



**SÄCHSISCHES
OBERVERWALTUNGSGERICHT**

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der

- Antragstellerin Vorinstanz -
- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Regierungspräsidium Leipzig
Braustraße 2, 04257 Leipzig

- Antragsgegner Vorinstanz -
- Antragsgegner -

wegen

Auflage zur Altlastenerkundung
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Antrag auf Zulassung der Beschwerde

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerichtes durch den Präsidenten des Obergerichtes Häring, den Richter am Obergericht Künzler und den Richter am Verwaltungsgericht Israng

am 1. Februar 2000

beschlossen:

Der Antrag der Antragstellerin auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 17. April 1998 - 3 K 987/97 - wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Antragsverfahrens.

Der Streitwert für das Verfahren in beiden Rechtszügen wird unter Änderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung auf 250.000,00 DM festgesetzt.

Gründe**I.**

Mit Bescheid vom 5.6.1997 gewährte der Antragsgegner der Antragstellerin die - durch eine Eigenbeteiligung der Antragstellerin und einen Haftungshöchstbetrag begrenzte - Freistellung von der Kostenlast für die Beseitigung der vor dem 1.7.1990 auf ihrem Betriebsgrundstück verursachten Schäden. Unter anderem erging diese Freistellung „unter der Auflage“, dass das Betriebsgrundstück unverzüglich nach der Sächsischen Altlastenmethodik zu untersuchen sei (Nr. II.3. Satz 1 des Bescheides). Für die Durchführung der Untersuchungen wurde der Antragstellerin in Nr. II.3. Satz 2 und 3 des Freistellungsbescheides ein dreistufiger, an Fristen zwischen einem Jahr und drei Jahren gebundener Untersuchungsplan vorgegeben. Für den Fall einer Fristversäumnis sah Nr. II.4. des Bescheides das Erlöschen der Freistellung vor. Gegen den Freistellungsbescheid legte die Antragstellerin mit Schreiben vom 26.6.1997 Widerspruch ein, über den - soweit erkennbar - noch nicht entschieden wurde. Gegen die für sofort vollziehbar erklärte Auflage unter Nr. II.3. des Freistellungsbescheides beantragte die Antragstellerin am 4.7.1997 beim Verwaltungsgericht Leipzig vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO. Mit Beschluss vom 17.4.1998 hat das Verwaltungsgericht diesen Antrag abgelehnt. Hiergegen richtet sich der vorliegende Antrag auf Zulassung der Beschwerde.

II.

Der zulässige Antrag der Antragstellerin auf Zulassung der Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Leipzig vom 17.4.1998 ist unbegründet, da die geltend gemachten Zulassungsgründe nicht vorliegen.

Die von der Antragstellerin geltend gemachten ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) bestehen nicht. Das Verwaltungsgericht hat es im Ergebnis zu Recht abgelehnt, der Antragstellerin den von ihr beantragten vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO zu gewähren. Dies ergibt sich bereits daraus, dass der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO unzulässig ist, weil es sich bei der im vorläufigen Rechtsschutzverfahren allein streitgegenständlichen Untersuchungsanordnung nach Nr. II.3. des Altlastenfreistellungsbescheids des Regierungspräsidiums Leipzig vom 5.6.1997 nicht um eine selbstständige, in einem Hauptsacheverfahren mit der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 1. Alt. VwGO angreifbare Einzelfallregelung handelt (vgl. § 80 Abs. 1 VwGO).

Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts stellt diese Untersuchungsanordnung schon keine Auflage i.S.d. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG i.V.m. § 1 SächsVwVfG und damit keine selbstständig erzwingbare hoheitliche Anordnung dar, die Gegenstand einer Anfechtungsklage sein könnte. Der Wahl der Bezeichnung „Auflage“ durch die Freistellungsbehörde kommt vorliegend keine entscheidende Bedeutung zu. Maßgeblich ist vielmehr der objektive Erklärungsinhalt der Bestimmung (vgl. BVerwG, Urt. v. 21.2.1992, NVwZ 1993, 366). Bei der Abgrenzung zwischen einer Inhaltsbestimmung einer Genehmigung oder Vergünstigung und einer Auflage ist maßgeblich darauf abzustellen, ob diese Bestimmung den Regelungsgegenstand der Vergünstigung unmittelbar betrifft, d.h. diesen unmittelbar einschränkt, erweitert oder sonst unmittelbar inhaltlich gestaltet, oder ob sie als zusätzliches zu der erteilten Vergünstigung hinzutretendes, selbstständiges Handlungs- und Unterlassungsgebot mit eigenständigem Regelungsgehalt verstanden werden muss (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 14.3.1997 - 3 S 449/96 -; VGH Bad.-Württ., Urt. v. 8.6.1993, NVwZ 1994, 709).

Daran gemessen kennzeichnet die Untersuchungsanordnung unmittelbar den Inhalt der erteilten Altlastenfreistellung, indem sie die von der Antragstellerin beantragte vollständige kostenmäßige Freistellung von der öffentlich-rechtlichen Verantwortung für etwaige Altlasten auf ihrem Betriebsgrundstück nicht vollständig gewährt, sondern nur eingeschränkt mit der Folge, dass sich diese Einschränkung nur mit einer auf ihren Wegfall zielenden Verpflichtungsklage überwinden lässt. Erkennbares Ziel des Freistellungsantrags der Antragstellerin

war zumindest die vollständige kostenmäßige Freistellung von der Verantwortung für die auf ihrem Betriebsgrundstück vermuteten Altlasten. Einen dementsprechenden Freistellungsbescheid hat die Antragstellerin allerdings nicht erhalten. Dabei schränken aber nicht nur die Eigenanteilsregelungen bzw. die Begrenzung der Kostenerstattung auf einen Höchstbetrag die angestrebte Vergünstigung ein, sondern auch die streitgegenständliche Untersuchungsanordnung. Es spricht alles dafür, dass der Wert der noch bewilligten Vergünstigung dadurch noch weiter gemindert ist. So erscheint es im Rahmen der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur möglichen summarischen Prüfung durchaus nachvollziehbar, wenn die Antragstellerin aufgrund der vorgegebenen dreistufigen Untersuchungsverpflichtung von erheblichen Mehrkosten im Vergleich zu möglichen anderen Untersuchungsmethoden spricht. Zudem bildet diese Anordnung die Grundlage für mögliche weitere, mit zusätzlichen Kostenrisiken verbundene Anordnungen zur Gefahrenabwehr (vgl. Nr. II.4. Satz 3 des Freistellungsbescheides). Es ist daher nicht auszuschließen, dass sich die Gesamtkosten für Gefahrerforschungs- und Gefahrbeseitigungsmaßnahmen soweit erhöhen, dass sie den Umfang der gewährten Kostenfreistellung überschreiten. Jedenfalls liegt darin ein Risiko, mit der die gewährte Freistellung selbst und unmittelbar belastet ist und diese daher weiter einschränkt. Mit der Aufhebung dieser Bestimmung verfolgt die Antragstellerin eine mit diesem Kostenrisiko unbelastete Freistellung und damit ein „Mehr“ an Vergünstigung. Ein derartiges, das eigentliche Klageziel darstellendes „Mehr“ an Vergünstigung lässt sich aber nicht mit der Anfechtungs-, sondern nur mit der Verpflichtungsklage erreichen (vgl. VGH Bad.-Württ., Ur. v. 8.6.1993, NVwZ 1994, 709).

Die Unzulässigkeit einer isolierten Anfechtung der angefochtenen Nebenbestimmung folgt aber auch daraus, dass die Durchführung der in Nr. II.3. im Einzelnen unter Fristsetzung angeordneten Untersuchungen zur auflösenden Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG i.V.m. § 1 SächsVwVfG) für die bewilligte Freistellung gemacht worden ist. Nach Nr. II.4. Satz 1 des Bescheides erlischt die Freistellung mit sofortiger Wirkung, wenn die jeweils geforderten Untersuchungen nicht innerhalb der in Nr. II.3. Satz 3 des Freistellungsbescheides genannten Fristen durchgeführt werden. Dies bedeutet, dass die zunächst gewährte Freistellung ohne Weiteres erlöschen, d.h. unwirksam i.S.v. § 43 Abs. 2 VwVfG i.V.m. § 1 SächsVwVfG werden soll, wenn die in Nr. 3.II. des Freistellungsbescheides angeordneten Maßnahmen nicht fristgerecht durchgeführt werden. Gegen die einem begünstigenden Verwaltungsakt beige-

fügte - auflösende oder aufschiebende - Bedingung, mit der die Behörde - wie hier - zum Ausdruck bringt, dass der Begünstigte die Vergünstigung nicht ohne Einhaltung der Bedingung soll wahrnehmen dürfen, ist aber nicht die isolierte Anfechtungsklage, sondern allein die Verpflichtungsklage auf Erteilung der Vergünstigung ohne diese Nebenbestimmung gegeben (vgl. SächsOVG a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 14.10.1996, VBIBW 1997, 107 und Urt. v. 5.5.1994, VBIBW 1995, 29; Kobes/v. Bullesheim, VIZ 1999, 249/251). Diese Ausgestaltung des Rechtsschutzes ist interessensgerecht, da der von der belastenden Nebenbestimmung Betroffene auf diese Weise nicht durch die isolierte Anfechtung der Nebenbestimmung unmittelbar nach § 80 Abs. 1 VwGO oder über einen Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO erwirken kann, dass er entgegen dem erklärten Willen der Behörde die Vergünstigung ohne Einhaltung der Bedingung wahrnehmen darf. Es ist sachgerecht, ihn insoweit demjenigen gleichzustellen, dem die Behörde - zu Recht oder zu Unrecht - die beantragte Vergünstigung insgesamt versagt hat mit der Folge, dass er insoweit auf den Weg der Verpflichtungs- oder Leistungsklage, bzw. im Bereich des vorläufigen Rechtsschutzes auf einen Antrag nach § 123 VwGO verwiesen ist (vgl. SächsOVG a.a.O.; VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 14.10.1996 a.a.O.).

Somit spricht viel dafür, dass sich aus zweierlei Gründen ein untrennbarer Zusammenhang der Freistellung mit der Untersuchungsanordnung ergibt, der deren isolierte Aufhebung ausschließt und damit auch die Anordnung der sofortigen Vollziehung ins Leere gehen lässt. Fehlt es demnach an einer selbstständig anfechtbaren belastenden Einzelfallregelung in der Hauptsache, ist ein Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO schon nicht statthaft.

Da der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO somit schon unzulässig ist, liegen auch die weiter geltend gemachten Zulassungsgründe der besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten sowie der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 und 3 VwGO) nicht vor.

Demnach ist der Antrag mit der sich aus § 154 Abs. 2 VwGO ergebenden Kostenfolge abzulehnen.

Die Entscheidung zum Streitwert folgt aus § 25 Abs. 2, § 14 Abs. 3 i.V.m. Abs. 1, § 13 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 GKG. Wegen des subventionsrechtlichen Charakters der Freistellung ist zur Bestimmung des Streitwerts in Anlehnung an die Nr. II. 43.1 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (DVBl. 1996, 605) auf den Wert des vermögenswerten Vorteils abzustellen, den die Antragstellerin mit der weitergehenden Freistellung anstrebt (vgl. SächsOVG, Beschl. v. 5.1.1999 - 3 S 619/97 -). Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin zwar mit ihrem Widerspruch sinngemäß eine Freistellung von jedem Haftungsrisiko erstrebt, sie sich mit dem vorliegenden Eilverfahren aber nur gegen die sich aus der Untersuchungsanordnung in der Nr. II.3. des Bescheids des Regierungspräsidiums Leipzig ergebende Einschränkung wendet. Konkrete Anhaltspunkte dazu, wie hoch dieses Risiko zu bewerten ist, liegen nicht vor. Weder hat die Antragstellerin hierzu konkrete Angaben gemacht, noch ergeben sich anderweitig aus den vorliegenden Unterlagen konkrete Hinweise. Indes sind die Aussagen der Antragstellerin dahin gehend zu verstehen, dass sie von einer über die bewilligte Freistellung erheblich hinaus gehenden Mehrbelastung ausgeht. Der Senat schätzt daher den von der Antragstellerin erstrebten wirtschaftlichen Vorteil auf ca. 500.000,00 DM. Dieser Betrag ist im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu halbieren. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

gez.:
Häring

Künzler

Israng