VG München, Beschluss v. 22.07.2021 – M 2 S 21.2950

Titel:

Unbestimmtheit der Anordnung einer bodenschutzrechtlichen Detailuntersuchung

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 5
BBodSchG § 4 Abs. 3, § 9 Abs. 2
BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

Leitsätze:

1. Hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes bedeutet, dass für den Adressaten die Regelung, die den Zweck, Sinn und Inhalt des Verwaltungsaktes ausmacht, so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass er sein Verhalten danach richten kann. Insbesondere muss der Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes erkennbar sein, ohne dass es dazu erst besonderer Überlegungen oder Rückfragen bedarf. (Rn. 34) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine auf § 9 Abs. 2 S. 1 BBodSchG gestützte Anordnung einer Detailuntersuchung hat die Art und Weise der Maßnahmen genau, zumindest in ihren wesentlichen Zügen, festzulegen. Sie hat dabei insbesondere eine Aussage zu treffen, mit welchen Mitteln (zB Rammkernsondierungen) die Untersuchungen durchzuführen sind, auf welche Parameter (Schadstoffe bzw. Schadstoffgruppen, Wirkungspfade) hin zu untersuchen ist, und das geforderte Untersuchungsprogramm jedenfalls in seinen Grundzügen zu bestimmen. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bodenschutzrecht, Schädliche Bodenveränderung, Anordnung einer Detailuntersuchung, Vorläufiger Rechtsschutz, schädliche Bodenveränderung, vorläufiger Rechtsschutz, Bestimmtheit, Übermaßverbot, Untersuchungsprogramm, Störerauswahl

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage (Az. M 2 K 21.2949) gegen den Bescheid des Landratsamts … … vom 29. April 2021 wird hinsichtlich der Nrn. 1 - 3 wiederhergestellt und hinsichtlich Nr. 6 angeordnet.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsgegner.

III. Der Streitwert wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin wendet sich gegen die Anordnung des Sofortvollzugs der im Bescheid des Landratsamts … … (Landratsamt) vom 29. April 2021 aufgegebenen Durchführung einer bodenschutzrechtlichen Detailuntersuchung.

2
Die Antragstellerin ist Eigentümerin der Fl.-Nr. … der Gemarkung … Im März 2019 wurden bei Ortseinsichten durch die Polizeiinspektion … …, durch das Landratsamt und durch das Wasserwirtschaftsamt … auf dem Grundstück der Antragstellerin sowie auf dem angrenzenden Grundstück Fl.-Nr. …, das im Eigentum der … GmbH steht, Ablagerungen von Gebinden vorgefunden, die teilweise ölige Flüssigkeiten und andere umweltgefährdende Stoffe aufwiesen. Die Gebinde befanden sich auf dem Grundstück der Antragstellerin östlich der Lagerhallen und auf dem angrenzenden Grundstück Fl.-Nr. … nördlich der überwiegend mit Altfahrzeugen belegten Standfläche. Zur Beweissicherung wurde eine bodenschutzrechtliche Bewertung durch einen Sachverständigen nach § 18 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) der Firma … … GmbH mit dem Ergebnis durchgeführt, dass die abgelagerten Abfälle boden-,

wasser- und gesundheitsgefährdende mineralische und flüssige Stoffe aufweisen, die den Verdacht auf schädliche Bodenveränderungen begründen.

3
Die beiden betroffenen Grundstücke standen ehemals im Eigentum der Firma … … GmbH & Co. KG, die ein Baugeschäft betrieb und im Jahre 2000 Insolvenz anmeldete. Das Grundstück mit der Fl.-Nr. … wurde im Rahmen des Zwangsversteigerungsverfahrens 2008 von der … GmbH & Co. KG, der Rechtsvorgängerin der Antragstellerin, erworben. Das Grundstück mit der Fl.-Nr. … ging 2011 im Rahmen des Zwangsversteigerungsverfahrens in das Eigentum der … GmbH über.

4
Das Grundstück Fl.-Nr. … ist mit einer Gewerbe- und Werkstatthalle bebaut und wird zu Lagerzwecken unter anderem von Alt- und Gebrauchtfahrzeugen genutzt. Das Grundstück der Antragstellerin ist mit drei Hallen bebaut.

5
Auf dem Grundstück der Antragstellerin befanden sich - soweit bekannt - bis Anfang 2016 ein Kfz- und Hausmeisterservice sowie ein Kfz-Handel mit Kleinreparaturen, Öl- und Reifenwechsel und bis Mitte 2018 ein Unternehmen für geologische und geothermische Untersuchungen. Die jeweiligen Firmeninhaber wurden von der Polizei zu den Gebinden vernommen, konnten jedoch zu deren Herkunft keine Angaben machen.

6
Aus dem im Rahmen der Zwangsversteigerung beim Amtsgericht … eingeholten Wertgutachten und der aktuellen Bodenrichtwerttabelle für Bayern ergibt sich für das Grundstück der Antragstellerin ein Grundstückswert von 2.552.900 EUR.

7
Mit Bescheid vom 29. April 2021 ordnete das Landratsamt gegenüber der Antragstellerin an, einen Sachverständigen gem. § 18 BBodSchG mit der Durchführung einer Detailuntersuchung für den Wirkungspfad Boden-Gewässer der in dem beigefügten Lageplan vom 1. April 2021 abgegrenzten Untersuchungsfläche der Grundstücke Fl.-Nr. … und Fl.-Nr. …, Gem. …, … … …, bis spätestens 15. Juni 2021 zu beauftragen (Nr. 1); das Ergebnis der Untersuchung bis spätestens 13. August 2021 dem Landratsamt … in Form eines Gutachtens mitzuteilen (Nr. 2); falls kontaminierter Boden zum Vorschein kommt, den Bodenaushub abfallrechtlich ordnungsgemäß zu lagern und witterungsbeständig abzudecken, zu untersuchen und danach einer Entsorgung zuzuführen. Dies habe bis spätestens 13. August 2021 zu erfolgen; ein Nachweis sei vorzulegen (Nr. 3). Unter Nr. 4 wurde verfügt, dass die Untersuchung vom Grundstückseigentümer des Grundstücks Fl.-Nr. … Gemarkung …, der Firma … GmbH, …str. 60, … … …, vertreten durch den Geschäftsführer, Herrn … …, zu dulden sei (Nr. 4). Die sofortige Vollziehung für die Nr. 1 - 4 wurde angeordnet (Nr. 5). Die jeweiligen Anordnungen wurden einzeln zwangsgeldbewehrt (Nr. 6.1 - 6.5). Die Belastungsgrenze für die Kosten der Maßnahme wurde auf 2.552.900 EUR festgesetzt (Nr. 7).

8
Dem Bescheid zu Grunde liegt das Gutachten des Sachverständigen nach § 18 BBodSchG der Firma … GmbH vom 30. Juli 2020 (Bl. 21 - 39 d. A.) mit ergänzender Stellungnahme vom 15. Dezember 2020 (Bl. 59 und 60 d. A.), sowie die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts (WWA) … vom 13. November 2020.

9
Gegen den Bescheid vom 29. April 2021 wurde mit Schriftsatz vom 2. Juni 2021 Klage (M 2 K 21.2949) erhoben, über die noch nicht entschieden ist. Zugleich wurde beantragt, die aufschiebende Wirkung der Klage gem. § 80 Abs. 5 der Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) wiederherzustellen.

10
Die Antragstellerin trägt vor, dass die sich der Anordnung zu Grunde liegende Fläche zur Detailuntersuchung im Wesentlichen auf dem Fremdgrundstück Fl.-Nr. … befände. Die Vorgehensweise des Landratsamts, die Antragstellerin zur Durchführung der Detailuntersuchung für auf dem Nachbargrundstück vorgefundene Ablagerungen heranzuziehen, sei ermessensfehlerhaft. Auch der Hinweis auf eine fehlende Reaktion der Eigentümerin des Nachbargrundstücks auf eine Anhörung des Landratsamts sei nicht geeignet, die zu Lasten der Antragstellerin getroffene Störerauswahl zu rechtfertigen. Vielmehr sei der Geschäftsführer der … GmbH, in deren Eigentum das Nachbargrundstück

stehe, für die Antragstellerin jederzeit unter seiner Handynummer zu erreichen gewesen. Es sei daher unzutreffend, dass die Eigentümerin des Nachbargrundstücks nicht „greifbar“ gewesen wäre. Somit stünden Gründe der Effektivität einer Heranziehung der Eigentümerin des Nachbargrundstücks nicht entgegen. Die auf dem Nachbargrundstück vorgefundenen Ablagerungen, die einen Untersuchungsbedarf begründen sollen, seien der Antragstellerin nicht zuzurechnen. Die Antragstellerin habe lediglich das Grundstück Fl.-Nr. … übernommen. Die sich aus dem dem Bescheid anliegenden Lageplan ergebenden Untersuchungsflächen A, C und E seien eindeutig dem Betriebsgelände der Firma … GmbH zuzurechnen. Die Bereiche D und B befänden sich entlang der gemeinsamen Grundstücksgrenze. Es dränge sich daher die vorrangige Inanspruchnahme der Firma … GmbH geradezu auf. Der Untersuchungsumfang der Anordnung, der sich auf das Nachbargrundstück Fl.-Nr. … erstreckt, sei daher ermessensfehlerhaft. Des Weiteren sei die Anordnung unverhältnismäßig, da sie sich auf Flächen erstrecke, die außerhalb der bodenschutzrechtlichen Verdachtsflächen lägen, und auch unbestimmt, da die zu treffenden Maßnahmen nicht festgesetzt seien. Schließlich fehle es auch an der besonderen Eilbedürftigkeit für die Anordnung der sofortigen Vollziehung, da das Landratsamt bereits seit März 2019 Kenntnis von den Ablagerungen gehabt hätte und bisher nichts unternommen habe. Zudem seien auch die gesetzten Fristen zu kurz bemessen.

11
Die Antragstellerin beantragt,

12
die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Landratsamts … … vom 29. April 2021 wiederherzustellen.

13
Der Antragsgegner beantragt,

14
den Antrag abzulehnen.

15
Das Landratsamt tritt den Ausführungen der Antragstellerin entgegen. Nach § 9 Abs. 2 BBodSchG könne gegenüber den in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen zur Gefährdungsabschätzung eine Untersuchung durch einen Sachverständigen gem. § 18 BBodSchG angeordnet werden, wenn auf Grund konkreter Anhaltspunkte ein hinreichender Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung gegeben ist. Dies sei vorliegend der Fall. Der hinreichende Verdacht auf eine schädliche Bodenverunreinigung sei durch das Gutachten vom 30. Juli 2020 bestätigt worden. Die im Lageplan ausgewiesenen Flächen stellten die vermuteten Kontaminationsflächen dar, da eine genaue Abgrenzung erst nach Durchführung der Detailuntersuchung erfolgen könne. Die Anordnung sei daher ausreichend bestimmt. Hinsichtlich der Störerauswahl habe das Landratsamt ermessensfehlerfrei gehandelt. Insofern sei zum einen zu berücksichtigen, dass der genaue Umgriff noch nicht feststehe, zum andern habe der Geschäftsführer der … GmbH, Herr …, nach mehrmaligen Versuchen erst am 9. Juni 2021 telefonisch erreicht werden können. Herr … habe dabei angegeben, sich in Österreich aufzuhalten und wegen der Pandemie nur selten in Deutschland gewesen zu sein. Die Nachrichten auf seiner Mailbox habe er nicht erhalten. Dies bestätige, dass eine Anordnung gegenüber der … GmbH nicht effektiv gewesen wäre. Herr … gab zudem an, dass er die in der Nähe der Lagerhalle abgestellten Behälter und Ablagerungen bereits bei Grundstückserwerb bemerkt habe und er den ehemaligen Eigentümer aufgefordert habe, diese zu entfernen. Letztendlich entfernt wurden die Behältnisse von der Firma … … GmbH, einer ehemaligen Mieterin des Grundstücks der Antragstellerin. Die Inanspruchnahme der Antragstellerin als Störer sei auf Grund der größeren Gefahrnähe und der Zustandsverantwortlichkeit als Grundstückseigentümerin des Grundstücks Fl.-Nr. …, auf dem sich laut Stellungnahme des beauftragten Sachverständigen die kontaminationsauslösende Fläche befinde, erfolgt. Ein Handlungsstörer sei nicht zu ermitteln gewesen. Die Eilbedürftigkeit der Anordnung ergebe sich aus dem hohen Emissions- und Transmissionspotential für den Gefährdungspfad Boden-Grundwasser. Ein Zuwarten bis zur endgültigen gerichtlichen Klärung sei nicht zumutbar. Im Übrigen habe das Landratsamt das Gutachten des Sachverständigen, das den Verdacht einer schädlichen Bodenverunreinigung begründe, erst im Juli 2020 erhalten. Die Behauptung der Antragstellerin, das Landratsamt wisse bereits seit März 2019 von den Ablagerungen, gehe daher fehl. Des Weiteren seien auch die gesetzten Fristen verhältnismäßig und rechtmäßig. Auf Grund der Vielzahl an zugelassenen Sachverständigen erscheine eine Beauftragung innerhalb von 1,5 Monaten als möglich und zumutbar. Da bereits umfangreiche

Voruntersuchungen vorlägen, auf die zurückgegriffen werden könne, erscheine auch der für die Vorlage der Untersuchungsergebnisse festgelegte Zeitraum realisierbar.

16
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten des Eil- und Hauptsacheverfahrens sowie die vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

17
Nach dem erkennbaren Ziel des Rechtsschutzantrags begehrt die Antragstellerin die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage hinsichtlich der für sofort vollziehbar erklärten Nrn. 1 bis 4 des Bescheids vom 29. April 2021 sowie die Anordnung der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der nach Art. 21a Satz 1 des Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetzes (VwZVG) kraft Gesetzes sofort vollziehbaren Zwangsgeldandrohungen in Nr. 6 des Bescheidstenors. In diesem Sinne legt das Verwaltungsgericht den Antrag, an dessen wörtliche Fassung es nicht gebunden ist (§ 88 Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO), aus.

18
Der mit Ausnahme des Angriffs auf Nr. 4 des Bescheids, die die Antragstellerin nicht beanstanden kann, weil die Duldungsregelung nicht gegen sie gerichtet ist, zulässige Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 29. April 2021 ist begründet. Die aufschiebende Wirkung der Klage ist wiederherzustellen bzw. anzuordnen, da die Klage in der Hauptsache voraussichtlich Erfolg haben wird und das Interesse der Antragstellerin das öffentliche Interesse an einer sofortigen Vollziehung überwiegt.

19
Auf Antrag kann das Gericht der Hauptsache im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage ganz oder teilweise wiederherstellen bzw. im Fall des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. Art. 21a Satz 1 VwZVG die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs anordnen. Hinsichtlich der behördlichen Anordnung des Sofortvollzugs prüft das Gericht zunächst, ob diese formell rechtmäßig ist. Sodann trifft das Gericht eine eigene Abwägungsentscheidung. Es hat zwischen dem von der Behörde geltend gemachten Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids und dem Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung ihres Rechtsbehelfs abzuwägen. Bei dieser Abwägung sind zunächst die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die im Rahmen des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO allein erfolgende summarische Überprüfung, dass der Rechtsbehelf offensichtlich erfolglos sein wird, tritt das Interesse der Antragstellerin jedenfalls dann zurück, wenn zudem ein besonderes Vollzugsinteresse der Behörde besteht. Erweist sich dagegen der angefochtene Bescheid schon bei kursorischer Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, besteht kein öffentliches Interesse an dessen sofortiger Vollziehung. Soweit der Ausgang des Hauptsacheverfahrens nicht hinreichend absehbar ist, verbleibt es bei einer Interessenabwägung. Schließlich bedarf es für die Anordnung der sofortigen Vollziehung noch eines besonderen öffentlichen Vollzugsinteresses, das über jenes hinausgeht, welches den Verwaltungsakt selbst rechtfertigt.

20
Nach diesem Maßstab ist der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung begründet. Die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung ist zwar formell ordnungsgemäß (Rn. 21). Die Anfechtungsklage wird jedoch bei summarischer Prüfung voraussichtlich zum Erfolg führen (Rn. 22 ff.). Die Interessenabwägung führt insoweit zu einem Überwiegen des Interesses der Antragstellerin (Rn. 38).

21
1. In Bezug auf die Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung hat der Antragsgegner dem formalen Erfordernis nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO Rechnung getragen. Das Landratsamt hat in ausreichender Weise dargelegt, warum die sofortige Vollziehung der Verfügung notwendig ist und dabei in nicht zu beanstandender Weise auf das von dem kontaminierten Bodenmaterial ausgehende Gefahrenpotential für die menschliche Gesundheit, das Grundwasser und das Trinkwasser abgestellt. Vor diesem Hintergrund und unter Berücksichtigung der besonderen hydrogeologischen Rahmenbedingungen kann vorliegend nicht bis zum Eintritt der Bestandskraft des Bescheids zugewartet werden. Insoweit verfängt auch der Einwand der Antragstellerin nicht, wonach die Ablagerungen dem Landratsamt bereits

seit März 2019 bekannt gewesen seien und erst im April 2021 die streitgegenständliche Anordnung erlassen worden sei. Erst nach Durchführung der bodenschutzrechtlichen Untersuchungen und anschließenden Bewertung durch den Sachverständigen der … … GmbH Ende Juli 2020 und die Stellungnahme des WWA … hierzu im November 2020 stand das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung und das sich hieraus ergebende Gefährdungspotential fest, mögen auch die tatsächlichen Umstände, die Anlass zu einer orientierenden Untersuchung gaben, schon zuvor - möglicherweise auch schon im März 2019 - bekannt gewesen sein.

22
2. Jedoch ist der streitgegenständliche Bescheid nach der im Rahmen des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes nur möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht rechtmäßig und verletzt daher die Antragstellerin in ihren Rechten. Die hiergegen erhobene Anfechtungsklage wird nach dem derzeitigen Sach- und Streitstand Erfolg haben (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Dem Interesse der Antragstellerin kommt vor diesem Hintergrund - auch unter Einschluss der im Übrigen vorzunehmenden Interessenabwägung - der Vorrang zu.

23
a) Rechtsgrundlage für die in Nr. 1 und 2 des streitgegenständlichen Bescheids getroffenen Anordnungen ist § 9 Abs. 2 BBodSchG. Danach kann die zuständige Behörde anordnen, dass die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung durchzuführen haben, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder eine Altlast besteht. Weiterhin kann verlangt werden, dass die Untersuchungen von Sachverständigen nach § 18 BBodSchG durchgeführt werden (§ 9 Abs. 2 Satz 2 BBodSchG).

24
aa) Ein hinreichender Verdacht für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast aufgrund konkreter Anhaltspunkte im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG ist hier gegeben.

25
Nach § 2 Abs. 3 BBodSchG sind schädliche Bodenveränderungen Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den Einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen. Der Eintrag wassergefährdender Stoffe ist grundsätzlich geeignet, die natürliche Funktion des Bodens als Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasserkreisläufen, zu beeinträchtigen und darüber hinaus Gefahren für das Grundwasser hervorzurufen. Konkrete Anhaltspunkte, die - bezogen auf das Grundwasser - den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG begründen, liegen nach § 3 Abs. 4 Satz 1 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) in der Regel vor, wenn Untersuchungen eine Überschreitung von Prüfwerten ergeben oder wenn aufgrund einer Bewertung nach § 4 Abs. 3 BBodSchV (Sickerwasserprognose) eine Überschreitung von Prüfwerten zu erwarten ist. Besteht ein hinreichender Verdacht in diesem Sinne oder aufgrund sonstiger Feststellungen, soll eine Detailuntersuchung durchgeführt werden (§ 3 Abs. 4 Satz 2 BBodSchV).

26
Solche konkreten Anhaltspunkte im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG i.V.m. § 3 Abs. 4 BBodSchV sind vorliegend gegeben.

27
Im Rahmen der von einem Sachverständigen nach § 18 BBodSchG durchgeführten Untersuchung wurde das Grundstück der Antragstellerin mit der Fl.-Nr. … und das angrenzende Grundstück mit der Fl.-Nr. … in fünf Untersuchungsbereiche, A - E, aufgeteilt. Auf dem Grundstück der Antragstellerin liegen die Bereiche B und D, auf denen offene Stahlblechgebinde mit z.T. offenen Kunststoffgebinden mit öligen Flüssigkeiten (Bereich B) sowie mineralische Ablagerungen aus beschädigten Transportsäcken mit ätzenden Betonzusatzmitteln (Bereich D) vorgefunden wurden. Eine aus dem Öl-Wassergemisch entnommene Probe wies eine MKW-Konzentration von 190 mg/l auf. Der Prüfwert hierfür liegt gemäß Merkblatt 3.8/1 „Untersuchung und Bewertung von Altlasten, schädlichen Bodenveränderungen und Gewässerverunreinigungen - Wirkungspfad Boden-Gewässer“ des Bayerischen Landesamts für Wasserwirtschaft (LfW) bei 0,2 mg/l. Die Bereiche A, C und E befinden sich auf dem benachbartem Grundstück mit der Fl.-Nr. … Hier wurden drei offene Auffangwannen mit zum Teil undichten Ablauföffnungen und offene Kunststoffgebinde mit öligen Flüssigkeiten (Bereich A), Ablagerungen von

Altholz und Dämmmaterial (Bereich C) und eine offene Auffangwanne mit geöffneter Ablauföffnung mit einem Öl-/ Wassergemisch, sowie offene Kunststoffgebinde mit öligen Flüssigkeiten (Bereich E) gefunden. Der Boden im Bereich der undichten Ablauföffnungen (Bereich A) und des geöffneten Ablaufventils (Bereich E) wies eine flächige Verfärbung auf. Die aus den verschiedenen Öl-Wassergemischen entnommenen Proben wiesen durchwegs eine erhebliche bis massive Prüfwertüberschreitung für MKW-Konzentration im Bereich von 6 mg/l bis 82.000 mg/l auf. Alle Gebinde und Wannen waren gegen Niederschlag ungeschützt und standen auf unbefestigtem bzw. schadhaftem und nicht wasserdichtem Untergrund. In einem zwischen den beiden Grundstücken verlaufenden Schmutzwasserkanal der Stadt … … wurden ebenfalls ölige Verunreinigungen unter der Rohrsohle im anstehenden Boden festgestellt.

28
Der Gutachter kommt zu dem Ergebnis, dass für den Wirkungspfad Boden - Gewässer von einem hohen Emmissions- und Transmissionspotenzial auszugehen ist. Der Verdacht auf eine schädliche Bodenverunreinigung im Sinne des BBodSchG ist begründet. Es ist von einem hohen Gefährdungspotential auszugehen. Unter Gesamtbetrachtung der Eigenschaften der vorgefundenen Stoffe, der Schadstoffkonzentrationen im potentiellen Sickerwasser, der festgestellten Veränderungen durch bereits erfolgte Einträge von Sickerwasser in den Boden und der beschriebenen geologischen Untergrundverhältnisse mit relativ geringem Flurabstand innerhalb von Lockergestein, ist eine Gefährdung der Schutzgüter Grundwasser/Gewässer und menschliche Gesundheit zu besorgen. Des Weiteren gelangt der Sachverständige zu der Einschätzung, dass der östliche Rand des Grundstücks mit der Fl.-Nr. … als potentieller Eintragungsbereich zu betrachten ist (Bl. 60 d. GA). Das WWA … hat sich in seiner Stellungnahme vom 13. November 2020 den Ergebnissen und Bewertungen dieser Untersuchung angeschlossen.

29
Hieraus ergeben sich konkrete Anhaltspunkte im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG i.V.m. § 3 Abs. 4 BBodSchV. Die Voraussetzungen des § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG sind demnach erfüllt. Substantiierte Einwände hiergegen hat die Antragstellerin nicht erhoben. Solche sind mit Blick auf die Ergebnisse der bereits durchgeführten Untersuchung und der hierauf beruhenden Einschätzungen des WWA … auch nicht ersichtlich.

30
bb) Auch die im streitgegenständlichen Bescheid getroffene Ermessensentscheidung insbesondere hinsichtlich der Störerauswahl ist unter Berücksichtigung des § 114 Satz 1 VwGO nicht zu beanstanden. Das Landratsamt hat die gesetzlichen Grenzen seines Ermessens nicht überschritten und von dem Ermessen in einer dem Zweck der Ermächtigung entsprechenden Weise Gebrauch gemacht (§ 114 Satz 1 VwGO).

31
Potentielle Adressaten der Untersuchungsanordnung sind die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 genannten Personen. Die Auswahl zwischen diesen richtet sich grundsätzlich nach den zu § 4 BBodSchG entwickelten Kriterien, wobei von einem Gleichrang der im Gesetz Verantwortlichen auszugehen ist (vgl. BayVGH, B. v. 17. 3. 2004 - 22 CS 04.362 - juris Rn. 12; Dombert in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Dezember 2020, § 4 Rn. 16). Das Auswahlermessen der Behörde hat sich in erster Linie an der Notwendigkeit einer schnellen und effektiven Gefahrenbeseitigung zu orientieren (vgl. nur BayVGH, B. v. 22.5.2009 - 22 ZB 08.1820 - juris Rn. 22). Durch eine gesetzlich vorgegebene interne Ausgleichsmöglichkeit unter mehreren Sanierungspflichtigen - § 24 Abs. 2 BBodSchG - lässt der Gesetzgeber erkennen, dass er um der Effektivität der Sanierung willen zunächst auch eine gröbere behördliche Auswahl in Kauf nimmt. Die „Lastengerechtigkeit“ wird damit auf die Schiene des nachträglichen internen Ausgleichs verlagert. Neben dem Grundsatz der Effektivität der Gefahrenabwehr können als maßgebliche Entscheidungsgesichtspunkte in die Ermessensausübung noch die örtliche Schadensnähe, der Anteil der Verursachung und die persönliche und sachliche Leistungsfähigkeit eingestellt werden (vgl. Dombert in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Dezember 2020, § 4, Rn. 16 ff.; vgl. dazu, dass sich die Verantwortlichkeit des Zustandsstörers nicht auf Beeinträchtigungen beschränkt, die auf dem in seinem Eigentum stehenden Grundstück eingetreten sind OVG Rheinland-Pfalz, B.v. 19.5.2010 - 8 A 10162/10 - juris Rn. 16).

32

Gemessen hieran ist die vom Landratsamt getroffenen Entscheidung, die Antragstellerin als Eigentümerin des Grundstücks mit der Fl.-Nr. … zur Durchführung einer Detailuntersuchung im geschehenem Umfang zu verpflichten, nicht zu beanstanden. Eine Heranziehung eines oder mehrerer Handlungsstörer kam und kommt vorliegend nicht in Betracht, weil bis heute unklar ist, wer die Ablagerungen verursacht hat. Trotz vorangegangener umfangreicher polizeilicher Ermittlungen konnte die Herkunft der verschiedenen Ablagerungen bislang nicht geklärt werden. Folglich kommen als Pflichtige für die Durchführung der Detailuntersuchung nur die jeweiligen Grundstückseigentümer der beiden betroffenen Grundstücke als Zustandsstörer in Betracht. Nach Einschätzung des bodenschutzrechtlichen Sachverständigen konnte das Grundstück der Antragstellerin als potentieller Eintragungsort ausgemacht werden. Anhaltspunkte, die die Richtigkeit der Aussagen und Bewertungen dieser Aussage in Zweifel ziehen könnten, sind nicht erkennbar. Als wesentlicher Gesichtspunkt kommt hinzu, dass die Eigentümerin des Grundstücks mit der Fl.-Nr. …, die Firma … GmbH, für das Landratsamt zum maßgeblichen Zeitpunkt der Anordnung nicht erreichbar war. So hat sich die … GmbH auf zwei Anhörungsschreiben des Landratsamts nicht gemeldet und war auch vor Erlass der streitgegenständlichen Anhörung telefonisch nicht erreichbar. Es bestanden daher im maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung begründete Anhaltspunkte dafür, dass eine Anordnung gegenüber der … GmbH ins Leere laufen und es zu einer unabsehbaren zeitlichen Verzögerung bis zur Erreichbarkeit der Eigentümerin und schließlich der Umsetzung der Anordnung kommen würde. Der Hinweis der Antragstellerin, der Firmeninhaber der … GmbH sei per Handy immer erreichbar, wurde von diesem selbst entkräftet: Als dieser sich am 9. Juni 2021 telefonisch beim Landratsamt meldete, gab er an, dass er sich wegen der Corona-Pandemie lange Zeit nicht in Deutschland aufgehalten und auch die Rückrufbitten auf seiner Mailbox nicht erhalten habe. Somit ist das Vorgehen des Landratsamts zum hier maßgeblichen Zeitpunkt der Behördenentscheidung nicht zu beanstanden, dass es - dem Effektivitätsgrundsatz folgend - zum Zwecke der möglichst raschen Abklärung des Gefährdungspotentials die Antragstellerin als Eigentümerin des Grundstücks mit der Fl.-Nr. … als Zustandsstörerin zur Durchführung einer Detailuntersuchung verpflichtet hat. Gegenüber dem Gesichtspunkt der Effektivität der Gefahrenabwehr und der Lage des potentiellen Eintragungsorts auf dem Grundstück der Antragstellerin tritt der von der Antragstellerin ins Feld geführte Umstand, dass die größeren Untersuchungsflächen auf dem Grundstück der … GmbH liegen, in den Hintergrund, zumal es sich bei den im Lageplan angegebenen Flächen bisher auch lediglich um die vermuteten Kontaminationsflächen handelt. Der letztendliche Umgriff ergibt sich erst aus der Detailuntersuchung.

33
cc) Die Anordnung der Detailuntersuchung ist im streitgegenständlichen Bescheid jedoch nicht hinreichend bestimmt.

34
Gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Das Erfordernis der inhaltlich hinreichenden Bestimmtheit dient dabei vor allem der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit. Hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsaktes bedeutet, dass aus der getroffenen Regelung, d.h. aus dem Entscheidungssatz im Zusammenhang mit den Gründen, für den Adressaten die Regelung, die den Zweck, Sinn und Inhalt des Verwaltungsaktes ausmacht, so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass er sein Verhalten danach richten kann. Der Entscheidungsinhalt muss dabei für den Adressaten nach Art und Umfang aus sich heraus verständlich sein und den Adressaten in die Lage versetzen, zu erkennen, was genau von ihm gefordert wird bzw. was in der ihn betreffenden Sache geregelt oder verbindlich durch Verwaltungsakt festgestellt wird (vgl. statt vieler Schröder in Schoch/Schneider, VwVfG, Juli 2020, § 37 Rn. 35 f.). Insbesondere muss der Regelungsgehalt des Verwaltungsaktes erkennbar sein, ohne dass es dazu erst besonderer Überlegungen oder Rückfragen bedarf. Der Wille der Behörde muss somit vollständig zum Ausdruck kommen und für den Beteiligten erkennbar sein. Abzustellen ist dabei nicht auf die Vorstellungen oder den subjektiven wirklichen oder gegebenenfalls hypothetischen Willen der Behörde, sondern auf den objektiven Erklärungswert und Erklärungsinhalt des dem Betroffenen als Inhalt des Verwaltungsakts Mitgeteilten, so wie sich dieses dem Betroffenen darstellt und nach Treu und Glauben verstanden werden darf und muss. Unklarheiten gehen hierbei zu Lasten der Behörde (vgl. z.B. VG München, B. v. 30.04.2002 - M 8 S 02.1541 - juris Rn.25).

35
Für den vorliegenden Fall bedeutet dies, dass eine auf § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG gestützte Anordnung einer Detailuntersuchung die Art und Weise der Maßnahmen genau, zumindest in ihren wesentlichen

Zügen, festzulegen hat (vgl. Versteyl/Sondermann, BBodSchG, 2. Aufl. 2005, § 9 Rn. 34). Die Detailuntersuchung ist darauf gerichtet, das Gefahrenpotential abschließend festzustellen (§ 2 Nr. 4 BBodSchV). Die Untersuchungsanordnung muss daher ergebnisorientiert darauf gerichtet sein, dass als Resultat der aufgegebenen Untersuchungen entweder das „Ob“ der Gefahr oder das Fehlen eines Sanierungsbedürfnisses zweifelsfrei feststeht. „Notwendig“ im Sinne von § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG sind also all jene Untersuchungen, die zu einem abschließenden Ergebnis hinsichtlich der Gefährdungsabschätzung kommen. Um dem Übermaßverbot als Bestandteil des mit Verfassungsrang ausgestatteten Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu entsprechen, hat die Behörde die Kriterien dafür, was im Sinne der Befugnisnorm „notwendig“ ist, festzulegen. Sie hat dabei insbesondere eine Aussage zu treffen, mit welchen Mitteln (z.B. Rammkernsondierungen) die Untersuchungen durchzuführen sind, auf welche Parameter (Schadstoffe bzw. Schadstoffgruppen, Wirkungspfade) hin zu untersuchen ist, und das geforderte Untersuchungsprogramm jedenfalls in seinen Grundzügen zu bestimmen (vgl. hierzu etwa VG München, U. v. 06.03.2001 - M 2 K 00.701 - juris Rn. 42).

36
Diesen Anforderungen genügt der vorliegend streitgegenständliche Bescheid des Landratsamts nicht. Nr. 1 des Bescheids ordnet die Beauftragung eines Sachverständigen nach § 18 BBodSchG zur Durchführung einer Detailuntersuchung hinsichtlich des Wirkungspfads Boden-Gewässer auf der sich aus dem beiliegenden Lageplan ergebenden Fläche an. Zwar werden der zu untersuchende Wirkungspfad und die zu untersuchenden Bereiche genau angegeben, es lässt sich jedoch nicht erkennen, welche Untersuchungen konkret von der Antragstellerin durchzuführen sind. Des Weiteren lässt sich der Regelung unter Nr. 1 auch nicht entnehmen, auf welche Parameter hin untersucht werden soll. Die erforderliche hinreichende Bestimmtheit lässt sich auch nicht aus der Zusammenschau mit der Begründung des Bescheids entnehmen. Zwar führt der Bescheid insoweit aus, dass es derzeit kein anderes zugelassenes Untersuchungsverfahren gäbe, als das Verfahren, aufgrund von Boden- und Wasserproben und einer Analyse des Bodens und des im Labor hergestellten Eluats Analysewerte zu ermitteln und diese mit den festgeschriebenen Prüf-, Maßnahme- und Stufenwerten nach dem gemäß der Bundesbodenschutzverordnung zugelassenen und vom LfW herausgegebenen Merkblatt 3.8/1 zu vergleichen. Daraus folgt hier jedoch noch keine hinreichend bestimmte Regelung hinsichtlich aller für die Untersuchung notwendigen Umstände. Ein Verweis auf das in Bezug genommene Merkblatt führt nicht zur Entbehrlichkeit einer hinreichend bestimmten Anordnung im Einzelfall. Das Merkblatt Nr. 3.8/1 des LfW konkretisiert in fachlicher Hinsicht die Vorgaben des BBodSchG, der BBodSchV, des BayBodSchG und der BayBodSchVwV für den Wirkungspfad Boden-Gewässer und stellt nach der Rechtsprechung eine verlässliche Orientierungshilfe dar (vgl. BayVGH, B.v. 22.5.2009 - 22 ZB 08.1820 - juris Rn. 16). Es legt insbesondere den Ablauf, die Untersuchungsverfahren, die Vorgehens- und Bewertungsweisen, sowie die der Beurteilung zu Grunde zu legenden Hilfs- und Stufenwerte abstrakt und generalisierend fest und stellt so eine gewisse Gleichheit und Vergleichbarkeit in der Bearbeitung von Altlasten und schädlichen Bodenverunreinigungen in Bayern her. Es kann jedoch keine Aussage über die genau durchzuführenden Untersuchungen, die Untersuchungsmittel, die genaue Anzahl, den Abstand und die zu untersuchenden Parameter im konkreten Einzelfall treffen. Schließlich bestimmt das Merkblatt in Nr. 2.2 selbst, dass vor Durchführung der Detailuntersuchung zunächst ein zielführendes Untersuchungsprogramm vorzulegen ist, d.h. dass es eben gerade nicht nur ein mögliches und von vornherein feststehendes Untersuchungsprogramm für eine Detailuntersuchung gibt. Auch dem Gutachten des Sachverständigen vom 30. Juli 2020 und der Stellungnahme des WWA … vom 13. November 2020 ist jeweils zu entnehmen, dass aus fachlicher Sicht die Erstellung eines Untersuchungskonzepts und eine sich hieraus ergebende und anschließende Detailuntersuchung als erforderlich angesehen wird. Dies spricht dafür, dass aus Sicht der Fachbehörde das Untersuchungsprogramm eben gerade noch nicht eindeutig und klar feststand, sondern noch zu klären war.

37
b) Nachdem - wie dargelegt - gewichtige Gründe für die Unbestimmtheit und damit Rechtswidrigkeit der Grundverfügung in Nr. 1 des angefochtenen Bescheids sprechen, sind auch die „Nebenentscheidungen“ in den Nrn. 2 bis 4 (Vorlage des endgültigen Untersuchungsberichts mit Fristsetzung, abfallrechtliche Entsorgungs- und Nachweispflichten mit Fristsetzung und Duldungsanordnung gegenüber dem Grundstückseigentümer der Fl.-Nr. …) und die Zwangsgeldandrohungen in Nr. 6 der Anordnung vom 29. April 2021 rechtswidrig.

38
3. Damit erscheint nach der hier gebotenen summarischen Prüfung ein Erfolg der Klage der Antragstellerin gegen die bodenschutzrechtliche Untersuchungsanordnung und die hier verfügten Zwangsgeldandrohungen wahrscheinlich. Gründe, die das dadurch im Grundsatz vorgezeichnete überwiegende Interesse der Antragstellerin an der Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung kompensieren, sind nicht ersichtlich

39
Die aufschiebende Wirkung der Klage wird dementsprechend wiederhergestellt bzw. angeordnet.

40
4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Antragsablehnung bezogen auf die Regelung unter Nr. 4 des Bescheids ändert an der Kostentragung des Antragsgegners nichts, insofern gilt § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 i.V.m. § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG) i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs 2013 für die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Es wird dabei von einem Streitwert von 10.000 EUR in der Hauptsache ausgegangen (vgl. VG Ansbach, B.v.15.02.2018 - AN 9 S 17.2279 - juris).