

Titel:

Untersuchungsanordnung zur Schadstoffbelastung des Bodens einer Schießanlage

Normenkette:

VwGO § 80 Abs. 3, Abs. 5

BBodSchG § 9 Abs. 2, § 18

BayWG Art. 63 Abs. 3 S. 1

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

Leitsätze:

- 1. Sachverständige Aussagen des Wasserwirtschaftsamtes als Fachbehörde haben idR größeres Gewicht als Expertisen privater Sachverständiger; sie müssen substantiiert in Frage gestellt werden, um deren Aussagekraft erschüttern zu können. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)**
- 2. Bei Anordnungen zur Gefährdungsabschätzung muss das von der Behörde geforderte Untersuchungsprogramm zumindest in seinen wesentlichen Grundzügen im Bescheid eindeutig geregelt sein. (Rn. 50) (redaktioneller Leitsatz)**
- 3. Soll das Untersuchungsprogramm erst durch den noch zu beauftragenden Sachverständigen entwickelt werden, sind die darauf folgenden Schritte und erforderlichen Untersuchungsmaßnahmen noch unabsehbar und können noch nicht mit regelnder Wirkung unter Androhung eines Zwangsgeldes angeordnet werden. (Rn. 53 – 54) (redaktioneller Leitsatz)**

Schlagworte:

Schadstoffbelastung des Bodens in Folge der Verwendung von Bleischrot in einer Schießanlage, Bodenschutzrechtliche Detailuntersuchung, Hinreichende Bestimmtheit der Anordnung einer Detailuntersuchung, Grundwasser, Schadstoffbelastung, Verhaltensstörer, Sofortvollzug, Detailuntersuchung, Saugkerzen, Bestimmtheit

Vorinstanz:

VG Würzburg, Beschluss vom 21.10.2019 – W 4 S 19.1170

Fundstellen:

UPR 2021, 360

BayVBI 2021, 169

LSK 2020, 9573

BeckRS 2020, 9573

Tenor

I. Unter Abänderung von Ziff. I. des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 21. Oktober 2019 wird die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Bescheid vom 26. Mai 2017 bezüglich dessen Ziff. II.3. wiederhergestellt sowie bezüglich Ziff. III. - soweit sich Ziff. III. auf die Ziff. II.3. bezieht - angeordnet. Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.

II. Unter Abänderung von Ziff. II. des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Würzburg vom 21. Oktober 2019 hat der Antragsgegner $\frac{3}{4}$, der Antragsteller $\frac{1}{4}$ der Kosten des Verfahrens beider Instanzen zu tragen. Die Beigeladenen tragen ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000 € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Beteiligten streiten um die Rechtmäßigkeit der Anordnung einer bodenschutzrechtlichen Detailuntersuchung im Bereich einer Wurfscheibenschießanlage, die der Antragsteller seit ca. 1971 betreibt.

Eigentümer der betroffenen Grundstücke sind die Beigeladenen zu 1 und 2. Im Rahmen einer Umgestaltung der Schießanlage ließ der Antragsteller bereits 2004, 2009 und 2013 Ergebnisberichte „Orientierende Boden- und Wasseruntersuchungen im Einwirkungsbereich der Wurfscheibenanlage M.“ durch ein Ingenieurbüro erstellen. Im Vorfeld der Klärung der zukünftigen Betriebsweise der Anlage sollte die Deposition der Schadstoffe aus den verwendeten Bleischroten überprüft werden. Die Umgestaltung der Schießanlage wurde bis 2012 abgeschlossen (zu Problemen bei der Umgestaltung vgl. BayVGH, B.v. 8.11.2013 - 22 CS 13.1186 - juris). Um mögliche schädliche Bodenveränderungen feststellen zu können, veranlasste das Wasserwirtschaftsamt A... (im Folgenden: WWA) eine weitere orientierende Untersuchung der Altlastenverdachtsfläche Wurfscheibenschießanlage durch das Institut für Umwelt-Analyse (I...), welche mit einem Gutachten vom 10. Oktober 2016 abgeschlossen wurde.

2

Aufgrund der Ergebnisse dieser Untersuchung, Stellungnahmen des Gesundheitsamts an das Landratsamt M... und des WWA verpflichtete das Landratsamt M... den Antragsteller mit Bescheid vom 26. Mai 2017, auf den Grundstücken FINr. 5086, 5086/1 und 5086/2 der Gemarkung M... für die Wirkungspfade „Boden-Grundwasser“ und „Boden-Mensch“ (direkter Kontakt) eine bodenschutzrechtliche Detailuntersuchung nach Maßgabe der nachstehenden Ziffer II. durchzuführen (Ziffer I.). Die Detailuntersuchung soll demnach unter den folgenden Vorgaben durchgeführt werden:

3

Ziff. II.1.: Mit der Detailuntersuchung sei innerhalb von 2 Monaten nach Bestandskraft des Bescheides ein Sachverständiger nach § 18 des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) zu beauftragen, der eine Zulassung im Sinne des Art. 6 Abs. 1 des Bayerischen Bodenschutzgesetzes i.V.m. § 2 Abs. 1 der Verordnung über Sachverständige und Untersuchungsstellen für den Bodenschutz und die Altlastenbehandlung in Bayern besitzt.

4

Ziff. II.2.: Innerhalb von 4 Monaten nach Beauftragung des Sachverständigen sei entsprechend den Ausführungen in Ziffer 2.2.1 des Merkblattes 3.8/1 des Bayerischen Landesamtes für Wasserwirtschaft (jetzt: Bayerisches Landesamt für Umwelt) vom 31. Oktober 2001 ein Untersuchungsprogramm zu erstellen. Im Rahmen des Untersuchungsprogrammes seien mindestens die horizontale und vertikale Abgrenzung der Schadstoffverteilung im Boden - bezogen auf die Parameter Blei, Arsen, Antimon - zu ermitteln sowie die Schadstoffbelastung in der abstromig zur Verdachtsfläche gelegenen gesättigten Bodenzone zu erkunden. Hierbei seien bei Bedarf Grundwassermessstellen einzurichten und Rammkernsondierungen vorzunehmen. Im Rahmen des Untersuchungsprogramms sei ferner bzgl. des Wirkungspfades „Boden - Mensch“ (direkter Kontakt) eine räumlich-analytische Abgrenzung der mit Blei, Arsen und Antimon belasteten Flächen vorzunehmen. Inhalt und Umfang des Untersuchungsprogramms seien mit dem Landratsamt (Bodenschutzbehörde, Untere Naturschutzbehörde und Gesundheitsamt) sowie dem WWA abzustimmen.

5

Ziff. II.3.: Nach erfolgter schriftlicher Freigabe durch das Landratsamt seien innerhalb von 6 Monaten die im Rahmen des mit den Fachbehörden abgestimmten Untersuchungsprogramms vorgesehenen Erkundungsmaßnahmen und Beprobungen durchzuführen.

6

Ziff. II.4.: Die Untersuchungsergebnisse seien von dem beauftragten Sachverständigen innerhalb von 3 Monaten nach Beendigung der Erkundungsmaßnahmen in einem Abschlussgutachten zusammenzufassen, auszuwerten und mit einer Gefährdungsabschätzung dem Landratsamt und dem WWA zu übersenden.

7

Ziff. III.: Für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung in Ziffer II.1. wurde ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000 € angedroht, bei Nichteinhaltung der Fristen in Ziffern II.2., II.3. und II.4. jeweils ein Zwangsgeld in Höhe von 2.500 €.

8

Die Anordnung wurde auf § 9 Abs. 2 BBodSchG gestützt und zur Begründung ausgeführt, dass das WWA als amtlicher Sachverständiger aufgrund der Untersuchungsergebnisse aus der orientierenden Untersuchung bestätigt habe, dass eine Gefährdung des Grundwassers durch die Bodenbelastungen möglich sei und sich der Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung erhärtet habe. Daher sei es

angemessen, weitergehende Untersuchungen im Rahmen einer Detailuntersuchung zu fordern, um abschließend zu klären, ob sich das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung bestätige und sich damit eine Notwendigkeit zur Sanierung der Fläche ergebe. Die Wirkungspfade Boden-Grundwasser und Boden-Mensch seien zu berücksichtigen. Da eine Einzäunung der betroffenen Grundstücksflächen in Betracht komme, sei es zweckmäßig, dass zunächst als Bestandteil der Detailuntersuchung eine räumlich-analytische Abgrenzung der mit Blei, Arsen und Antimon belasteten Flächen vorgenommen werde. Es sei zweckmäßig und angemessen gewesen, bei der Störerauswahl gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG den Antragsteller als Handlungsstörer zur Durchführung der Detailuntersuchung zu verpflichten. Es bestünden keine ernsthaften Zweifel daran, dass die Bodenbelastungen durch Bleischrote verursacht worden seien, die auf der Wurfscheibenschießanlage des Antragstellers verschossen worden seien. Die in Ziffer II. aufgelisteten Maßnahmen seien erforderlich, um eine ordnungsgemäße Abwicklung der Detailuntersuchung sicherzustellen.

9

Gegen diesen Bescheid ließ der Antragsteller Klage erheben (Az. W 4 K 17.625). Im Rahmen einer mündlichen Verhandlung zu diesem Klageverfahren schlossen die Beteiligten am 24. Juli 2018 einen Vergleich, mit dem sich der Kläger und hiesige Antragsteller verpflichtete, 5 Saugkerzen im Hauptdepositionsbereich zu installieren. Weiter sollte das WWA bzw. ein Mitarbeiter die Probeentnahmen durchführen, wenn Sickerwasser zu erwarten sei. Die Probenahme und Analytik werde über einen Zeitraum von 5 Jahren durch das WWA durchgeführt. Der Beklagte verzichte zunächst in den nächsten 5 Jahren auf die Durchsetzung des streitgegenständlichen Bescheides, „sofern sich keine gegenteiligen Anhaltspunkte aus der Analytik der Probeentnahmen oder auf andere Weise ergeben“.

10

Nach diesem Vergleich wurde das Klageverfahren ruhend gestellt. Im Februar 2019 erfolgte die Installation der Saugkerzen und am 27. März 2019 eine erste Beprobung. Hierzu nahmen sowohl das WWA als auch das Institut I... mehrfach Stellung.

11

Mit Bescheid vom 9. August 2019 ergänzte das Landratsamt seinen Bescheid vom 26. Mai 2017 durch Anordnung der sofortigen Vollziehung der Ziffern I. und II. des Bescheides vom 26. Mai 2017.

12

Auch gegen den Bescheid vom 9. August 2019 erhob der Antragsteller mit Schriftsatz vom 30. August 2019 Klage (Az. W 4 K 19.1168). Zudem beantragte er mit Schriftsatz vom 30. August 2019, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid vom 9. August 2019 anzuordnen. Zur Begründung führte er im Wesentlichen an, dass ein öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids vom 26. Mai 2017 nicht gegeben sei. Den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO sei nicht genügt. Die Abwägung der Individualinteressen des Antragstellers gegenüber der Notwendigkeit der sofortigen Durchführung der Detailuntersuchung sei fehlerhaft. Aus der ersten Probeentnahme aus den Saugkerzen könnten hinreichend konkrete Anhaltspunkte, die den Sofortvollzug der Detailuntersuchung rechtfertigten, nicht abgeleitet werden. Aus den gutachterlichen Stellungnahmen des I... ergebe sich, dass die erste Untersuchungsreihe einer solchen Saugkerzenuntersuchung keine belastbaren Ergebnisse mit sich bringe. Es bestehe für einen Sofortvollzug auch deswegen kein Anhaltspunkt, weil bereits früher (2004 - 2013) an den Austrittsquellen von Grundwasser Grundwasserproben genommen und auf das Vorliegen von Schadstoffen untersucht worden seien. Diese Prüfungen hätten keine Anhaltspunkte für eine mögliche Verunreinigung des Grundwassers oder des Bodens mit sich gebracht. Das Ergebnis der orientierenden Untersuchung aus 2016 bestätige dies.

13

Der Antragsgegner beantragte, den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abzuweisen. Die Begründung des Bescheides genüge in formeller Hinsicht den Anforderungen des Gesetzes, auf das überwiegende öffentliche Interesse sei eingegangen worden. Ein Zuwarten bis zur Bestandskraft des Bescheides vom 26. Mai 2017 sei der Allgemeinheit nicht zumutbar. Die Analysen der Probeentnahme aus den fünf Saugkerzen am 27. März 2019 hätten ergeben, dass der Prüfwert für den Parameter Blei (25 µg/l) in 4 von 5 Saugkerzen mit 44,5, 64,4, 198 und 1460 µg/l um das knapp 2- bis gut 58-fache und der Prüfwert für Antimon (10 µg/l) bei einer von 4 Saugkerzen mit 29,0 µg/l deutlich überschritten sei. Die Ergebnisse der Saugkerzenuntersuchung bestätigten die fachliche Einschätzung des WWA zur Verlagerung des belasteten

Sickerwassers in tiefere Schichten. Auf einen Trend der Entwicklung von Schadstoffkonzentrationen im Sickerwasser komme es nicht an. Vielmehr sei maßgeblich, ob die eingeführten und zur Beurteilung anzuwendenden jeweiligen Werte überschritten seien. Aus Sicht des WWA sei sowohl der Einbau als auch die Beprobung der Saugkerzen fachgerecht erfolgt; damit könnten auch die ersten Analyseergebnisse zur Beurteilung der Gefahrenlage herangezogen werden. Die fachliche Beurteilung des WWA auf Grundlage des LfW-Merkblatts 3.8/1 ergebe, dass aufgrund der erheblichen Überschreitungen der maßgeblichen Prüfwerte (insbesondere für Blei) im Sickerwasser und des bekanntermaßen geringen Rückhaltepotenzials im klüftigen Buntsandstein für die schrottypischen Schadstoffe der hinreichende Gefahrenverdacht erhärtet und eine Detailuntersuchung erforderlich sei.

14

Mit Beschluss vom 21. Oktober 2019 lehnte das Verwaltungsgericht Würzburg den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage gegen den Bescheid vom 9. August 2019 ab. Der im Klageverfahren W 4 K 17.625 in der mündlichen Verhandlung am 24. Juli 2018 abgeschlossene Vergleich stehe der Anordnung des Sofortvollzugs durch den Bescheid vom 9. August 2019 nicht entgegen. Zwar sei im Vergleich erklärt worden, dass in den nächsten 5 Jahren auf die Durchsetzung des Bescheids vom 26. Mai 2017 verzichtet werden solle; dieser Verzicht sei jedoch mit der Einschränkung zustande gekommen, dass dies nur gelten solle, „sofern sich keine gegenteiligen Anhaltspunkte aus der Analytik der Probeentnahmen oder auf andere Weise ergeben“. Aus den Ergebnissen der ersten Beprobung im März 2019 seien derartige gegenteilige Anhaltspunkte abzuleiten. Wesentlicher Anlass für die Aufnahme eines 5-jährigen Beprobungszeitraums sei für das Gericht in der mündlichen Verhandlung die Tatsache gewesen, dass sich die Beteiligten und die herangezogenen Gutachter nicht über die Zusammensetzung des Bodens über der Gesteinsschicht und dessen Durchlässigkeit einig gewesen seien. Umstritten sei vor allem gewesen, wie sich die Schadstoffbelastung des Sickerwassers am Übergang vom Bodenhorizont in den Gesteinshorizont darstelle. Um dies aufzuklären, sei die Installation von 5 Saugkerzen am Übergang vom Bodenzum Gesteinshorizont angeregt worden. Die Beprobung habe nunmehr ergeben, dass die Prüfwerte für Blei und Antimon überschritten seien. Daher finde eine Neubewertung des Tatsachenmaterials sowie eine ergänzende fachliche Einschätzung statt. Das WWA als fachkundige Behörde komme zu dem schlüssigen Ergebnis, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG bestehe. Da nun die Unklarheiten hinsichtlich der Sickerwasserbelastung am Übergang von der Boden in die Gesteinsschicht insoweit ausgeräumt seien, als eine Schadstoffbelastung nachgewiesen sei, sei nach der orientierenden Untersuchung und entsprechend den Vorgaben des LfW-Merkblatts 3.8/1 eine nicht unwesentliche Überschreitung jedenfalls des Prüfwerts für Blei zu verzeichnen. Im genannten Merkblatt heiße es hierzu unter Ziffer 2.1.2.2 (Transportprognose), dass bei Feststellung einer Überschreitung des Prüfwertes im Sickerwasser am Ort der Probenahme konkrete Anhaltspunkte für eine Grundwassergefährdung vorlägen, es sei denn, aufgrund der Untergrundbeschaffenheit könne fachlich plausibel begründet werden, dass der Prüfwert am Ort der Beurteilung derzeit und künftig nicht überschritten werde. Grundlegende Zweifel hinsichtlich Untergrundbeschaffenheit und Durchlässigkeit der Bodenschicht bestünden nun nicht mehr, so dass bereits aufgrund der im Rahmen der ersten Probenahme nachgewiesenen Überschreitungen der Prüfwerte eine weitere Gefahrerforschung und -abschätzung durch Anordnung einer Detailuntersuchung vorzunehmen sei. Das Ergebnis einer ersten Probenahme sei auch belastbar. Die fachkundige Behörde WWA habe die erste Probenahme als ausreichend eingestuft. Demgegenüber habe I... in der gutachterlichen Stellungnahme - Bewertung Sickerwasseruntersuchungen mittels Saugkerzen vom 29. August 2019 nur pauschal auf die Aussagen wissenschaftlicher Publikationen und Einrichtungen verwiesen. Dies genüge nicht, um die Ansicht der fachkundigen Behörde WWA zu entkräften. Den Beurteilungen des WWA komme aufgrund seiner Erfahrungen durch jahrzehntelange Bearbeitung eines bestimmten Gebiets besondere Bedeutung zu. Die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung sei hinreichend, mithin also formell rechtmäßig. Materiell sei für die Anordnung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG nunmehr davon auszugehen, dass aufgrund konkreter Anhaltspunkte ein hinreichender Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung bestehe. Der Antragsteller gehöre als Verursacher der Bodenveränderung zum in § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG genannten Personenkreis. Andere Handlungstörer seien für das Gericht nicht ersichtlich. Auch sonst sei die Anordnung nicht zu beanstanden, sie sei auch hinsichtlich ihres Inhalts und ihres Umfangs bestimmt und auch verhältnismäßig.

15

Gegen diesen gegen Empfangsbekanntnis vom 24. Oktober 2019 dem Antragsteller zugestellten Beschluss legte dieser am 5. November 2019 Beschwerde ein und beantragte,

16

unter Änderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den Bescheid vom 9. August 2019 anzuordnen.

17

Mit Schriftsatz vom 20. November 2019 begründete der Antragsteller seine Beschwerde. In Ziffer 1.3 des angefochtenen Beschlusses zitiere das Verwaltungsgericht aus der gegen den Bescheid vom 26. Mai 2017 erhobenen Klage, führe aber nicht aus, dass bereits in diesem Verfahren darauf hingewiesen worden sei, dass zum damaligen Zeitpunkt keine konkreten Anhaltspunkte gegeben seien, die eine Detailuntersuchung rechtfertigen würden. Hinsichtlich des Vergleichs vom 24. Juli 2018 sei die Annahme des Verwaltungsgerichts fehlerhaft, dass die Zusammensetzung des Bodens über der Gesteinsschicht zum damaligen Zeitpunkt streitig gewesen sei. Vielmehr sei im Rahmen der orientierenden Untersuchung die Bodenbeschaffenheit ausführlich dargestellt worden. Das Gutachten von I... aus dem Jahr 2016 habe im Ergebnis festgestellt, dass eine Gefahrenlage für das Grundwasser im Depositionsbereich der Bleischrote nicht als erhärtet anzusehen sei und zukünftig eine Veränderung der Gefahrenlage nicht zu erwarten sei. Insoweit habe I... den Vorschlag unterbreitet, im Sinne eines weitergehenden Monitorings zwei Saugkerzen installieren zu lassen, wobei auch I... in dem Vorschlag deutlich davon ausgegangen sei, dass hier eine längerfristige Beprobung durchzuführen sei. Aus eben diesem Grund habe seinerzeit das Gericht für den Vergleich wohl auch eine 5-jährige Laufzeit der Beprobung vorgeschlagen, um tatsächlich zu aussagekräftigen Werten zu gelangen. I... habe dargelegt, dass aus einer ersten Beprobung kein belastbares Ergebnis gewonnen werden könne. Auch ein weiterer Sachverständiger (Diplom-Geologe ..., im Folgenden: P.) habe hierzu in einer Stellungnahme vom 19. November 2019 bestätigt, dass die Untersuchungsergebnisse aus Saugkerzen über Zeitreihen erfasst und beurteilt werden müssten. Es sei auch außer Acht gelassen worden, dass die Situation mindestens seit Anfang der 1970er Jahre gegeben sei, da sich bereits über Jahrzehnte Bleischrot in diesem Bereich angesammelt habe. Folglich sei davon auszugehen, dass die vom Verwaltungsgericht angesprochene Neubewertung des Tatsachenmaterials letztlich nicht zutreffend sei. Auch sei die Aussage des WWA (vom 1.8.2019) nicht nachvollziehbar, als dort an verschiedenen Stellen davon gesprochen werde, es läge ein klüftiger Buntsandstein vor. Dies stehe im Gegensatz zu einer geologischen Karte des LfU (Kartenblatt 6320). Auch die Stellungnahme des Diplom-Geologen P. bestätige, dass im Bereich des Schießplatzes eine mittlere Gesamtschutzfunktion der Grundwasserüberdeckung gegeben sei. Auch nach Einschätzung dieses Gutachters sei nicht davon auszugehen, dass die gültigen Prüfwerte für Antimon und Blei am Ort der Beurteilung überschritten werden könnten. Diese gegensätzlichen Auffassungen der neutralen Sachverständigen nach § 18 BBodSchG seien vom Verwaltungsgericht nicht ausreichend gewürdigt worden. Zudem frage sich, warum in all den Jahrzehnten kein Schadstoffeintrag in den Austrittsquellen des Grundwassers festzustellen gewesen sei, wenn denn tatsächlich klüftiger Buntsandstein vorliegen würde, der nach Auffassung des WWA kein maßgebliches Rückhaltepotenzial gegenüber schadstoffbelastetem Sickerwasser aufweise. Die Ergebnisse der Saugkerzenbeprobung hätten die verbal-argumentative Sickerwasserprognose von I... lediglich bestätigt, aber nichts an den entscheidungserheblichen Tatsachen verändert. Im Gegenteil hätten die Ausführungen von I... zur Schadstoffbelastung am Ort der Beurteilung nach wie vor Gültigkeit und würden nun auch vom Diplom-Geologen P. weiter untermauert. Zwar sei dem Verwaltungsgericht insoweit zuzustimmen, als es sich beim WWA um eine gesetzlich eingerichtete Fachbehörde handle. Dies bedeute jedoch nicht zwangsläufig, dass jede vom WWA vorgenommene Einschätzung auch tatsächlich fachlich zutreffend und richtig sei. Insoweit bestünden im vorliegenden Fall schon deshalb Bedenken, weil beispielsweise noch im Jahr 2004 im Rahmen des Monitorings auf Probeentnahmen im Bereich der Quellaustritte durch das WWA abgestellt worden sei. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei die Begründung der Anordnung des Sofortvollzugs nicht fallbezogen. Es hätte vorliegend einer umfangreicheren Begründung bedurft. Letztendlich stütze sich nämlich die Anordnung des Sofortvollzugs nur auf die Ergebnisse der Erstbeprobung mit den neu installierten Saugkerzen, ohne den sonstigen umfangreichen Sachverhalt in die Überlegungen mit einzubeziehen.

18

Die einzelnen streitgegenständlichen Anordnungen seien auch deswegen zu beanstanden, weil sie nicht ausreichend bestimmt seien. Zwar sei die in Ziffer 1 des Bescheides vom 26. Mai 2017 festgelegte

Beauftragung eines Sachverständigen vertretbar. Soweit jedoch in Ziffer 2 des Bescheides letztlich dem Antragsteller aufgegeben werden, ein Untersuchungsprogramm zu erstellen und insoweit lediglich auf das Merkblatt des LfU verwiesen werde, sei dies nicht ausreichend bestimmt. Auch die weiteren Mindestanforderungen in Ziffer 2 des Bescheides seien derartig ungenau, dass der Antragsteller noch nicht einmal klar sagen könne, welche Vorstellungen der Antragsgegner vom Umfang dieses Untersuchungsprogrammes überhaupt habe. Letztlich müsse nämlich der Antragsteller auch beurteilen können, ob er wirtschaftlich überhaupt in der Lage sei, ein solches Konzept umzusetzen. Auch die Ziffer 4 begegne erheblichen Bedenken, weil diese mangels einer konzeptionellen Abstimmung bedeute, dass der Antragsteller keineswegs davon ausgehen könne, dass er mit Vorlage dieses Gutachtens und dieser Gefährdungsabschätzung auch den Vorstellungen des Landratsamts und des WWA entsprechen würde. Mit anderen Worten müsse der Antragsteller davon ausgehen, dass im Nachgang fortlaufend weitere Untersuchungen gefordert würden. Für den Empfänger eines Verwaltungsakts müsse indes klar und deutlich erkennbar sein, was genau er schulde bzw. was er zu erbringen habe. Der Antragsteller habe versucht, eine Kostenschätzung für eine solche Detailuntersuchung einzuholen. Jedoch habe ihm kein Institut eine verlässliche Kostenschätzung vorlegen können, weil bis heute noch nicht einmal feststehe, in welcher Form beispielsweise wie viele Bohrungen durchzuführen seien und wie viele Messstellen einzurichten seien. Beispielsweise beliefen sich die Kosten einer Trümmerbohrung deutlich niedriger als die einer Kernbohrung, bei der pro laufendem Bohrmeter Kosten bis zu ca. 1.000 € entstünden. Vor diesem Hintergrund wäre es in jedem Fall zwingend gewesen, dass zwischen dem Antragsteller und dem Antragsgegner zumindest der Inhalt des vorzulegenden Untersuchungskonzeptes abgestimmt werde. Es könne insoweit nicht erwartet werden, dass der Antragsteller einen Auftrag erteile, bei dem er noch nicht einmal absehen könne, welche Kosten ihm dieser verursachen werde und ob er hiermit möglicherweise insolvenzrechtliche Relevanz für den Verein erreiche.

19

Die Landesadvokatur Bayern beantragte mit Schriftsatz vom 18. Dezember 2019 für den Antragsgegner,

20

die Beschwerde zurückzuweisen.

21

Anlass für den damaligen gerichtlichen Vergleich seien unterschiedliche fachliche Beurteilungen von I... und dem WWA im Rahmen der orientierenden Untersuchung im Hinblick auf die Schadstoffbelastung des Sickerwassers am Übergang vom Bodenhorizont in den Gesteinshorizont gewesen. Die unterschiedlichen fachlichen Einschätzungen hätten sich auch auf die Beurteilung des Sorptionsvermögens des Bodenhorizontes bezogen. Mit den Analyseergebnissen der ersten Probenahme der Saugkerzen vom April 2019 seien Anhaltspunkte im Sinne der Vergleichsregelung eingetreten, die aus Sicht des Landratsamtes ein zeitnahes Handeln erfordert und damit die im Vergleich vereinbarte Aussetzung des Bescheides vom 26. Mai 2017 hinfällig gemacht hätten. Aus diesem Grund sei am 9. August 2019 die sofortige Vollziehung der Ziffern I. und II. Nr. 1 bis 4 des Bescheides vom 26. Mai 2017 angeordnet worden. Richtig sei, dass bezüglich des Aufbaus der Boden-/Gesteinshorizonte kein Streit bestehe, dies aber nicht gelte, soweit es um das Rückhaltepotenzial des Bodens und des anstehenden Festgesteins in Bezug auf bleischrottypische Schadstoffe gehe. Die unterschiedlichen fachlichen Auffassungen habe das WWA in der Stellungnahme vom 28. Dezember 2016 dargestellt. Das Verwaltungsgericht habe diesbezüglich richtigerweise auch auf die Durchlässigkeit des Bodens über der Gesteinsschicht abgestellt. Zur Frage der Ableitung eines belastbaren Ergebnisses aus der ersten Beprobung der Saugkerzen werde auf die Stellungnahme des WWA vom 12. Dezember 2019 verwiesen. Maßgeblich sei danach, ob Prüfwerte überschritten seien. Die fraglichen Sickerwasseruntersuchungen dienten nicht der Überwachung einer Schadstoffentwicklung, sondern der Ergänzung der vorgenommenen Amtsermittlung (orientierende Untersuchung im Jahr 2016), welche das Ziel verfolgt habe, anhand von Beprobungen den Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung auszuräumen oder zu erhärten. Dabei liege das Hauptaugenmerk auf der Ermittlung des Schadstoffpotenzials und der Einschätzung der mobilen Anteile, die den Ort der Beurteilung erreichen, und von welchen Belastungen am Ort der Beurteilung auszugehen sei. Ein Trend von Ergebnissen aus Saugkerzenuntersuchungen sei für diese Beurteilung nicht maßgeblich. Zwar seien 2004 Grundwasseruntersuchungen in Form von Probenahmen an drei dem WWA bekannten Quellaustritten vorgenommen worden. Ob diese Quellaustritte jedoch den gesamten Abstrom aus der Schießanlage erfassten, sei ungewiss. Denn die hydrogeologischen Verhältnisse des gesamten M...er Berges seien

unzureichend bekannt. Es sei daher nicht auszuschließen, dass schadstoffbelastetes Sickerwasser Grundwasser beeinflusse, das nicht über die bisher beprobten drei Quellen austrete. Die Ergebnisse der früheren Quellbeprobungen ersetzen daher nicht die geforderte Detailuntersuchung (WWA v. 11.9.2019). Für das Vorliegen einer Gefahr für das Grundwasser sei die festgestellte oder prognostizierte Stoffkonzentration im Sickerwasser an der Eintrittsquelle ins Grundwasser maßgeblich. Vorliegend sei entscheidend, dass im Bereich des relevanten Standortes (alter Depositionsbereich der Schießanlage) im Sickerwasser deutlich erhöhte Schadstoffkonzentrationen festzustellen seien, die prognostisch ins Grundwasser gelangen könnten. Das WWA sehe seine Sickerwasserprognose durch die Saugkerzenuntersuchungen bestätigt. Der Prüfwert für Blei sei in 4 von 5 Saugkerzen um das knapp 2- bis gut 58-fache deutlich überschritten. Es bleibe unklar, wie der Antragsteller aus der vorgelegten geologischen Karte ableiten möchte, dass kein klüftiger Buntsandstein vorliege. Der diesbezüglichen Aussage des WWA entspreche auch das Gutachten von I... vom 10. Oktober 2016, das selbst von Klüften ausgegangen sei. Das WWA habe weiter darauf hingewiesen, dass sich ohne weitere Erkundungen keine Aussagen treffen ließen, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmaß ausreichende adsorptionsfähige Schichten vorhanden seien. Soweit sich I... in der orientierenden Untersuchung mit dem Eluat auseinandergesetzt habe und festgestellt habe, dass am Übergang von der Fließerde zum Festgestein in allen Fällen die gültigen Prüfwerte unterschritten seien, habe das WWA hierzu ausgeführt, dass das in dieser Tiefe gewonnene Probenmaterial nicht die maßgebliche Schadstoffquelle darstelle und mit den Saugkerzenuntersuchungen die durch das WWA aufgestellte Sickerwasserprognose bestätigt worden sei. Mit den vorliegenden Laborergebnissen der Saugkerzenuntersuchungen lägen daher Tatsachenerkenntnisse vor.

22

Der Sofortvollzug sei ausreichend und umfassend begründet. Das Landratsamt habe das besondere Interesse im Einzelfall dargelegt. Es habe ein dringendes öffentliches Interesse erkannt, weil nicht auszuschließen sei, dass weitere schrotbedingte Schadstoffe wie Blei, Arsen und Antimon vom Boden über das Sickerwasser durch den klüftigen Buntsandstein und letztlich auch ins Grundwasser gelangen könnten.

23

Es bestünden auch konkrete Anhaltspunkte für den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG. Im vorliegenden Verfahren lägen sowohl orientierende Untersuchungen als auch eine Sickerwasserprognose mit dem Ergebnis von Prüfwertüberschreitungen vor, wonach ein hinreichender Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung vorliege. Die im Rahmen der orientierenden Untersuchungen von behördlicher Seite beauftragten und durch I... durchgeführten Bodenuntersuchungen hätten ergeben, dass in den oberen Bodenschichten (bis ca. 15 cm unterhalb der Geländeoberkante) die Prüfwerte nach Anhang 2 Nr. 3.1 Bundesbodenschutzverordnung für Blei, Antimon und Arsen im Boden überschritten würden und die Schadstoffgehalte im Übergang von der Fließerde zum geklüfteten Felsgestein abnehmen. Bei der orientierenden Untersuchung sei durch I... und das WWA eine verbal-argumentative Sickerwasserprognose aufgestellt worden. Die für das Landratsamt maßgebliche Prognose des amtlichen Sachverständigen des WWA vom 28. Dezember 2016 habe ergeben, dass schadstoffbelastetes Sickerwasser am Übergang vom Boden in den Gesteinshorizont die relevanten Prüfwerte überschreite (bestätigt durch die Ergebnisse der Saugkerzenbeprobung am 27. März 2019) und auf der weiteren Transportstrecke im bekanntermaßen klüftigen Buntsandstein keine maßgebliche Schadstoffreduktion stattfinde, so dass auch am Ort der Beurteilung eine Überschreitung der Prüfwerte mindestens für den Parameter Blei zu erwarten sei.

24

Der Bescheid sei auch ausreichend bestimmt. Die Ziffer I. definiere die Hauptregelung des streitgegenständlichen Bescheides, wonach der Antragsteller verpflichtet werde, auf den betroffenen Grundstücken eine bodenschutzrechtliche Detailuntersuchung durchzuführen. Die Ziffer II. des Bescheides regle die Einzelheiten dazu. Der Antragsteller solle den nach Ziffer II. Nr. 1 beauftragten Sachverständigen als ersten Schritt der Detailuntersuchung mit dem Erstellen eines Untersuchungskonzeptes beauftragen. Auch der Antragsteller halte die Beauftragung eines Sachverständigen für vertretbar. Der hinreichenden Bestimmtheit des betreffenden Verwaltungsaktes stehe auch nicht der Hinweis auf das technische Regelwerk in Form des Merkblatts Nr. 3.8/1 des Bayerischen Landesamts für Wasserwirtschaft vom 31. Oktober 2001 entgegen. Für die Wahrung des Bestimmtheitsgebotes reiche es aus, dass neben der Zielrichtung auch die wesentlichen Züge des geforderten Untersuchungsprogramms zum Bestandteil der

Anordnung gemacht würden. Aus dem Bescheid ergebe sich, dass im Untersuchungsprogramm mindestens die horizontale und vertikale Abgrenzung der Schadstoffverteilung im Boden bezogen auf die Parameter Blei, Arsen und Antimon zu ermitteln und die Schadstoffbelastung in der abstromig zur Verdachtsfläche gelegenen gesättigten Bodenzone zu erkunden sei. Hierzu seien bei Bedarf Grundwassermessstellen einzurichten und Rammkernsondierungen vorzunehmen. Ferner sei hinsichtlich des Wirkungspfades Boden-Mensch eine räumlich-analytische Abgrenzung der mit Blei, Arsen und Antimon belasteten Flächen vorzunehmen. Ziffer II. Nr. 2 des Bescheides sehe ausdrücklich vor, dass Inhalt und Umfang des Untersuchungsprogrammes mit dem Landratsamt und dem WWA abzustimmen seien. Als weiteren Schritt der nach Ziffer I. geforderten Detailuntersuchung solle der Antragsteller im Rahmen des mit den Fachbehörden abgestimmten Untersuchungsprogramms die vorgesehenen Erkundungsmaßnahmen und Beprobungen durchführen. Der Antragsteller habe in Bezug auf Ziffer II. Nr. 3 keine Zweifel an der Bestimmtheit vorgetragen. Das dann abgestimmte Untersuchungsprogramm lasse für den Antragsteller eindeutig erkennen, welche Erkundungsmaßnahmen und Beprobungen mit welchen Mitteln vorzunehmen seien, die er dann aufgrund der Ziffer II. Nr. 3 in Auftrag zu geben habe.

25

Mit weiterem Schriftsatz vom 24. Januar 2020 legte die Landesadvokatur Bayern Ergebnisse einer zweiten Probenahme der 5 Saugkerzen vom 10. Dezember 2019 vor. Auch diese zweite Beprobung habe ergeben, dass die Probe aus Saugkerze 2 für den Parameter Blei mit 1060 µg/l über dem Prüfwert von 25 µg/l liege. Dieser Mitteilung beigelegt war ein Bericht des WWA vom 21. Januar 2020 über die Saugkerzenbeprobung. Das WWA stellt fest, dass die Ergebnisse zeigten, dass die schrottypischen Parameter in allen Saugkerzen, in denen Sickerwasser gesammelt werden konnte, nachweisbar seien. Bei der Saugkerze 2 liege der Parameter Blei über dem 42-fachen über dem Prüfwert; diese Saugkerze zeige wieder die höchste Sickerwasserbelastung. Insgesamt betrachtet seien keine einheitlichen Tendenzen (steigende bzw. sinkende Gehalte) gegenüber der ersten Probenahme erkennbar. Die Gehalte ließen weiterhin rückschließen, dass die schrotbedingte Schadstoffbelastung durch Elution und Transport von Niederschlagswasser und Sickerwasser in die Tiefe gelange. Die Zusammenstellung der Ergebnisse bestätige, dass aus wasserwirtschaftlicher Sicht der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung im Sinne des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG gegeben sei. Es werde weiterhin aus fachlicher Sicht die Durchführung einer Detailuntersuchung für erforderlich gehalten.

26

Der Antragsteller äußerte sich hierzu mit Schriftsatz vom 11. Februar 2020. Die Beschwerde bleibe aufrecht erhalten, weil bereits vorgetragen worden sei, dass der angefochtene Bescheid, der eine Detailuntersuchung vorsehe, in sich derartig unbestimmt sei, dass der Antragsteller noch nicht einmal konkret wisse, was er denn letztlich zu veranlassen hätte. Das Institut I... habe erneut festgehalten, dass die Beprobung mittels Saugkerzen einer Konsolidierungsphase bedürfe, um ein realistisches Bild zu erhalten. Die Mitarbeiter der Firma I... verträten die Ansicht, dass eine sachgerechte Detailuntersuchung zum einen enorme Kosten verursachen würde und andererseits eine abschließende Klärung vermutlich nicht herbeigeführt werden könne. I... schlage daher eine andere pragmatische Lösung vor, beispielsweise über eine Beseitigung der abgrenzbaren Hotspots. In der beigelegten Stellungnahme von I... vom 3. Februar 2020 wird betont, dass die Prüfwerte für den Wirkungspfad Boden-Grundwasser für den Übergang von der ungesättigten zur gesättigten Zone gelten würden, also für den Eintritt des Sickerwassers in den Grundwasserleiter (Ort der Beurteilung). Dafür, dass diese Überschreitung vorliege, gebe es derzeit keinerlei Belege, da die Messdaten lediglich am Ort der Probenahme ermittelt worden seien. Der Erkenntnisstand sei somit derzeit nicht weitergehend als derjenige nach Abschluss der orientierenden Untersuchung. Eine Annäherung könne allein die sehr aufwendige Erkundung mittels (vermutet) ca. 70 m tiefer Grundwassermessstellen und geophysikalischer Bohrlochmessungen herbeiführen, wobei aus gutachterlicher Sicht eine vollständige Aufklärung kaum erwartet werden könne. In der Bewertung der Gesamtsituation spiele der tatsächliche Grundwasserflurabstand sehr wohl eine zentrale Rolle.

27

Die Beigeladene zu 3 (als Trägerin ihrer Trinkwasserversorgung mit an den Trinkwasserverbund angeschlossenen anderen Gemeinden) äußerte sich mit Schriftsätzen vom 20. Februar und 31. März 2020. An der Behauptung, dass der Antragsteller die Kosten einer detaillierten Untersuchung nicht aufbringen könne, bestünden erhebliche Zweifel. In einem Zeitungsartikel vom 2. Juli 2019 sei über die finanzielle Situation berichtet worden und darauf hingewiesen worden, dass der Verein für die bevorstehende

Räumung von Bleischrot notwendige 120.000 € angespart und über 200.000 € auf der hohen Kante habe. Nach Auffassung der Beigeladenen zu 3 sei bei den Saugkerzenbeprobungen ein zu niedriger Unterdruck von nur 0,3 bar eingestellt worden. Im Internet fänden sich Hinweise, dass Saugkerzen regelmäßig mit regelmäßig 0,7 bar Unterdruck betrieben werden sollten. Eine Reduzierung des Unterdrucks führe zu einer Reduzierung der Stoffkonzentration in der Probe.

28

Der Antragsteller äußerte sich hierzu mit Schriftsatz vom 11. März 2020. Die Beigeladene zu 3 verkenne, dass es sich bei der Räumungsproblematik um den regulären Schießbetrieb handle und nicht um eine mögliche Altlastenproblematik. Im Rahmen des regulären Schießbetriebes müsse eine vorgegebene Regelberäumung nach 500.000 Schuss erfolgen. Hierfür entstünden Kosten in einer Größenordnung von etwa 120.000 €, für die der Antragsteller entsprechende Rückstellungen gebildet habe, um diesen behördlichen Auflagen nachkommen zu können. Zu den Saugkerzenbeprobungen habe die Beigeladene zu 3 sich im Internet wenig fundiertes Halbwissen angeeignet. Die eigentliche Funktionsfähigkeit der Saugkerzenbeprobung sei vorliegend weder vom WWA noch vom Vertreter des Beklagten (Landratsamt M...) und auch nicht von der I... als technisch problematisch diskutiert worden.

29

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

30

Die Beschwerde hat teilweise Erfolg. Die Klage gegen den Bescheid vom 26. Mai 2017 wird nach derzeitigem Sach- und Streitstand wegen teilweiser fehlender Bestimmtheit der Anordnungen voraussichtlich teilweise Erfolg haben. Die Beschwerdegründe, auf deren Prüfung der VGH beschränkt ist, § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO, rechtfertigen eine Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 21. Oktober 2019 in dem im Tenor bezeichneten Umfang.

31

Der im Beschwerdeverfahren gestellte Antrag ist nicht auf den richtigen Bescheid bezogen, jedoch auslegungsfähig (hierzu 1.). Der vor dem Verwaltungsgericht am 24. Juli 2018 geschlossene Vergleich hinderte den Antragsgegner nicht am Erlass des Bescheids vom 9. August 2019 (hierzu 2.). Das Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 VwGO wurde erfüllt (hierzu 3.) Die Voraussetzungen einer Anordnung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG liegen vor, soweit sie in den Beschwerdegründen in Zweifel gezogen wurden (hierzu 4.). Die getroffenen Anordnungen sind jedoch in ihrer derzeitigen Form zu einem nicht unerheblichen Teil zu unbestimmt, so dass für die gegen den Ausgangsbescheid erhobene Klage insoweit Erfolgsaussicht besteht (hierzu 5.).

32

1. Der gestellte Beschwerdeantrag bezieht sich seinem Wortlaut nach auf die aufschiebende Wirkung der gegen den Bescheid vom 9. August 2019 erhobenen Klage. Dieser Bescheid hat jedoch nur die Anordnung des Sofortvollzuges zum Gegenstand, und damit wohl keine Regelung, die mit der Klage angegriffen werden könnte (vgl. Happ in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 42 Rn. 9). Der gestellte Antrag ist jedoch unter Heranziehung der Beschwerdebegründung auslegungsfähig (Happ in Eyermann, 15. Aufl. 2019, § 146 Rn. 21). Sie bezieht sich ausdrücklich auch auf die gegen den Ausgangsbescheid vom 26. Mai 2017 erhobene Klage und beschreibt auf breitem Raum, warum dessen Anordnungen formell und materiell rechtswidrig sein sollen. Auch die Beteiligten haben das Begehren auf einstweiligen Rechtsschutz so verstanden, dass die aufschiebende Wirkung der gegen den Bescheid vom 26. Mai 2017 erhobenen (ruhenden) Klage gemeint sein soll. Auch das Verwaltungsgericht spricht diesbezüglich vom „streitgegenständlichen Bescheid“ (Beschlussabdruck II.3.), ohne den Antragswortlaut des auch schon dort so gestellten Antrages insoweit zu problematisieren.

33

2. Der zwischen den Beteiligten am 24. Juli 2018 geschlossene gerichtliche Vergleich hinderte nicht die Anordnung des Sofortvollzuges. Der Senat folgt insoweit der Auffassung des Verwaltungsgerichts (Beschlussabdruck S. 11 unten / 12 oben) und verweist auf die dortigen Ausführungen. Der Wortlaut des geschlossenen Vergleichs steht der Auffassung des Antragstellers entgegen, wonach erst eine Tendenz im Sinne einer Beprobungsreihe gemeint gewesen sei. Das für fünf Jahre vereinbarte Zuwarten mit dem

Vollzug stand unter der klaren Einschränkung, dass sich „keine gegenteiligen Anhaltspunkte aus der Analytik der Probeentnahmen...ergeben“. Das kann sich ersichtlich nur auf Überschreitungen von Prüfwerten am Ort der Probenahme beziehen und enthält keinen Vorbehalt des Abwartens von mehreren Probenahmen (und einer Entscheidung erst nach Ablauf der Fünfjahresfrist) oder des Vorliegens einer Tendenz irgendwelcher Werte. Derartiges ist nicht vereinbart worden.

34

Fehl geht in diesem Zusammenhang der Angriff des Antragstellers darauf, dass das Verwaltungsgericht darauf abgestellt habe, dass Uneinigkeit über die Zusammensetzung des Bodens über der Gesteinsschicht bestanden habe. Damit wird unterschlagen, dass das Verwaltungsgericht hierbei noch den entscheidenden Zusatz „und dessen Durchlässigkeit“ angefügt hat und einen Satz später (Beschlussabdruck S. 12 oben) verdeutlicht hat, dass umstritten vor allem gewesen sei, wie sich die Belastung des Sickerwassers am Übergang vom Bodenhorizont in den Gesteinshorizont dargestellt habe. Dagegen ist nichts zu erinnern; insbesondere zeigt die Installation der Saugkerzen, dass vor allem der Sickerwasserzustand am genannten Übergangsbereich aufgeklärt werden sollte.

35

3. Die Begründung der Anordnung des Sofortvollzuges genügt den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Der Senat verweist insoweit auf die Ausführungen im angegriffenen Beschluss (unter II. 2.). Der Einwand des Antragstellers, wonach die Besonderheiten des Falles und die vorhandenen sachverständigen Äußerungen eine umfangreichere Begründung erfordert hätten, greift nicht durch. Für den Sofortvollzug genügen der Hinweis auf die vorhandenen sachverständigen Einschätzungen des WWA und die in der Bescheidsbegründung vom 9. August 2019 enthaltene Interessenabwägung. Die Frage, ob die vom Antragsteller genannten anderen sachverständigen Äußerungen der Anordnung entgegenstehen, ist eine Frage der materiellen Rechtmäßigkeit des Ausgangsbescheides.

36

4. Die Voraussetzungen für eine Anordnung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG liegen vor. Es besteht aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung. Auch konnte der Antragsteller als Verhaltensstörer als Adressat des streitgegenständlichen Ausgangsbescheides in Anspruch genommen werden. Der Senat verweist insoweit auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts unter Nr. II. 3.1 und 3.2 seines Beschlusses und schließt sich diesen an.

37

Wie schon das Verwaltungsgericht hat auch der erkennende Senat mit Blick auf die Beschwerdebegründung zu betonen, dass sachverständige Aussagen des WWA als der Fachbehörde für wasserwirtschaftliche Fragestellungen (Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayWG) in der Regel größeres Gewicht haben als etwa Expertisen privater Sachverständiger, weil sie auf jahrelanger Bearbeitung eines bestimmten Gebiets und nicht nur auf der fachlichen Auswertung wasserwirtschaftlicher Fragestellungen im Einzelfall auf theoretischer Basis beruhen. Sie müssen substantiiert in Frage gestellt werden, um deren Aussagekraft erschüttern zu können. Bloßes Bestreiten oder bloße Behauptungen reichen hierfür nicht aus (vgl. BayVGH, B.v. 25.7.2016 - 22 CS 16.1158 - juris Rn. 47; U.v. 14.2.2005 - 26 B 03.2579 - juris Rn. 20).

38

Die Einwände des Antragstellers in der Beschwerdebegründung greifen nicht durch:

39

4.1 Der im Zusammenhang mit der ersten Saugkerzenuntersuchung angebrachte Hinweis des Antragstellers, dass nicht jede fachliche Einschätzung des WWA zutreffend sei, zumal das WWA früher bei den Probenahmen auf den Grundwasser-Quellaustritt abgestellt habe, verhilft der Beschwerde nicht zum Erfolg. Dieses Vorgehen noch vor den Erkenntnissen einer orientierenden Untersuchung ist ohne weiteres plausibel und wurde durch die weiteren Erkenntnisse im vorliegenden Verfahren überholt. Aus diesem Grund sind Hinweise des Antragstellers etwa darauf, dass man früher bei der Umgestaltung der Anlage (also 2012) von einem guten Sorptionsvermögen des Bodens ausgegangen sei, obsolet. Der Antragsgegner hat deutlich darauf hingewiesen, dass die Grundwasserverhältnisse vorliegend unklar seien und nicht ausgeschlossen werden könne, dass ein Teil des Grundwassers eben gerade nicht an den bekannten Quellen austritt (WWA vom 26.9.2019, S. 3). Das WWA hat nachvollziehbar erläutert, dass damals auf die Einrichtung anderer Grundwassermessstellen verzichtet worden sei; eine flächige Überwachung von Boden und Grundwasser sei mit den damaligen Untersuchungen weder beabsichtigt noch möglich gewesen (WWA

vom 25.9.2017, S. 2). Aus diesem Grund ist das auch kein Argument gegen die Heranziehung der ersten Saugkerzen-Ergebnisse.

40

4.2 Der Antragsteller rügt weiter, dass man aus der ersten Saugkerzenbeprobung keine Rückschlüsse ziehen könne und begründet das mit einem Verweis auf I... Auch I... habe mit dem Vorschlag von zwei Saugkerzen „wohl deutlich“ eine längerfristige Beprobung vorgeschlagen. Das Gutachten von I... (2016, S.52) enthält aber den Vorschlag der Installation der Saugkerzen zur „Beweissicherung“ mittels regelmäßiger Beprobung. Das kann nicht so verstanden werden, dass auch bei Prüfwertüberschreitungen über lange Zeit (wie lange?) einfach weiter gemessen soll. Der Antragsteller unterstellt oder vermutet hier etwas, was in dem Gutachten so nicht steht.

41

Weiter wird gerügt, dass auch der Sachverständige P. (Stellungnahme vom 19.11.2019) ausgeführt habe, dass Saugkerzen über Zeitreihen erfasst und beurteilt werden sollten. Eine konkrete Begründung dafür wird in dieser Stellungnahme jedoch nicht gegeben. Die sachverständigen Stellungnahmen der Antragstellerseite setzen sich insbesondere nicht mit den Ausführungen des WWA zu den Einbaumodalitäten und Konsolidierungsphasen der Saugkerzen (Stn. WWA vom 11.9.2019 und 1.8.2019) auseinander.

42

Das Verwaltungsgericht hat sich in seinem Beschluss auf S. 14 oben mit dieser Problematik auseinandergesetzt und ausgeführt, dass die Stellungnahme von I... vom 29. August 2019 nur pauschale Verweise auf die Aussagen wissenschaftlicher Publikationen und Einrichtungen enthält. Die Beschwerdebegründung setzt dem nichts Konkretes entgegen.

43

4.3 Der Antragsteller rügt weiter, dass man das Vorhandensein von Klüften im Buntsandstein nicht annehmen könne. Das ist schon unverständlich mit Blick darauf, dass die Stellungnahme des von ihm selbst beauftragten Sachverständigen P. (vom 19. November 2019 - AST 5) von Kluftsystemen, die mit Querklüften verbunden seien, spricht. Auch in der beigelegten Berechnung der Gesamtschutzfunktion wird von „Buntsandstein, mittel geklüftet“ ausgegangen. Auch I... 2016 (dort S. 48, 49) spricht von Klüften. Die unter theoretischen Annahmen (Grundwasserflurabstand und mittlere Klüftung des Buntsandsteins) vorgenommene Berechnung der Gesamtschutzfunktion der Grundwasserüberdeckung durch den Sachverständigen P. widerlegt nicht die Transportprognose des WWA. Diesbezüglich ist es gerade Aufgabe einer Detailuntersuchung, eine Grundwasserverunreinigung bzw. -gefährdung am Ort der Beurteilung entweder zu bestätigen oder auszuschließen. Dabei ist noch anzumerken, dass auch die von I... und vom Sachverständigen P. erwähnte 70-m-Deckschicht spekulativ ist (vgl. I... vom 3.2.2020, S. 2: Grundwasserflurabstand 70 m nur vermutet, die hydrogeologischen Verhältnisse des M...er Berges seien nur unzureichend bekannt). Der tatsächliche Grundwasserflurabstand ist nämlich mangels entsprechender Grundwassermessstellen nicht bekannt (vgl. WWA vom 18.12.2016, S. 6; WWA vom 28.12.2016 S. 6; WWA vom 12.12.2019, S. 4: Fehlen einer diesbezüglichen Erkundung). Der tatsächliche Abstand wäre im Übrigen auch irrelevant, wenn im klüftigen Buntsandstein kein Schadstoffrückhalt stattfindet (WWA vom 26.9.1019, S. 4).

44

Dass der vorgelegten Karte des LfU (vorgelegt als AST 6) etwas Anderes zu entnehmen sei, ist nicht zu erkennen. Sie enthält Gesteinsbeschreibungen nach Typus und keine Aussagen über Klüfte. Gleiches gilt für die in der Beschwerdebegründung wiedergegebene Aussage eines Dr. F. vom LfU, die keine Aussage zu Klüften, sondern lediglich zur Gesteinstypisierung enthält. Ihr kann jedenfalls kein Beleg für das Nichtvorhandensein von Klüften entnommen werden.

45

Dass die in den bisher bekannten Austrittsquellen fehlenden Schadstoffnachweise nicht entscheidend sind, wurde bereits unter 3.2.1 ausgeführt. Dieser Aspekt kann daher kein Argument für die Annahme sein, es bestünden keine Klüfte.

46

Die Behauptung, dass die argumentative Transportprognose von I... durch die Ergebnisse der Saugkerzenbeprobung bestätigt sein soll, kann nicht nachvollzogen werden. Im Gegenteil ist damit die Annahme von I... (2016, S. 51), wonach im Übergang von der Fließerde zum geklüfteten (!) Felsgestein die Konzentrationen von Blei und Antimon die Prüfwerte unterschreiten würden, widerlegt. Diesbezüglich ist unerheblich, dass I... die Belastungssituation im Oberboden bekannt gewesen sei, weil es auf die daraus geschlossenen Annahmen ankommt. Fraglich ist nur noch die „weitere Transportstrecke“ (I... 2016, S. 51 unten). Die Annahme dazu teilt das WWA nicht. Es legt diesbezüglich dar, dass gutachterlich nicht belegt werden konnte, dass die Klüfte im oberen Bereich des C-Horizontes mit Feinboden gefüllt sind; erfahrungsgemäß seien die Klüfte im Buntsandstein nicht mit adsorptionsfähigem Feinmaterial gefüllt (vgl. WWA vom 18.12.2016 S. 4 und WWA vom 28.12.2016 S. 4). Ein Beleg für einen maßgeblichen Rückhalt auf der Sickerstrecke im Buntsandstein fehlt (WWA vom 12.12.2019, S. 3). Auch der Gutachter von I... hat in einer E-Mail vom 28. Juni 2017 (Anlage R5 im VG-Akt W 7 K 17.625) eingeräumt, dass der potentielle Schadstoffrückhalt im Feinmaterial der Klüfte in der Tat schwierig zu bewerten sei; deshalb solle ein evtl. Schadstoffrückhalt in den Klüften ohne Berücksichtigung bleiben, an dieser Stelle also von worst-case-Annahmen auszugehen sein. Die Unklarheit über die weitere Transportstrecke war daher gerade der Anlass für die Anordnung einer Detailuntersuchung:

47

Richtig ist nämlich, dass es nicht auf den Ort der Probenahme, sondern auf den Ort der Beurteilung ankommt. Von den Prüfwerten am Ort der Probenahme muss, da keine Werte vom Ort der Beurteilung vorliegen, mittels einer Transportprognose rückgeschlossen werden. Das WWA geht davon aus, dass im klüftigen Buntsandstein keine maßgebliche Schadstoffreduktion stattfindet und damit am Ort der Beurteilung eine Überschreitung der Stufe-1-Werte mindestens für den Parameter Blei zu erwarten ist (vgl. Stn. WWA vom 1.8.2019, S. 2). Die Einwände des Antragstellers und dessen beauftragte Sachverständige haben das nicht widerlegt, sie vermuten nur Anderes. Die Aufklärung dieser Frage ist aber gerade der Sinn der Detailuntersuchung.

48

Zusammengefasst liegen daher hinreichend konkrete Anhaltspunkte für einen Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung vor. Der Hinweis des Antragstellers auf die schon seit Jahrzehnten bestehende Situation verfährt demgegenüber nicht und kann die jetzt festgestellten Prüfwertüberschreitungen nicht relativieren.

49

5. Der Bescheid vom 26. Mai 2017 ist in seinen Anordnungen jedoch zum Teil nicht hinreichend bestimmt. Das Verwaltungsgericht hat im angegriffenen Beschluss seine Auffassung, dass der Bescheid hinreichend bestimmt sei (Beschlussabdruck II. 3.3), nicht näher erläutert. Der Antragsteller hat hiergegen in der Beschwerdebeurteilung eingewandt, dass die Vorstellungen des Antragsgegners bezüglich des Umfangs des Prüfungsprogramms unklar seien. Es gebe zwischen den Beteiligten gerade noch kein abgestimmtes Konzept zum weiteren Vorgehen, so dass der Antragsteller nicht wissen könne, ob das, was auf ihn zukomme, für ihn wirtschaftlich überhaupt tragbar sei. Er sehe die Gefahr des Nachforderns weiterer Untersuchungen. Kein angefragtes Institut habe eine Kostenschätzung abgeben können, weil insbesondere die Art und Anzahl von Bohrungen oder Grundwassermessstellen noch unabsehbar sei. Diese Einwände greifen - zum Teil - durch:

50

Gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Für den Adressaten muss die Regelung so vollständig und erkennbar sein, dass er sein Verhalten danach richten kann. Er muss erkennen können, was genau von ihm gefordert wird (BayVG, B.v. 17.3.2004 - 22 CS 04.362 - juris Rn. 5 zur Bezugnahme auf das LfW-Merkblatt 3.8/1), was verbindlich geregelt wird. Der Regelungsgehalt muss erkennbar sein, ohne dass es noch weiterer Überlegungen oder Rückfragen bedürfte. Die bodenschutzrechtliche Rechtsprechung folgert daraus, dass bei Anordnungen zur Gefährdungsabschätzung das von der Behörde geforderte Untersuchungsprogramm zumindest in seinen wesentlichen Grundzügen im Bescheid eindeutig geregelt sein muss (VG München, U.v. 6.3.2001 - M 2 K 00.701 - juris Rn. 42; VG Würzburg, B.v. 18.12.2019 - W 4 S 19.1366 - juris Rn. 26).

51

Im vorliegenden Fall wollte sich der Antragsgegner offenbar für ein gestuftes, schrittweises Vorgehen entscheiden, das - unter Inanspruchnahme eines vom Antragsteller zu beauftragenden Sachverständigen - aus der Entwicklung und Festschreibung eines Untersuchungsprogramms, der späteren Durchführung der darin aufzunehmenden Einzelmaßnahmen (Bohrungen, Messstellen...) und der Fertigung eines Abschlussberichts mit entsprechender Gefährdungsabschätzung bestehen soll. Er hat jedoch diesbezüglich nicht auch mehrere Bescheide schrittweise nacheinander erlassen, sondern seinen Vorgehensplan in einen einzigen Bescheid gepackt mit der Folge, dass die nötigen tatsächlichen Handlungsschritte zeitlich nach dem - bei Bescheiderlass (und auch heute) noch völlig unklaren - Untersuchungsprogramm nicht absehbar sind, gleichwohl aber dem Antragsteller schon regelnd unter Androhung entsprechender Zwangsgelder vorgegeben werden.

52

Ziff. II.1 des Bescheides zeigt auf, dass dem Antragsgegner der letztendliche konkrete Inhalt des Untersuchungsprogramms selbst noch unklar war (und immer noch ist), denn dieses Programm soll in seinen Einzelheiten erst noch durch einen zu beauftragenden Sachverständigen entwickelt und mit den zuständigen Behörden des Antragsgegners abgestimmt werden.

53

Der Senat folgt allerdings nicht der Auffassung des Antragstellers, dass auch schon die Ziff. II.2. des Bescheides vom 26. Mai 2017 zu unbestimmt sei, denn der Antragsgegner gibt darin jedenfalls die aus seiner Sicht wesentlichen Vorgaben zur Aufstellung eines solchen Programms vor (VG Augsburg, B.v. 18.7.2013 - Au 3 S 13.780 - juris Rn. 47: Vorgabe der Bestimmung jedenfalls der Grundzüge des vom Störer zu erstellenden Untersuchungskonzepts). Es wird klar, dass der Sachverständige nach den allgemeinen Vorgaben des dort genannten und öffentlich zugänglichen (und jedem in diesem Bereich tätigen Sachverständigen bekannten) Merkblattes ein Untersuchungsprogramm zur Feststellung der horizontalen und vertikalen Schadstoffverteilung von Blei, Arsen und Antimon und zur Erkundung der Schadstoffbelastung in der abstromig gelegenen gesättigten Bodenzone zu erstellen hat. Das Landratsamt hat auch vorgegeben, dass das Programm dazu bei Bedarf Grundwassermessstellen und Rammkernsondierungen vorsehen kann. Zudem soll auch noch zur Betrachtung des Wirkungspfades Boden-Mensch eine räumlich-analytische Abgrenzung der mit Blei, Arsen und Antimon belasteten Flächen in das Untersuchungsprogramm aufgenommen werden. Das Landratsamt hat damit in noch hinreichender Weise zumindest die wesentlichen Grundzüge des zu erarbeitenden Programms vorgegeben.

54

Solange dieses Programm jedoch noch nicht abgestimmt vorliegt, sind die darauffolgenden Schritte (insbesondere die Art und Weise der erforderlichen Untersuchungsmaßnahmen selbst, vgl. VG Augsburg, B.v. 18.7.2013 - Au 3 S 13.780 - juris Rn. 47) noch völlig unabsehbar und können noch nicht mit regelnder Wirkung angeordnet werden. Der Bescheid würde nämlich gewissermaßen erst nach der planenden Arbeit des Sachverständigen (und den weiteren abstimmungsbedingten Einflüssen des Landratsamts und des WWA) seine Inhalte konkretisieren. Somit ist der im Bescheid in Ziff. II.3. verfügte Inhalt zu unbestimmt und damit wegen Verstoßes gegen Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG voraussichtlich rechtswidrig; das gilt auch für die diesbezügliche Androhung eines Zwangsgeldes unter Ziff. III. des Bescheides. Das hat der Antragsteller mit dem Einwand, dass er nicht wisse, was kostenmäßig auf ihn zukomme, auch hinreichend gerügt.

55

Die Anordnung in Ziff. II.4 des Bescheides ist zwar für sich genommen bestimmt genug, jedoch ohne bestimmte Vorgabe in der Ziff. II.3 gegenstandslos.

56

Wenn das für den vorliegenden Fall erforderliche und abgestimmte Untersuchungsprogramm (und damit auch die zu in etwa zu erwartende finanzielle Belastung) feststeht, wird der Antragsgegner unter erneuter Ermessensausübung entscheiden können, ob unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und der dann ggf. zu belegenden wirtschaftlichen Leistungs(un) fähigkeit des Antragstellers weitere Anordnungen diesem gegenüber tunlich sind.

57

Ebenfalls wird ergänzend vorsorglich darauf hingewiesen, dass die Zwangsmittelandrohung in Ziff. III. des Bescheids vom 26. Mai 2017 sich immer noch auf die Frist in Ziff. II.1. des Bescheids bezieht. Sie läuft ohne konkrete andere Fristsetzung somit derzeit ins Leere.

58

6. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Das Vorgehen des Antragstellers hatte nur hinsichtlich des Untersuchungsprogramms keinen Erfolg. Mangels näherer Anhaltspunkte erschien es angemessen, den Antragsteller hierfür ein Viertel der Kosten tragen zu lassen, weil zu erwarten ist, dass die Durchführung etwaiger Maßnahmen selbst aufwändiger sein wird. Die Beigeladenen haben keinen Antrag gestellt, so dass es der Billigkeit entspricht, wenn diese ihre außergerichtlichen Kosten selbst tragen (§ 163 Abs. 3 VwGO).

59

Streitwert: wie Vorinstanz (§ 52 I GKG i.V.m. Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs).

60

Dieser Beschluss ist unanfechtbar, § 152 Abs. 1 VwGO.