

Az.: 4 A 525/18
2 K 328/15



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des

prozessbevollmächtigt:

- Kläger -
- Berufungskläger -

gegen

den Landkreis Zwickau
vertreten durch den Landrat
Robert-Müller-Straße 4 - 8, 08056 Zwickau

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Vollzugs des Bundes-Bodenschutzgesetzes
hier: Berufung

hat der 4. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Pastor, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. John, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Helmert ohne mündliche Verhandlung

am 17. Juli 2020

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 29. November 2017 - 2 K 328/15 - geändert.

Der Bescheid des Beklagten vom 7. Mai 2014 wird aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Der Kläger wendet sich gegen eine bodenschutzrechtliche Sicherungsanordnung.
- 2 Er ist seit 2009 Eigentümer des Grundstücksstraße x in Z..... auf dem im Rahmen der Altlastenerkundung seit 1994 mehrere Untersuchungen durchgeführt und dokumentiert wurden. Das Grundstück ist im Altlastenkataster des Freistaates Sachsen als Altlastenverdachtsfläche („Ehemalige Metallwarenfabrik R. G.“) sowie als Ablagerung registriert. Für das Grundstück, das zu diesem Zeitpunkt noch mit Gebäuden der ehemaligen Besteck- und Metallwarenfabrik R. G. einschließlich eines Wohnhauses bebaut war, wurde im Jahr 1997 im Rahmen eines Zwangsversteigerungsverfahrens vom Amtsgericht Zwickau ein Wertgutachten eingeholt. Dieses weist einen Bodenwert von rund 936.000 DM (478.569,20 €) aus. Eine Berücksichtigung des Altlastenverdachts war hierbei nicht ersichtlich. Lediglich bei der Bewertung eines Gebäudes (ehemaliges großes Fabrikgebäude) führte das Wertgutachten unter „Baumängel/-schäden“ (S. 15) aus, dass der Fußboden im Erdgeschoss stark verölt sei und ein Verdacht auf Altlasten bestehe. Der Verkehrswert des Grundstücks wurde auf 1.200.000 DM (613.550,25 €) geschätzt. Mit notariellem Kaufvertrag vom 17. Februar 2009 erwarb der Kläger das Grundstück. Der Kaufpreis betrug 100.000 EUR. Mit Genehmigung der zuständigen Bauaufsichtsbehörde

errichtete der Kläger im Jahr 2010 auf dem Grundstück ein neues Wohnhaus, dessen Herstellungskosten im Bauantrag mit 750.000 EUR angegeben worden waren, und bewohnt dieses seither.

- 3 Auf dem Grundstück des Klägers wurden zwei Detailuntersuchungen des Bodens für den Wirkungspfad Boden-Mensch (Bericht vom Dezember 2011) sowie den Wirkungspfad Boden-Grundwasser (Bericht vom Juni 2012) vorgenommen, die der Kläger bei der G. AG in Auftrag gegeben hatte. Dem vorausgegangen waren jeweils Mitteilungen des Beklagten, dass eine Anordnung der entsprechenden Maßnahmen beabsichtigt sei. Bei der Gefahrenbewertung für den Wirkungspfad Boden-Mensch (Direktkontakt) ergaben sich Prüfwertüberschreitungen für die Parameter Arsen und Cadmium sowie auffällige Werte für Blei, Zink, Zinn und polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK). Eine Gefahr für den Direktkontakt und den Luftpfad (Verwehungen) konnte der Gutachter nicht ausschließen. Die Untersuchung des Grundwassers zeigte auffällige Sulfat-, Cadmium-, Nickel-, Zink- und Borwerte sowie bereichsweise auffällige PAK- und Urangelhalte. Aus der Altablagerung/dem Altstandort resultiere zwar ein Grundwasserschaden. Dieser werde jedoch von einem zweiten, viel umfänglicheren Grundwasserschaden maßgeblich überprägt. Für das Grundstück des Klägers wurden ferner radioaktive Kontaminationen festgestellt.

- 4 Mit Bescheid vom 7. Mai 2014 verpflichtete der Beklagte den Kläger, auf den Freiflächen seines Grundstücks, die von der Aufstandsfläche der Altablagerung umfasst werden, innerhalb von acht Monaten nach Bestandskraft der Anordnung unter Beachtung der geplanten Nachnutzung (parkähnliche Grünfläche ohne die Einrichtung von Nutzgartenarealen) zur Unterbrechung des Wirkungspfads Boden-Mensch den Auftrag einer mindestens 0,35 m mächtigen, begrünungsfähigen Oberbodenschicht aus natürlichen Bodenmaterialien, die den Anforderungen des § 12 BBodSchV entsprechen, zu realisieren, und vor der Aufbringung dieser Bodenschicht ein wasser- und luftdurchlässiges Geotextil als Trennschicht einzubringen (Ziffer 1). Die Sicherungsmaßnahme sei durch ein auf dem Gebiet der Altlastenerkundung/-sanierung tätiges Ingenieurbüro zu begleiten und in Form eines im einzelnen näher beschriebenen Berichts zu dokumentieren (Ziffer 2); für den Fall der nicht frist- oder sachgerechten Umsetzung der Ziffern 1 und 2 wurden Zwangsgelder angedroht (Ziffern 3 und 4). Gegen den seinem Bevollmächtigten am 13. Mai 2014 zugestellten

Bescheid legte der Kläger am 15. Mai 2014 Widerspruch ein und begründete diesen unter dem 10. Juli 2014. Dem Widerspruch war ein von der N..... GmbH (nachfolgend: N. GmbH) erstelltes Gutachten vom 4. Juli 2014 beigelegt, wonach die angeordnete Maßnahme für sich genommen nicht geeignet sei, die im § 4 Abs. 3 BBodSchG genannten Ziele dauerhaft zu erreichen. Sie sei nur scheinbar das mildeste Mittel, weil sie Folgekosten ausblende und die Frage der erheblichen Nachteile nicht in Betracht ziehe. Eine Entscheidung über den Widerspruch ist nicht ergangen.

- 5 Der Kläger hat am 12. März 2015 bei dem Verwaltungsgericht Untätigkeitsklage erhoben und eine von der N. GmbH erstellte Vorplanung zur Altlastensanierung für das Grundstück des Klägers vorgelegt. Diese untersucht als Maßnahmen für die Sanierung sowohl die vom Beklagten angeordnete Maßnahme („Bodenauftrag“ bzw. „Abdeckung“) als auch einen Bodenaustausch. Zur Maßnahme „Bodenauftrag“ weist das Gutachten (S. 31) darauf hin, dass aufgrund eines lückenhaften Kenntnisstandes zur Beschaffenheit des Baugrunds bei der erforderlichen Herstellung des Planums zwei Varianten denkbar seien: Bei der Variante 1 werde davon ausgegangen, dass durch die Umverteilung des am Standort vorhandenen Bodens alle groben Unebenheiten ausgeglichen werden könnten, so dass kein Antransport von Füllboden und keine Entsorgungsleistungen erforderlich würden. Die als wahrscheinlicher eingeschätzte Variante 2 gehe davon aus, dass im Zuge der Herstellung des Planums überschüssiger bzw. nicht wieder einbaubarer Boden anfalle. Dieser sei aufzunehmen, einer Deklarationsuntersuchung zu unterziehen und einer gesetzeskonformen Verwertung/Entsorgung (Abfallschlüssel 170504) zuzuführen. Das dadurch entstandene Defizit an Bodenmaterial zur Herstellung des Geländeplanums sei durch Anlieferung und Einbau von unbelastetem Füllboden auszugleichen. Die Kosten der Maßnahmen beliefen sich geschätzt (S. 40) bei der Variante 1 (Abdeckung) auf ca. 210.000 EUR (brutto), bei der Variante 2 (Abdeckung) auf ca. 710.000 EUR (brutto) und bei dem Bodenaustausch auf ca. 2,3 Mio EUR (brutto). Der Beklagte nahm ausweislich des Verwaltungsvorgangs erstmals am 17. März 2015 eine Grobkostenschätzung vor, die sich auf 170.000 bis 175.000 EUR belief, wobei unklar blieb, ob es sich um einen Netto- oder um einen Bruttobetrag handelte.

- 6 Mit Urteil vom 29. November 2017 - 2 K 328/15 - hat das Verwaltungsgericht die Klage abgewiesen. Die streitgegenständliche Anordnung sei notwendig und geeignet,

den direkten Kontakt mit den kontaminierten Materialien der Altablagerung zu unterbinden und damit wirksam und langfristig den Wirkungspfad Boden-Mensch zu unterbrechen und eine weitere Ausbreitung der Schadstoffe langfristig zu verhindern oder zumindest zu vermindern. Das Auftragen einer mindestens 0,35 m mächtigen Oberbodenschicht mit anschließender Begrünung stelle ein wirksames Mittel dar, um den Schadstoffaustritt möglichst weitgehend und dauerhaft zu minimieren. Es handle sich auch um eine notwendige Maßnahme. Die vom Kläger in Zweifel gezogene Nachhaltigkeit stehe dem nicht entgegen. Keinen rechtlichen Bedenken begegne die Heranziehung des Klägers als Zustandsstörer. Die Ermessenserwägungen des Beklagten zur Störerauswahl seien nicht zu beanstanden. Eine Inanspruchnahme des Klägers begegne auch im Hinblick auf die Eigentumsgarantie keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Zwar hafte der Zustandsstörer nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht in unbegrenztem Umfang, insbesondere dürfe die ihm abverlangte Maßnahme nicht unverhältnismäßig sein. Zur Bestimmung der Grenze dessen, was einem Eigentümer an Kostenbelastungen zugemutet werden dürfe, könne als Anhaltspunkt das Verhältnis des finanziellen Aufwands zu dem Verkehrswert des Grundstücks nach Durchführung der Sanierung dienen. Eine Kostenbelastung, die den Verkehrswert übersteige, könne allerdings zumutbar sein, wenn der Eigentümer das Grundstück in Kenntnis von Altlasten, die von früheren Eigentümern oder Nutzungsberechtigten verursacht worden seien, erworben habe. Es sei aber nicht ersichtlich, dass die durch das Aufbringen der Oberbodenschicht entstehenden Kosten den Verkehrswert des Grundstücks nach Durchführung der Sanierung überstiegen. Der vom Kläger bezahlte Kaufpreis sei dabei nicht zu berücksichtigen. Der Bodenwert betrage unter Berücksichtigung der aktuellen Bodenrichtwerte 210.734 EUR und übersteige damit bereits die Kosten der Sicherungsmaßnahme. Für die Ermittlung des Verkehrswerts sei dem Bodenwert noch der Sachwert des vom Kläger errichteten Gebäudes hinzuzurechnen, dessen Herstellungskosten der Kläger mit 750.000 EUR angegeben habe. Dieser sei durch die anfallenden Sanierungskosten keinesfalls unzumutbar beeinträchtigt.

7

Auf den Antrag des Klägers hat der Senat mit Beschluss vom 2. Dezember 2019 - 4 A 525/18 - die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zugelassen.

- 8 Der Kläger trägt vor, mit der Sanierungsanordnung des Beklagten werde etwas verlangt, was technisch nicht ohne weiteres umsetzbar sei und hinter der erforderlichen Gefahrenabwehr zurückbleibe. Unstreitig sei, dass eine Altlast vorliege. Der Beklagte meine jedoch unzutreffend, lediglich Maßnahmen hinsichtlich des Wirkungspfads Boden-Mensch treffen zu müssen. Das Verwaltungsgericht habe in anderer Sache - 2 K 968/12 - mit Urteil vom selben Tag festgestellt, dass entgegen der Wertung des Beklagten vom Grundstück des Klägers auch eine Gefahr für den Wirkungspfad Boden-Grundwasser ausgehe. Es liege nahe, dass der Beklagte, wenn er dies hinreichend erkannt hätte, auch diesbezüglich Maßnahmen vorgesehen und damit womöglich insgesamt ein anderes Sanierungskonzept verfolgt hätte. Jedenfalls wäre der Umstand in seine Ermessensausübung einzubeziehen gewesen. Der Beklagte gehe von Verhältnissen aus, die für das Grundstück des Klägers nicht zuträfen. Es handle sich nicht um ein freies, annähernd planes Grundstück, auf das ohne nennenswerte Schwierigkeiten ein Geotextil und anschließend eine neue Deckschicht Muttererde aufgebracht werden könne. Vielmehr müssten zunächst umfangreiche Vorbereitungsmaßnahmen durchgeführt werden, bei denen „in Größenordnungen“ radioaktiv kontaminiertes Material als Abfall anfalle und entsorgt werden müsse. Aufgrund des Umfangs der Vorbereitungsmaßnahmen und des damit verbundenen Kostenaufwands stellten sich die nach dem Sanierungskonzept des Beklagten tatsächlich erforderlichen Maßnahmen letztlich als völlig andere Maßnahmen dar, als sie der Beklagte vor Augen gehabt habe. Mit dem Strahlenschutzgesetz und der Strahlenschutzverordnung sei das Recht zum Schutz vor der schädlichen Wirkung ionisierender Strahlung zwischenzeitlich umfassend neu geordnet worden. Da ausweislich des vorgelegten Sanierungskonzepts besonders überwachungsbedürftige radioaktiv kontaminierte Abfälle anfielen, sei die angefochtene Sanierungsanordnung nach neuer Rechtslage nicht mehr realisierbar. Dem Beklagten seien beim Erlass der Anordnung Ermessensfehler unterlaufen. Es bestehe ein Ermessensdefizit bei der Störerauswahl und der Grenze der Zustandsverantwortung des Klägers. Der Beklagte sei jedenfalls hinsichtlich der den Kläger betreffenden Zumutbarkeitsgrenzen von falschen Annahmen ausgegangen. Er habe zum einen den zu erwartenden Aufwand für die von ihm für erforderlich gehaltenen Sicherungsmaßnahmen verkannt und sich bei der Frage der Zumutbarkeit an den Rohbaukosten für das Wohnhaus des Klägers orientiert. Dies entspreche schon nicht den Vorgaben der Immobilienwertverordnung für die Ermittlung des Verkehrswerts des Grundstücks des Klägers und berücksichtige

nicht, dass der Beklagte die von ihm angeordneten Maßnahmen selbst nicht als Sanierung im engeren Sinne begreife, sondern als bloße Sicherungsmaßnahme. Dies möge vor dem Hintergrund der Gefahrenabwehr ohne Unterschied sein, habe aber für den Verkehrswert sehr wohl negative Relevanz.

9 Der Kläger beantragt sinngemäß,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 29. November 2017 - 2 K 328/15 - zu ändern und die Sanierungsanordnung des Beklagten vom 7. Mai 2014 aufzuheben.

10 Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

11 Die angeordneten Maßnahmen blieben nicht hinter der erforderlichen Gefahrenabwehr zurück, sondern seien geeignet, erforderlich und angemessen. Soweit auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Chemnitz im Verfahren 2 K 968/12 abgestellt worden sei, lägen keine widersprüchlichen Aussagen vor. Das Verwaltungsgericht habe zwar festgestellt, dass ein aus dem Altstandort/Altablagerung resultierender Grundwasserschaden dokumentiert sei, dieser jedoch von einem zweiten, viel umfänglicheren Grundwasserschaden überprägt sei, so dass dieser mit Maßnahmen auf dem Grundstück des Klägers nicht beseitigt werden könne. Die Behauptung des Klägers, der Sanierungsanordnung fehle die Realisierbarkeit, sei unzutreffend. Es sei unstreitig, dass vor dem Aufbringen des Geotextils und der mindestens 35 cm mächtigen Bodenschicht der Bewuchs zu entfernen und eine Profilierung durchzuführen sei. Diese Vorarbeiten gehörten zu einer fachgerechten Ausführung der angeordneten Sanierungsmaßnahme, auch wenn diese nicht explizit im streitgegenständlichen Bescheid erwähnt sei. Aufgrund der auf dem Grundstück des Klägers vorgefundenen Radioaktivität bestehe kein Handlungsbedarf; auf die entsprechenden Ausführungen des Sächsischen Landesamts für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie werde verwiesen. Ein Ermessensdefizit hinsichtlich der Störerauswahl liege nicht vor. Der Beklagte habe sich im Bescheid hiermit ausführlich befasst und auch begründet, warum die „Vorbesitzer“ als Handlungsstörer ausschieden. Selbstverständlich seien die im verwaltungsgerichtlichen Verfahren zur Frage der (finanziellen) Grenze der Verantwortlichkeit des Zustandsstörers gebrachten

Erwägungen geradezu typische Ergänzungen im Sinn von § 114 Satz 2 VwGO. Es sei bei der Störerauswahl ohnehin entscheidend auf die Effizienz der Gefahrenabwehr und nicht auf den erforderlichen finanziellen Aufwand angekommen, abgesehen davon, dass die voraussichtlichen Kosten weit unter dem Verkehrswert des Grundstücks lägen, unabhängig von der verwendeten Berechnungsmethode. Der Kläger könne sich auf die Haftungsbeschränkung für Zustandsstörer, sollte eine solche eingreifen, nicht berufen, da ihm die Altlasten bekannt gewesen seien; zumindest habe er das Grundstück in Kenntnis des Altlastenverdachts erworben.

- 12 Der Kläger hat repliziert, dass er das Grundstück auf der Basis des für die Zwangsversteigerung erstellten Wertgutachtens vom 25. Juni 1997 gekauft habe und dieses - mit Ausnahme der Erwähnung von Ölflecken auf dem Boden der Werkshalle - keinerlei Hinweise auf Altlasten enthalten und einen ausgesprochen hohen Grundstückswert ausgewiesen habe. Die örtliche Sparkasse habe fast zehn Jahre versucht, das Grundstück in der Zwangsversteigerung als Sicherheit zu verwerten. Nach der Beurkundung des Kaufvertrags am 17. Februar 2009 habe der Kläger ein Gutachten beauftragt, um die Bodenverhältnisse wegen des nahe gelegenen Schwanenteichs in Bezug auf den Bau eines Kellers abzuklären. Dabei sei ein relativ hoher Grundwasserspiegel sowie die Lagerung von W.....-Schotter im vorderen Bereich des Grundstücks festgestellt worden, der ordnungsgemäß entsorgt worden sei. Die von der Stadt Zwickau erteilte Teilbaugenehmigung vom 3. Dezember 2009 habe keinen Hinweis auf Altlasten enthalten; ein solcher sei erstmals in der Baugenehmigung vom 2. März 2010 erfolgt. Den bei einer damals durchgeführten Besichtigung vor Ort von der Vertreterin des Landesamts für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie unterbreiteten Vorschlag einer Auskoffierung und Verbringung der Altlasten auf die damalige W.....-Deponie W. habe der Beklagte ohne Begründung abgelehnt.
- 13 Die Beteiligten haben ihr Einverständnis mit einer Entscheidung des Senats ohne mündliche Verhandlung erklärt.
- 14 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte (2 Bände) sowie den Verwaltungsvorgang des Beklagten (1 Ordner) verwiesen, die Gegenstand der Entscheidungsfindung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

- 15 Die zulässige Berufung des Klägers, über die der Senat gemäß § 101 Abs. 2 i. V. m. § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschied, hat Erfolg.
- 16 Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen. Die angefochtene Sanierungsanordnung des Beklagten vom 7. Mai 2014 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).
- 17 Gemäß § 10 Abs. 1 BBodSchG kann die zuständige Behörde zur Erfüllung der sich aus §§ 4 und 7 und den auf Grund von § 5 Satz 1, §§ 6 und 8 BBodSchG erlassenen Rechtsverordnungen ergebenden Pflichten die notwendigen Maßnahmen treffen (Satz 1). Die zuständige Behörde darf eine Anordnung nicht treffen, wenn sie auch im Hinblick auf die berechtigten Nutzungsinteressen einzelner unverhältnismäßig wäre (Satz 4). Ob dies der Fall ist, lässt sich auf der Grundlage der vom Beklagten vorgenommenen Sachverhaltsermittlung nicht beurteilen, so dass der Beklagte seine Ermessensentscheidung auf einer unvollständigen Tatsachengrundlage getroffen hat und ein Ermessens Fehlgebrauch vorliegt.
- 18 Der Beklagte, der zum Zeitpunkt des Erlasses der Sanierungsanordnung gemäß § 13 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. Satz 1 Nr. 3, § 13a Abs. 1 SächsABG (seit 22. März 2019: § 19 Abs. 1 Nr. 3, § 20 Abs. 1 SächsKrWBodSchG) zuständige Behörde i. S. v. § 10 Abs. 1 BBodSchG war, konnte die angefochtene Sanierungsanordnung auf § 10 Abs. 1 Satz 1 i. V. m. § 4 BBodSchG stützen. Nach § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG sind der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück verpflichtet, den Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erheblichen Nachteile oder erheblichen Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen.
- 19 Das Grundstück des Klägers stellt unstreitig eine Altlast im Sinne des § 2 Abs. 5 BBodSchG dar. Auf diesem befindet sich zum einen mit der verfüllten ehemaligen Lehmgrube eine Altablagerung (Nr. 1), zum anderen handelt es sich um das

Grundstück der stillgelegten Anlage der Besteck- und Metallwarenfabrik R. G., auf dem mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist (Nr. 2), durch die jeweils schädliche Bodenveränderungen hervorgerufen werden. Nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 3 BBodSchG handelt es sich dabei um Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. Derartige schädliche Bodenveränderungen wurden bei den erfolgten Untersuchungen für das Grundstück des Klägers unstreitig festgestellt.

- 20 Die Heranziehung des Klägers als Eigentümer zur Sanierung der Altlast auf seinem Grundstück begegnet grundsätzlich keinen rechtlichen Bedenken. Zwar können gemäß § 10 Abs. 1 i. V. m. § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG neben dem Grundstückseigentümer auch der Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger sowie bei einer - wie hier - erfolgten Übertragung des Eigentums nach dem 1. März 1999 nach § 4 Abs. 6 BBodSchG auch der frühere Eigentümer herangezogen werden, sofern dieser schädliche Bodenveränderung oder Altlast kannte oder kennen musste und beim Erwerb des Grundstücks nicht unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalles in schutzwürdiger Weise darauf vertraut hat, dass schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten nicht vorhanden sind. Der Beklagte, der bei mehreren in Frage kommenden Störern nach pflichtgemäßem Ermessen über die Heranziehung zu entscheiden hat, hat dies ausweislich der Begründung der angefochtenen Sanierungsanordnung (Ziffer II.2.4, S. 7 f.) auch erkannt und bei der Auswahl neben der Heranziehung des Klägers als Zustandsstörers auch eine Heranziehung der Stadt Z. sowie des Verkäufers des Grundstücks im Jahr 2009 geprüft. Die vom Beklagten angestellten Auswählerwägungen lassen einen Ermessensfehler nicht erkennen. Der Gesetzgeber ist bei einer Auswahl unter mehreren Verpflichteten nach § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG zwar grundsätzlich davon ausgegangen, dass die dort festgelegte Reihenfolge der Verantwortlichen im Regelfall auch die Rangfolge der Verpflichtung bestimmt. Die Heranziehung eines Verpflichteten hat aber vor allem die effektive Beseitigung der eingetretenen Störung zu gewährleisten, zumal diese kein schuldhaftes Handeln voraussetzt (vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT-Drs. 13/6701, S. 35). Ein gesetzliches Rangverhältnis zur gefahrenabwehrrechtlichen Heranziehung von Störern besteht daher grundsätzlich nicht (vgl. VGH BW, Urt. v.

18. Dezember 2012 - 10 S 744/12 -, juris Rn. 36), weil Ziel des Gesetzes eine effektive Gefahrenabwehr ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 7 B 9.13 -, juris Rn. 9). Der Zustandsverantwortliche muss auch nicht aus verfassungsrechtlichen Gründen als stets nachrangig Haftender angesehen werden, dessen Inanspruchnahme nur dann ermessensfehlerfrei wäre, wenn Verursacher der Gefahr nicht (mehr) vorhanden oder zur Gefahrenbeseitigung außer Stande sind (BVerfG, Beschl. v. 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 -, BVerfGE 102, 1-25, juris Rn. 53).

- 21 Der Beklagte hat sich bei der Ausübung seines Auswahlermessens auch ausdrücklich auf den Gesichtspunkt der Effektivität der Gefahrenabwehr gestützt. Der Kläger hat als Grundstückseigentümer die rechtliche und tatsächliche Möglichkeit, auf die Sache und damit auch auf die Gefahrenquelle einzuwirken. Der Beklagte hat im Hinblick auf die anderen in Betracht kommenden Störer ausgeführt, dass einer Verpflichtung der Stadt Z. entgegenstehe, dass es Unterlagen zu der Rückverfüllung mit Abfall der ehemaligen Lehmgrube nicht gebe und diese auch nicht Gesamtrechtsnachfolger des ehemaligen Rates der Stadt Z. handle. Dem vormaligen Eigentümer des Grundstücks sei die - für die Belastungssituation maßgebliche - Altablagerung vermutlich nicht bekannt gewesen, da diese erst mit der Baugrunduntersuchung (23. September 2009) sowie der Orientierenden Untersuchung (26. November 2010) - d. h. nach dem Abschluss des Kaufvertrags - ermittelt worden sei.
- 22 Bei dieser Sachlage konnte der Beklagten ermessensfehlerfrei den Kläger als Zustandsstörer in Anspruch nehmen, weil es für seine Haftung ohne Bedeutung ist, ob er beim Erwerb des Grundstücks in Bezug auf das Vorhandensein einer schädlichen Bodenveränderung gut- oder bösgläubig war, und von welcher Person oder aufgrund welcher Umstände die schädliche Bodenveränderung herbeigeführt wurde. Der Kläger hat vielmehr lagebedingte Nachteile seines Grundstücks zu tragen, wie sie sich im Zeitpunkt des Eigentumserwerbs aufgrund der jeweiligen Gegebenheiten tatsächlich darstellen (BVerwG a. a. O., Rn. 9 m. w. N.; st. Rspr.), und stand im Ergebnis zweifelsfrei als (Zustands-)Störer fest. Eine Verpflichtung der Stadt Z. und des Verkäufers des Grundstücks im Jahr 2009 waren demgegenüber rechtlich unsicher, so dass der Beklagte im Interesse einer möglichst effektiven Gefahrenabwehr den Kläger in Anspruch nehmen durfte.

- 23 Ein Ermessensfehlgebrauch liegt dagegen im Hinblick auf die Auswahl der angeordneten Maßnahme vor, da der Beklagte für die von ihm getroffene Sanierungsanordnung nicht alle relevanten Tatsachen ermittelt und seine Entscheidung auf der Grundlage eines unvollständigen Sachverhalts getroffen hat. Dies betrifft insbesondere die Erwägungen zur Verhältnismäßigkeit der Anordnung.
- 24 Der angefochtene Bescheid führt hinsichtlich der Geeignetheit der Maßnahme zwar zu Recht aus, dass § 5 Abs. 4 BBodSchV als Sicherungsmaßnahme auch eine geeignete Abdeckung schädlich veränderter Böden oder Altlasten mit einer Bodenschicht oder eine Versiegelung in Betracht kommt. Die aus dem Tenor des Bescheids (Ziffer I.1) ersichtliche Beschränkung auf den Wirkungspfad Boden-Mensch (Direktkontakt) im Hinblick auf die „geplante Nachnutzung (parkähnliche Grünfläche ohne die Einrichtung von Nutzgartenarealen)“ lässt aber nicht erkennen, auf welcher rechtlichen Grundlage der Beklagte die Nutzung des Grundstücks des Klägers - auf einer Fläche von ca. 6.000 m² - als „Hausgarten“ (vgl. BBodSchV, Anlage 2, Nr. 2.1 Buchst. b) ausgeschlossen und eine Betrachtung des Wirkungspfads „Boden-Nutzpflanze“ nicht in den Blick genommen hat. Selbst wenn man indessen mit dem Beklagten von der Anlage einer „parkähnlichen Grünfläche“ ausginge, brächte dies regelmäßig die Anpflanzung von Bäumen mit sich (vgl. § 2 Abs. 3 SächsWaldG), deren Wurzeln ein unter der angeordneten Oberbodenschicht von 35 cm eingebrachtes Geotextil möglicherweise beschädigen und die angeordnete Maßnahme daher als ungeeignet erscheinen lassen könnten.
- 25 Auch die Erwägungen des Beklagten in dem angefochtenen Bescheid zur Erforderlichkeit der Maßnahme, die sich auf den Hinweis einer Kosten-Nutzen-Betrachtung beschränken, lassen eine umfassend Würdigung des ermittelten Sachverhalts nicht erkennen. Dem Beklagten war zwar bekannt, dass die Stadt Z. in ihrem Verkehrsentwicklungsplan die mittelfristige Umsetzung einer „Innenstadttangente“ plant und hierfür eine Inanspruchnahme des Grundstücks des Klägers vorsieht. Auch wenn ein konkreter Termin für die geplante Straßenbaumaßnahme derzeit nicht absehbar ist, bedarf die Erforderlichkeit der Maßnahme für die betroffene Teilfläche des Grundstücks einer weitergehenden Begründung, da die angeordnete Sanierungsmaßnahme dort nur für einen beschränkten Zeitraum erfolgen würde.

- 26 Der Beklagte hat schließlich auch bei der Prüfung der Angemessenheit der Sanierungsmaßnahme seine Ermessensentscheidung auf eine fehlerhafte Tatsachengrundlage gestützt. Das Verwaltungsgericht hat zutreffend darauf hingewiesen, dass es nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zwar keinen verfassungsrechtlichen Bedenken begegnet, die sicherheitsrechtlichen Vorschriften über die Zustandsverantwortlichkeit dahingehend auszulegen, dass der Eigentümer eines Grundstücks allein wegen dieser Rechtsstellung verpflichtet werden kann, von dem Grundstück ausgehende Gefahren zu beseitigen, auch wenn er die Gefahrenlage weder verursacht noch verschuldet hat. Die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers, auch wenn sie als solche mit der Verfassung in Einklang steht, kann aber im Ausmaß dessen, was dem Eigentümer zur Gefahrenabwehr abverlangt werden darf, begrenzt sein. Die Belastung des Eigentümers mit den Kosten einer Sanierungsmaßnahme muss diesem zumutbar sein, wobei als Anhaltspunkt das Verhältnis des finanziellen Aufwands zu dem Verkehrswert nach Durchführung der Sanierung dient. Wird der Verkehrswert von den Kosten überschritten, entfällt in der Regel das Interesse des Eigentümers an einem künftigen privatnützigen Gebrauch des Grundstücks, und er kann noch nicht einmal damit rechnen, die entstehenden Kosten durch Veräußerung des Grundstücks gedeckt zu erhalten (BVerfG, Beschl. v. 16. Februar 2000 - 1 BvR 242/91 -, BVerfGE 102, 1-25, juris Rn. 54 ff.).
- 27 Mit der Zumutbarkeit der Maßnahme für den Kläger hat sich der Beklagte in dem angefochtenen Bescheid nicht befasst, und eine grobe Schätzung der Kosten der angeordneten Maßnahme ausweislich des Verwaltungsvorgangs erstmals nach Erhebung der (Untätigkeits-)Klage am 17. März 2015 angestellt. Die mit der Klageerwiderung vom 13. April 2015 erfolgten Darlegungen zum Verkehrswert des Grundstücks und den geschätzten Kosten der Sanierungsmaßnahme dürften jedoch als Ergänzung von Ermessenserwägungen im verwaltungsgerichtlichen Verfahren nach § 114 Satz 2 VwGO angesehen werden können. Diese Vorschrift sieht nach dem Wortlaut zwar nur eine Ergänzung von Ermessenserwägungen vor und setzt voraus, dass bereits bei der behördlichen Entscheidung Ermessenserwägungen angestellt worden sind, das Ermessen also in irgendeiner Weise betätigt worden ist. § 114 Satz 2 VwGO regelt dagegen nicht die Voraussetzungen für die materiell-rechtliche und verwaltungsverfahrensrechtliche Zulässigkeit des Nachschiebens von Ermessenserwägungen, sondern betrifft nur deren Geltendmachung im Prozess

(BVerwG, Urt. v. 20. Juni 2013 - 8 C 46.12 - BVerwGE 147, 81 Rn. 34 = juris Rn. 34). Neue Gründe für einen Verwaltungsakt können nach allgemeinem Verfahrensrecht nur nachgeschoben werden (vgl. § 45 Abs. 2 i. V. m. Abs. 1 Nr. 2 VwVwfG), wenn sie schon bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsverteidigung beeinträchtigt wird (BVerwG, Beschl. v. 9. Juni 2015 - 6 B 60.14 -, juris Rn. 20 m. w. N.; st. Rspr.). Das ist vorliegend der Fall, weil der Beklagte seine der Sanierungsanordnung zu Grunde liegende Auffassung, dass deren Kosten den Verkehrswert des Grundstücks des Klägers bei weitem nicht erreiche, lediglich quantifiziert hat.

- 28 Der Beklagte ist im Hinblick auf die Zumutbarkeit der Sanierungsanordnung jedoch von unzutreffenden Tatsachen ausgegangen, soweit er den Verkehrswert des Grundstücks des Klägers mit 960.734 € angesetzt hat. Der Kläger hat zu Recht darauf hingewiesen, dass der Verkehrswert eines Grundstücks (vgl. § 194 BauGB) nach einem oder mehreren der in § 8 Abs. 1 Satz 1 ImmoWertV bezeichneten Verfahren zu bestimmen ist. Die auch vom Verwaltungsgericht gebilligte Bezugnahme auf den Bodenrichtwert (210.734 €) sowie die im Bauantrag vom Kläger angegebenen Herstellungskosten des von ihm auf dem Grundstück errichteten Wohnhauses (750.000 €) ist vorliegend kein rechtlich tragfähiger Ansatzpunkt für die Schätzung des Verkehrswerts des Grundstücks, weil das für den Marktwert des Grundstücks offensichtlich bedeutsame Vorhandensein von Altlasten dabei unberücksichtigt geblieben ist. Dies gilt auch im Hinblick darauf, dass bei der Inanspruchnahme des Zustandsstörers regelmäßig eine Grenze durch den Verkehrswert nach der Sanierung gezogen wird (BVerwG, Beschl. v. 7. August 2013 - 7 B 9.13 -, juris Rn. 10), denn bei der Sanierung des Grundstücks des Klägers handelt es sich um eine Sicherungsmaßnahme nach § 2 Abs. 7 Nr. 2 BBodSchG, die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern oder vermindern, die Schadstoffe aber nicht beseitigen soll. Dass der Wert des Grundstücks auch dann, wenn die Sanierungsanordnung durchgeführt würde, bei weiter bestehendem Grundwasserschaden, radioaktiver Belastung und einer nur mit einem Geotextil in einer Bodentiefe von 35 cm abgedeckten Altlast, wie sie von den durchgeführten Untersuchungen beschrieben worden ist, nicht mit dem Wert eines

Grundstücks gleichgesetzt werden kann, das diese Belastungen nicht aufweist, liegt nach Auffassung des Senats auf der Hand.

29 Umgekehrt kann der Verkehrswert des Grundstücks auch nicht durch eine Bezugnahme auf den Kaufpreis des Grundstücks im Jahr 2009 (100.000 €) geschätzt werden. Auch wenn der Vortrag des Klägers, dass sich der im Vergleich zum Wertgutachten von 1997 niedrige Kaufpreis dadurch erkläre, dass über eine Zeit von 10 Jahren vergeblich versucht worden war, das Grundstück im Wege der Zwangsversteigerung zu verwerten, nachvollziehbar ist, erscheint es dem Senat ebenso plausibel, dass das Grundstück auch deshalb keinen Käufer gefunden haben könnte, weil zumindest ortskundigen Interessenten der Altlastenverdacht bekannt gewesen ist. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass sich der spätestens seit 1994 bestehende Altlastenverdacht auf den Kaufpreis ausgewirkt hat, selbst wenn der Kläger hiervon nichts gewusst hat und im Hinblick auf das Wertgutachten von 1997 auch nichts hätte wissen müssen, wofür auch nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Vieles spricht.

30 Die vom Beklagten vorgenommene Grobschätzung der Kosten der angeordneten Maßnahme stellt für die Beurteilung der Zumutbarkeit für den Kläger ebenfalls keine ausreichend ermittelte Tatsachengrundlage dar. Diese Schätzung der Kosten auf 170.000 € bis 175.000 € basiert auf einem Vergleich zur Sanierung einer Ablagerung an einem anderen Ort, ohne die konkreten Gegebenheiten auf dem Grundstück des Klägers zu berücksichtigen. Die im Verfahren vom Kläger vorgelegte Sanierungsvorplanung der N. GmbH vom 5. Januar 2015 schätzt die Kosten der angeordneten Maßnahme zwar ebenfalls auf ca. 175.000 € (netto), legt zugleich aber dar, dass es infolge der konkreten Grundstückssituation „relativ unwahrscheinlich“ (S. 40) sei, dass es bei diesen Kosten (Variante 1) bleibe, bei denen keine Entsorgung von überschüssigem bzw. nicht wieder einbaufähigem Boden berücksichtigt sei. Für den als „wahrscheinlicher“ (S. 31) angenommenen Fall, dass im Zuge der Herstellung des Planums eine solche Entsorgung anfalle, schätzt das Gutachten die Kosten (Variante 2) auf ca. 600.000 € (netto), so dass die vom Beklagten vorgenommene Grobschätzung einer weiteren Überprüfung bedarf. Zuletzt ist auch nicht erkennbar, dass der Beklagte im Rahmen der Prüfung der Zumutbarkeit der Maßnahme berücksichtigt hätte, dass dem Kläger bereits erhebliche Kosten durch die von ihm auf

Veranlassung des Beklagten in Auftrag gegebenen Detailuntersuchungen entstanden sind; diese Kosten sind bei der Ermittlung der Belastung des Klägers durch die Sanierung seines Grundstücks ebenfalls in die Abwägungsentscheidung des Beklagten einzustellen.

31 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

32 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung) vom 24. November 2017 (BGBl. I S. 3803) in der jeweils geltenden Fassung 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 schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung und der Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung 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 das Urteil 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 staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, 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.

Dr. Pastor

Dr. John

Dr. Helmert

Beschluss

Der Streitwert wird auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 2 GKG. Der Senat hat sich an der Streitwertfestsetzung für das erstinstanzliche Verfahren durch das Verwaltungsgericht orientiert, gegen die von den Beteiligten keine Einwände erhoben worden sind.
- 2 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Dr. Pastor

Dr. John

Dr. Helmert