09 € festgesetzt.

Gründe

Der Streitwert richtet sich nach der Höhe des von der Klägerin geltend gemachten Erstattungsbetrags (§§ 47, 52 Abs. 1 GKG). Eine Erhöhung des Streitwerts wegen des Klageantrags zu 2 ist nicht veranlasst.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Künzler

Meng

Heinlein