VG Augsburg, Urteil v. 04.09.2023 – Au 9 K 22.1567

Titel:

Unbestimmte Anordnung zur Durchführung von Detailuntersuchungen nach Bodenschutzrecht

Normenketten:

VwGO § 113 Abs. 1 S. 1
GG Art. 65 S. 1
BBodSchG § 4 Abs. 3, Abs. 5, Abs. 6, § 9 Abs. 2, § 13, § 18
BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

Leitsätze:

1. Um den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes (Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG) zu genügen, muss bei Anordnungen zur Gefährdungsabschätzung das von der Behörde geforderte Untersuchungsprogramm zumindest in seinen wesentlichen Grundzügen im Bescheid eindeutig geregelt sein. (Rn. 30) (redaktioneller Leitsatz)
2. Da eine Detailuntersuchung darauf gerichtet ist, das Gefahrenpotential abschließend festzustellen (§ 13 BBodSchV), muss die Untersuchungsanordnung ergebnisorientiert darauf gerichtet sein, dass das Resultat der aufgegebenen Untersuchungen entweder das "Ob" der Gefahr oder das Fehlen eines Sanierungsbedürfnisses zweifelsfrei feststellt. (Rn. 35) (redaktioneller Leitsatz)
3. Es gibt keinen allgemeinen Rechtssatz, nach dem bei der Störerauswahl immer sicher zu stellen ist, dass bei zwei gleichermaßen zur Gefahrenabwehr geeigneten Störern der Eingriff in die bürgerlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse immer so gering wie möglich zu halten ist. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Verpflichtung zur Durchführung von Detailuntersuchungsmaßnahmen, Unbestimmtheit, Adressatenauswahl, Verhältnismäßigkeit, Bodenschutzmaßnahme, PFC-Belastung, Detailuntersuchung, Bestimmtheit, Gefährdungsabschätzung, Untersuchungsprogramm, stufenweises Vorgehen, abstrakte Auflistung, Störerauswahl, Auswahlentscheidung, bürgerlich-rechtliche Rechtslage, Duldungsanordnung

Tenor

I. Der Bescheid des Landratsamts ... vom 27. Juni 2022 (Gesch.-Nr. ...) wird aufgehoben.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Beklagte zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Klägerin vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Die Klägerin wendet sich gegen die Verpflichtung zur Durchführung einer Detailuntersuchung schädlicher Bodenveränderungen und der Vorlage eines hierfür anzufertigenden Untersuchungskonzepts.

2
Die Klägerin betrieb über mehrere Jahrzehnte im Gemarkungsbereich ... einen Militärflugplatz (Fliegerhorst ...). Dieser verfügte über eine Flughafenfeuerwehr mit eigenen Einrichtungen und eigenem Personal. Im Rahmen der Übungen und Einsätze nutzte die Feuerwehr PFChaltige Löschschäume. Die militärische Nutzung des Fliegerhorsts ... endete am 31. März 2004. Mit notariellem Vertrag vom 15. Dezember 2006 verkaufte die Klägerin, vertreten durch die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA), der ... GmbH & Co. KG Teile des ehemaligen Militärflugplatzes .... Hierzu zählte auch der Bereich der Hauptfeuerwache (Gebäude 34, KVF 131), Grundstück Fl.Nr. ... Gemarkung .... § 9 Ziffer 1.2 des Vertrags sieht vor, dass die notwendige Beseitigung und Sanierung schädlicher Bodenveränderungen und/oder Altlasten auf dem Vertragsobjekt in alleiniger Zuständigkeit unter voller Kostenübernahme der Käuferin obliegt. Außerdem

bestehe ein Freistellungsanspruch der Verkäuferin gegenüber der Käuferin für den Fall, dass diese als Alteigentümerin in Anspruch genommen werde. Aktuelle Betreiberin des Zivilflughafens ist die Flughafen ... GmbH. Der zivile Flugbetrieb wurde im August 2004 aufgenommen.

3
Nachdem im Grundwassermonitoring des Flughafens ... Nachweise von per- und polyfluorierten Chemikalien (Perfluorierte Tenside – PFC) festgestellt worden waren, veranlasste der Beklagte zunächst die Erstellung einer historischen Untersuchung zur Rekonstruktion potentieller Eintragsstellen für PFC. Der Sachverständige kam mit Gutachten vom 16. April 2015 zu dem Ergebnis, dass an mehreren, im Einzelnen aufgelisteten Stellen potentielle Eintragsstellen von PFC ermittelt werden konnten. Um den bestehenden Anfangsverdacht einer umweltrelevanten Bodenverunreinigung zu erhärten oder auszuräumen, beauftragte der Beklagte die Firma ... GmbH mit einer orientierenden Untersuchung zur Gefährdungsabschätzung des Untergrunds der Hauptfeuerwache des ehemaligen Militärflugplatzes. Im Bericht vom 26. März 2019 stellte diese in Boden- und Wasserproben eine Schadstoffbelastung mit mehrfacher Überschreitung der Stufe 1 und 2 Werte sowie des Schwellenwertes bzgl. PFC fest. Die Befunde würden darauf hinweisen, dass ein signifikanter Eintrag von PFC in das Grundwasser erfolgt sei. Der Anfangsverdacht einer schädlichen Bodenveränderung sei damit bestätigt. Es werde empfohlen, eine Detailuntersuchung mit Fokus auf eine horizontale Einschränkung des Schadens und einer Abschätzung von Frachten im Grundwasser zu konzipieren und durchführen zu lassen. Bezüglich der Einzelheiten wird auf das in der Behördenakte (Bl. 4 bis 15) enthaltene Gutachten verwiesen.

4
Am 13. Februar 2020 nahm das Wasserwirtschaftsamt ... zu der vorgelegten orientierenden Untersuchung Stellung. Nach fachlicher Einschätzung sei von einer zum Teil massiven PFC-Belastung im Untergrund auszugehen. Die exakte räumliche Ausbreitung der Schadstofffahne bedürfe einer genauen hydrologischen und hydrochemischen Untersuchung und Auswertung. Aus wasserwirtschaftlicher Sicht sei deshalb umgehend eine weiterführende Detailuntersuchung durchzuführen. Im Rahmen dieser Untersuchung sei insbesondere die Menge und die räumliche Verteilung der Schadstoffe, die Mobilität/Mobilisierbarkeit der Schadstoffanteile und die Ausbreitungsmöglichkeiten der Schadstoffe im Boden und Grundwasser zu ermitteln. Mit den vom Gutachter empfohlenen Maßnahmen bestehe Einverständnis.

5
Mit Schreiben des Landratsamts ... (Landratsamt) vom 18. Februar 2020 gerichtet an die ... als Vertreterin der Klägerin, legte der Beklagte die Absicht dar, die Klägerin in ihrer Eigenschaft als Verursacherin der Bodenverunreinigungen zur Durchführung von Detailuntersuchungsmaßnahmen und der darauf aufbauenden Gefährdungsabschätzung zu verpflichten. Es wurde eine Frist zur Stellungnahme bis zum 31. März 2020 gewährt.

6
Am 12. Oktober 2020 wies das Landratsamt die ... darauf hin, dass eine noch länger andauernde Verzögerung nicht mehr hinnehmbar sei. Sofern bis zum 20. November 2020 keine entsprechende Auftragsvergabe nachgewiesen sei, werde ohne weitere Anhörung eine entsprechende Anordnung erlassen werden.

7
Mit E-Mail vom 15. November 2020 äußerte sich die Leitstelle des Bundes für Abwassertechnik, Boden- und Gewässerschutz, Kampfmittelräumung und Liegenschaftsbestandsdokumentation, Niedersächsisches Landesamt für Bau und Liegenschaften (NLBL) gegenüber dem Landratsamt. Es wies darauf hin, dass das Gutachten vom 26. März 2019 einige Ungereimtheiten aufweise, die eine Beurteilung der Untersuchungsergebnisse zwar nicht unmöglich machten, aber die Aussagesicherheit in Frage stellen könnten. Die ermittelten Befunde gäben keinen Anlass zur Besorgnis dahingehend, dass die nachgewiesene kleinräumige Grundwasserverunreinigung weiterführende Schäden bewirken könne. Der durch Detailerkundung erzielbare Erkenntniszuwachs würden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit keinen Einfluss auf die momentane Beurteilung haben. Eine entsprechende Anordnung sei deshalb unverhältnismäßig.

8
Mit Schreiben vom 3. Mai 2021 nahm das Wasserwirtschaftsamt erneut Stellung und führte zusammenfassend aus, die Grundwassermesswerte und Grundwassermächtigkeiten aus den

Probenahmen hätten gezeigt, dass keine Infrastruktur von Grundwassermessstellen existiere, durch die der Grundwasserabstrom der Hauptfeuerwache flächenübergreifend ermittelt und erprobt werden könne. Eine eventuelle Schadstofffahne könne somit ohne Detailerkundungen nicht erprobt werden. Die Aussage, der durch die Detailerkundung erzielbare Erkenntniszuwachs habe keinen Einfluss auf die momentane Beurteilung, sei aus fachlicher Sicht nicht haltbar. Bezüglich der weiteren Einzelheiten wird auf die in der Behördenakte Bl. 107 enthaltene Stellungnahme verwiesen.

9
Am 12. Juli 2021 erließ der Beklagte einen Bescheid, adressiert an die ... als Vertreterin der Klägerin, mit dem diese zur Durchführung von Detailuntersuchungen im Bereich der Hauptfeuerwache des Flugplatzes ... und zur Gefährdungsabschätzung für den Wirkungspfad Boden-Grundwasser aufbauend auf den Ergebnissen der Detailuntersuchung verpflichtet wurde.

10
Mit Schreiben vom 3. August 2021 wies die ... das Landratsamt darauf hin, dass diese weder Handlungsstörerin, noch Gesamtrechtsnachfolgerin der Bundeswehr, noch Vertreterin der Klägerin sei und forderte zur Rücknahme des Bescheids auf.

11
Am 13. August 2021 erhob die Klägerin Klage gegen den Bescheid (Au 9 K 21.1708). Nach einem gerichtlichen Hinweis hob der Beklagte den Bescheid vom 12. Juli 2021 mit Bescheid vom 24. November 2021 auf, da die ... nicht Vertreterin der Klägerin sei und der Bescheid deshalb nicht wirksam zugestellt worden sei. Das gerichtliche Verfahren wurde mit Beschluss vom 23. Dezember 2021 nach übereinstimmenden Erledigungserklärungen eingestellt.

12
Mit Schreiben des Landratsamts vom 13. Dezember 2021, gerichtet an das ... als Vertreterin der Klägerin, wies der Beklagte erneut auf die Absicht hin, die Klägerin als Verursacherin mit einer Anordnung nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) zur Durchführung einer Detailuntersuchung und einer darauf aufbauenden Gefährdungsabschätzung zu verpflichten. Dabei wurde eine Frist zur Stellungnahme bis zum 14. Januar 2022 gewährt. Mit weiterem Schreiben vom 13. Dezember 2021 wurde die ... GmbH & Co. KG zum Erlass einer Duldungsanordnung gehört. Nach mehrfach beantragter und gewährter Fristverlängerung erfolgte jedoch keine Stellungnahme seitens der Klägerin.

13
Mit Bescheid vom 27. Juni 2022 wurde die Klägerin zur Durchführung der Detailuntersuchungsmaßnahmen der schädlichen Bodenveränderungen durch PFC im Bereich der Hauptfeuerwache des Flugplatzes, Grundstück Fl.Nr. ... Gemarkung, gemäß den Vorschlägen des Ingenieurbüros ... GmbH vom 26. März 2019 sowie den ergänzenden Fachvorgaben des Wasserwirtschaftsamtes vom 13. Februar 2020 und 3. Mai 2021 verpflichtet. Dabei sollen insbesondere die hydrogeologischen Verhältnisse, der genaue Schadensumfang sowie die Eintragsquelle gemäß dem Merkblatt des Bayerischen Landesamtes für Umwelt (LfU) Nr. 3.8/1 ermittelt werden. In einem ersten Schritt ist dem Landratsamt bis drei Monate nach Bestandskraft des Bescheids ein fachlich begründetes und konkretes Untersuchungs- und Bearbeitungskonzept in dreifacher Ausfertigung vorzulegen (Nr. 1.1) Nach Nr. 2 des Bescheids hat die Klägerin die in Nr. 1 getroffenen Maßnahmen an einen nach § 18 BBodSchG zugelassenen Sachverständigen zu vergeben und dem Landratsamt bis zwei Monate nach Bestandskraft des Bescheids eine Auftragsbestätigung vorzulegen. In Nr. 3 wird die ... GmbH & Co. KG verpflichtet, die Maßnahmen zur Durchführung der Detailuntersuchungen zu dulden.

14
Zur Begründung wird im Wesentlichen ausgeführt, Rechtsgrundlage für die Anordnungen seien § 4 Abs. 3 i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz 1 sowie § 10 Abs. 1 Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG). Die orientierende Untersuchung hätte das Vorliegen schädlicher Bodenveränderungen im Bereich der Hauptfeuerwache bestätigt. Nr. 1 des Bescheids sei in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens erlassen worden. Die Maßnahme sei angemessen, da das Allgemeininteresse am Schutz von unbelasteten Untergrund-/Grundwasserverhältnissen sehr hoch zu werten sei. Eine mildere bzw. weniger kostenintensivere Maßnahme mit der gleichen Effektivität werde nicht gesehen. Es sei einerseits möglich den Verursacher, andererseits den betroffenen Grundstückseigentümer als Zustandsverantwortlichen heranzuziehen. Eine Rangfolge hinsichtlich der Heranziehung gebe es nicht. Es seien neben der Klägerin die ... GmbH & Co.KG

als mögliche Zustandsverantwortliche und die Flughafen ... GmbH als mögliche Handlungsverantwortliche ermittelt worden. Im Sinne der effektiven Gefahrenabwehr sei es ermessensgerecht, die Klägerin heranzuziehen, da mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit die schädlichen Bodenveränderungen durch den Betrieb der Feuerlöscheinrichtung verursacht worden sei. Aufgrund der Jahrzehnte andauernden militärischen Nutzung durch die Klägerin habe diese den größeren Verursachungsbeitrag geleistet und damit den größten Schadensanteil zu verantworten. Aufgrund der Übernahme der Feuerlöscheinrichtungen und der PFChaltigen Löschmittel durch die Flughafen ... GmbH könne zwar auch von dieser ein Verursachungsbeitrag geleistet worden sein. Die in der Hauptfeuerwache gelagerten Schaummittel seien jedoch seit 2006 nicht mehr eingesetzt worden, nachdem der zivile Flugbetrieb bereits im August 2004 aufgenommen wurde. Ein möglicher Verursachungsbetrag sei deshalb nur untergeordneter Natur. Durch diverse Zugriffsmöglichkeiten auf Fach- und Verwaltungseinrichtungen des Bundes sowie die Erfahrungen von ähnlichen schädlichen Bodenveränderungen mit PFC auf anderen Flugplätzen des Bundes sei die nötige Fachkompetenz gegeben. Die Verpflichtung sei auch hinsichtlich der zu erwartenden Kosten zumutbar. Die Verursacherhaftung sei eine dauerhafte und unverjährliche gesetzliche Verpflichtung, die nicht durch privatrechtliche Vereinbarungen ausgeschlossen bzw. vollständig übertragen werden könne. Insoweit seien die zivilrechtlichen Regelungen bei der Ermessensentscheidung nicht zu berücksichtigen. Die ... GmbH & Co. KG sei lediglich Eigentümerin und habe keinen Verursachungsbeitrag geleistet.

15
Gegen diesen Bescheid hat die Klägerin mit Schriftsatz vom 29. Juli 2022 Klage zum Verwaltungsgericht Augsburg erhoben.

16
Zur Begründung wird im Schriftsatz vom 30. November 2022 ausgeführt, dass es an einer rechtmäßigen Adressatenauswahl fehle. Ob und wie der Verursachungsbeitrag der Klägerin für die PFC-Belastung des Bodens ausfalle, sei nicht hinreichend geklärt. Selbst wenn von der Klägerin PFChaltiger Löschschaum verwendet worden sei, sei der Einsatz stets rechtmäßig erfolgt, da die ersten Verbote von PFC-Verbindungen in Europa erst ab dem Jahr 2006 bekannt geworden seien. Soweit der Bescheid ausführe, dass der Klägerin die Verpflichtung zur Durchführung der Detailuntersuchung auch im Hinblick auf die zu erwartenden Kosten zumutbar sei, habe der Beklagte die Auswahl nicht ausreichend begründet. Diese lasse nicht erkennen, dass bei den anderen potentiellen Adressaten keine ausreichende Leistungsfähigkeit gegeben wäre. So sei die Heranziehung der Firma ... GmbH & Co. KG als Eigentümerin ohne weiteres möglich, da die Kosten der Untersuchung den Verkehrswert des Grundstücks deutlich unterschreiten würden. Auch im Hinblick auf die Effektivität der Gefahrenabwehr habe der Beklagte sein Ermessen fehlerhaft ausgeübt. Auf die in der Begründung des Beklagten vorgetragene Fachkompetenz der Klägerin komme es nicht an, da die Maßnahmen von einem gem. § 18 BBodSchG zugelassenen Sachverständigen durchgeführt werden sollen. Zweckmäßig und effektiver sei es, denjenigen Adressaten zu verpflichten, der aufgrund seiner Stellung z.B. als Eigentümer oder Inhaber der tatsächlichen Gewalt die Umsetzung fördern könne. Es sei außerdem davon auszugehen, dass das Verhältnis zwischen der ... GmbH & Co. KG und der Flughafen ... GmbH enger sei als das der Klägerin mit den beiden Firmen. Dies spreche ebenfalls dafür, dass die beiden Firmen als potentielle Adressaten besser geeignet seien, die Untersuchungen effektiver durchzuführen. Etwaige Verzögerungen der Untersuchung, die durch den Flughafenbetrieb entstehen könnten, könnten durch die Klägerin nicht vermieden werden. Des Weiteren erfülle die Anordnung in Nr. 1 des Bescheids nicht die Bestimmtheitsanforderungen des Art. 37 Abs. 1 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG). Es sei nicht klar, in welcher bzw. bis zu welcher Tiefe eine Eingrenzung vorzunehmen sei. Ebenso unklar sei, welche Schadstoffe untersucht werden sollen und bei welcher Schadstoffkonzentration die Grenze festzulegen sei. Die Fachvorgabe des Wasserwirtschaftsamtes vom 13. Februar 2020 lasse Fragen hinsichtlich Anzahl und Positionierung der Bohransatzpunkte, Ausbautiefe der Messstellen und den zu untersuchenden Schadstoffen offen. Auch der Verweis auf das Merkblatt des LfU Nr. 3.8/1 sei nicht ausreichend, da auch diesem keine konkreten Maßnahmen zu entnehmen seien.

17
Mit Schriftsatz vom 28. Dezember 2022 ist der Beklagte der Klage entgegengetreten und beantragt,

18
die Klage abzuweisen.

19
In der Begründung wird ausgeführt, dass das Auswahlermessen ordnungs- und pflichtgemäß ausgeübt worden sei. Selbst wenn die Flughafen ... GmbH Inhaberin der tatsächlichen Gewalt über das Grundstücks sei, so habe dies keine Auswirkungen auf die getroffene Ermessensentscheidung, da die überwiegende Mehrheit der Gründe für die Heranziehung der Klägerin sprechen würden. Diese habe spätestens seit den 1970er Jahren unstrittig auf dem Militärflugplatz ... PFChaltige Löschschäume verwendet. Die maximal mögliche Verwendungsdauer durch den Zivilflugplatz betrage zwei Jahre. Die finanzielle Leistungsfähigkeit aller möglichen Adressaten sei ohne Zweifel gegeben. Deshalb sei lediglich die finanzielle Leistungsfähigkeit der Klägerin festgestellt, aber nicht als entscheidendes Kriterium herangezogen worden. Im Hinblick auf die Effektivität der Gefahrenabwehr sei die an die Grundstückseigentümerin gerichtete Duldungsanordnung ausreichend. Weitere Anordnungen gegenüber sonstigen Nutzungsberechtigten seien nicht erforderlich. Auch die hinreichende Bestimmtheit der Nr. 1 sei gegeben, da für die Klägerin unzweideutig erkennbar sei, welche Maßnahmen gefordert werden. Gefordert sei lediglich die Erstellung und Vorlage eines fachlich begründeten und konkreten Untersuchungs- und Bearbeitungskonzepts für den nächsten anzuordnenden Schritt, die eigentlichen Untersuchungen selbst. Nur hierfür sei die Festsetzung einer Frist zur Vorlage der Unterlagen erfolgt. Die ersten beiden Sätze dienten nur der genauen Beschreibung der Lage der schädlichen Bodenveränderungen sowie der Erläuterung, welche Erkenntnisse aus fachlicher Sicht von den Detailuntersuchungen erwarten würden und welche Grundlagen hierfür bereits vorlägen.

20
Mit Schreiben vom 26. Juni 2023 ergänzt die Klägerin ihr Vorbringen dahingehend, dass der Bescheid bereits formell rechtwidrig sei. Eine Anhörung der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere der Bundeswehr sei nicht erfolgt. Außerdem sei der Bescheid unvollständig und daher in dieser Form nicht realisierbar. Aufgrund der fehlenden Duldungsanordnung gegenüber der Flughafen ... GmbH könne diese den Zutritt für die Detailuntersuchungen untersagen, womit die Durchführung der Detailuntersuchung unmöglich sei. Bei der Ermessenausübung sei außerdem nicht berücksichtigt worden, dass bis heute PFAS in Löschschäumen zulässig sei. Solche Schäume seien bei einer Begehung der Hauptfeuerwache 2015 dort festgestellt worden. Die Regelungen zur Sanierungs- und Untersuchungsverantwortlichkeit im Kaufvertrag vom 15. Dezember 2006 seien nicht in die Überlegung des Beklagten einbezogen worden.

21
Am 4. September 2023 fand die mündliche Verhandlung statt. Bezüglich des Hergangs der Verhandlung wird auf das hierüber gefertigte Protokoll Bezug genommen.

22
Zur Ergänzung des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte und die von dem Beklagten vorgelegte Behördenakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

23
Die Klage ist zulässig und begründet. Der Bescheid vom 27. Juni 2022 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO).

24
1. Die streitgegenständliche Verpflichtung zur Durchführung der Detailuntersuchungsmaßnahmen der schädlichen Bodenveränderungen im Bereich der Hauptfeuerwache des Flugplatzes ... ist zwar formell rechtmäßig ergangen, genügt jedoch in materieller Hinsicht nicht den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots aus Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

25
a) Der Bescheid ist formell rechtmäßig, insbesondere wurde die nach Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG erforderliche Anhörung vor Erlass des Bescheides ordnungsgemäß durchgeführt. Der Beklagte hat unter Beachtung des Ressortprinzips (Art. 65 Satz 1 GG) mit Schreiben vom 13. Dezember 2021, gerichtet an das ... als Vertreterin der Klägerin, seine Absicht hinsichtlich der Verpflichtung zu Detailuntersuchungsmaßnahmen dargelegt und eine Frist zur Stellungnahme gesetzt. Da die Bundeswehr Bestandteil des ... ist, war keine gesonderte Anhörung der Bundeswehr erforderlich.

26
b) Der Bescheid ist jedoch materiell rechtswidrig, da er in seinen Anordnungen nicht hinreichend bestimmt ist.

27
aa) Die streitgegenständliche Anordnung findet ihre Grundlage in § 9 Abs. 2 i.V.m. § 4 Abs. 3 BBodSchG. Hiernach kann die zuständige Behörde anordnen, dass die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen (potentiell sanierungspflichtige Personen) die notwendigen Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung (sog. Detailuntersuchungen) durchzuführen haben, wenn aufgrund konkreter Anhaltspunkte der hinreichende Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast besteht. Die zuständige Behörde kann verlangen, dass Untersuchungen von Sachverständigen oder Untersuchungsstellen nach § 18 BBodSchG durchgeführt werden.

28
Im Rahmen der vom Beklagten durchzuführenden orientierenden Untersuchungen von Boden und Grundwasser im Bereich der Hauptfeuerwache wurde im Gutachten vom 26. März 2019 die Überschreitung der Stufe 1 und 2 Werte für PFC für den Pfad Boden-Grundwasser in mehreren Bodenproben und einer Grundwasserprobe festgestellt. Konkrete Anhaltspunkte für eine schädliche Bodenveränderung durch PFC lagen somit eindeutig vor.

29
bb) Die unter Nr. 1 des Bescheids vom 27. Juni 2022 getroffene Anordnung erweist sich jedoch als unbestimmt und entspricht nicht den Anforderungen des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

30
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 (BayVGH, B.v. 23.4.2020 – 22 CS 19.2223 – juris Rn. 50). Voraussetzung ist, dass der Inhalt der getroffenen Regelung – der Entscheidungssatz – im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen für den Adressaten des Verwaltungsakts so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann (vgl. Schröder in Schoch/Schneider, VwVfG, August 2022, § 37 Rn. 35). Der Regelungsgehalt muss soweit erkennbar sein, dass es weiterer Überlegungen und Rückfragen nicht bedarf. Abzustellen ist hierfür nicht auf die Vorstellungen oder den subjektiven wirklichen oder gegebenenfalls hypothetischen Willen der Behörde, sondern auf den objektiven Erklärungswert und Erklärungsinhalt des dem Betroffenen mitgeteilten Inhalts des Verwaltungsakts und zwar so wie sich dieser dem Betroffenen darstellt und nach Treu und Glauben verstanden werden darf und muss. Etwaige Unklarheiten gehen hierbei zu Lasten der Behörde (vgl. VG München, U.v. 6.3.2001 – M 2 K 00.701 – Rn. 41). 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).

31
Im streitgegenständlichen Bescheid ordnete der Beklagte an „1. Die Bundesrepublik Deutschland, hier vertreten durch das, wird verpflichtet, folgende Maßnahmen durchzuführen: „1.1. Durchführung der Detailuntersuchungsmaßnahmen der schädlichen Bodenveränderungen durch PFC im Bereich der Hauptfeuerwache (Gebäude 34 KVF 131) des Flugplatzes, Grundstück Fl.Nr. ... der Gemarkung, gemäß den Vorschlägen des Ingenieurbüros ... GmbH,, vom 26. März 2019 sowie gemäß den ergänzenden Fachvorgaben des Wasserwirtschaftsamtes, Schreiben vom 13. Februar 2020 (Gz…) und 3. Mai 2021 (Gz…). Im Rahmen dieser weitergehenden Untersuchungen sind insbesondere die hydrogeologischen Verhältnisse, der genaue Schadensumfang sowie die Eintragsquelle gemäß dem Merkblatt des Bayerischen Landesamtes für Umwelt (LfU) Nr. 3.8/1 „Untersuchung und Bewertung von Altlastenschädlichen Bodenveränderungen und Gewässerverunreinigungen – Wirkungspfad Boden – Gewässer“ zu ermitteln. In einem ersten Schritt ist dem Landratsamt bis drei Monate nach Bestandskraft des Bescheids ein fachlich begründetes und konkretes Untersuchungs- und Bearbeitungskonzept in dreifacher Ausfertigung vorzulegen.“

32
(1) Die im Bescheid angeordneten Verpflichtungen lassen bereits nicht klar und unzweideutig erkennen, ob die Klägerin zur Durchführung von Detailuntersuchungsmaßnahmen und zur Vorlage eines hierfür (zunächst) zu erstellenden Untersuchungskonzepts verpflichtet wird oder ob zunächst nur ein Untersuchungskonzept erstellt werden soll, welches sodann als Grundlage für eine dann erst noch anzuordnende Detailuntersuchungsmaßnahme dienen soll.

33
Nach der Formulierung unter Nr. 1 des Bescheids wird die Beklagte zur Durchführung der Detailuntersuchungsmaßnahmen gemäß den Vorschlägen des Ingenieurbüros ... GmbH und den Fachvorgaben des Wasserwirtschaftsamts verpflichtet. In einem ersten Schritt ist ein fachlich begründetes und konkretes Untersuchungskonzept vorzulegen. Dem Wortlaut nach hat der Beklagte mit seiner Anordnung ein gestuftes, schrittweises Vorgehen gewählt, das aus der Anfertigung und Vorlage eines Untersuchungs- und Bearbeitungskonzepts und der späteren Durchführung der darin aufzunehmenden Einzelmaßnahmen bestehen soll. Er hat nicht mehrere Bescheide schrittweise nacheinander erlassen, sondern sein stufenweises Vorgehen in einem Bescheid geregelt. Das hat jedoch zur Folge, dass der Klägerin in Nr. 1.1 einerseits aufgegeben wurde, Detailuntersuchungsmaßnahmen gemäß den Vorschlägen des Ingenieurbüros und den Fachvorgaben des Wasserwirtschaftsamtes vorzunehmen. Andererseits soll jedoch erst ein Konzept erstellt werden, welches den genauen Untersuchungsumfang für die dann darauf folgenden Detailuntersuchungen festlegen soll. Die Klägerin wird somit zu Detailuntersuchungen verpflichtet, deren genaues Untersuchungsprogramm noch gar nicht absehbar ist. Der Vortrag des Beklagten in der mündlichen Verhandlung, dass die Verpflichtung zur Durchführung von Detailuntersuchungen Voraussetzung für die Anordnung zur Vorlage eines Untersuchungskonzepts sei und dieses lediglich Teil einer Stufenfolge der Detailuntersuchungsmaßnahmen sei, führt zu keinem anderen Ergebnis, da angesichts des eindeutigen Wortlauts der getroffenen Regelung für einen verständigen Empfänger (§§ 133, 157 BGB analog) nicht erkennbar ist, dass zunächst ausschließlich die Vorlage eines Untersuchungskonzepts gefordert wird und die Anordnung zur Durchführung dieser Maßnahmen in einem gesonderten Bescheid erfolgen soll. Zwar wird in Nr. 2.2.1 des Merkblatts Nr. 3.8/1 des Bayerischen Landesamts für Wasserwirtschaft (LfW) das Erstellen eines zielführenden Untersuchungsprogramms zum Gegenstand einer Detailuntersuchung erklärt, das entbindet die zuständige Behörde aber nicht davon, im Einzelfall für den Empfänger hinreichend deutlich klarzustellen, was vom Betroffenen im Rahmen der konkret gebotenen Detailuntersuchung verlangt wird. Nr. 2.2.1 des Merkblatts Nr. 3.8/1 des Bayerischen Landesamts für Wasserwirtschaft enthält nur eine abstrakte Auflistung möglicher tauglicher Gegenstände einer Detailuntersuchung. Unklarheiten bezüglich des Inhalts der geforderten Detailuntersuchung lassen sich nicht dadurch beseitigen, dass die einzelnen Elemente in dem Merkblatt abstrakt benannt sind und grundsätzlich tauglicher Gegenstand einer Detailuntersuchung sein können. Der streitgegenständliche Bescheid selbst enthält keine Erläuterungen hinsichtlich der im Tenor verfügten Anordnungen. In der Klageerwiderung vom 28. Dezember 2022 führt der Beklagte aus, dass von der Klägerin lediglich die Erstellung und Vorlage eines fachlich begründeten und konkreten Untersuchungs- und Bearbeitungskonzepts für den nächsten (erst noch) anzuordnenden Schritt, nämlich die eigentlichen Untersuchungen selbst, gefordert werde. Dies widerspricht jedoch den in der mündlichen Verhandlung getätigten Aussagen, nach denen mit streitgegenständlichem Bescheid bereits die Anordnung zur Durchführung der Detailuntersuchungen als Voraussetzung für die Verpflichtung zur Erstellung eines Untersuchungskonzepts erfolgen sollte.

34
(2) Der streitgegenständliche Bescheid ist jedoch nicht nur hinsichtlich der Frage, welche Maßnahmen von der Klägerin gefordert werden, unklar. Die Anordnung ist auch hinsichtlich ihres konkreten Umfangs nicht hinreichend bestimmt genug. Das gilt sowohl hinsichtlich der unter 1.1 Satz 1 und 2 des Bescheids geforderten Detailuntersuchung als auch hinsichtlich der Anforderungen an die Vorlage eines Untersuchungskonzepts.

35
Da eine Detailuntersuchung darauf gerichtet ist, das Gefahrenpotential abschließend festzustellen (§ 13 BBodSchV), muss die Untersuchungsanordnung daher ergebnisorientiert darauf gerichtet sein, dass das Resultat der aufgegebenen Untersuchungen entweder das „Ob“ der Gefahr oder das Fehlen eines Sanierungsbedürfnisses zweifelsfrei feststellt. „Notwendig“ im Sinne des § 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. VG München, U.v. 6.3.2001 – M 2 K 00.701 – juris Rn. 47f.). Ordnet die Behörde hingegen an, dass zunächst durch eine geeignete Stelle ein Untersuchungskonzept zu erstellen ist, so genügt die Anordnung der Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit auch nur, wenn entsprechende konkrete Vorgaben im Bescheid enthalten sind (vgl. VG Augsburg, B.v. 18.7.2013 – Au 3 S 13.780 – juris Rn. 47).

36
Die streitgegenständliche Anordnung lässt nicht hinreichend erkennen, welche Maßnahmen im Einzelnen durchzuführen sind. Der Klägerin wird im Tenor des Bescheids nur aufgegeben, Detailuntersuchungsmaßnahmen gemäß den Vorschlägen des Gutachtens vom 26. März 2019 und den Fachvorgaben des Wasserwirtschaftsamtes vom 13. Februar 2020 und 3. Mai 2021 durchzuführen, bei denen insbesondere die hydrogeologischen Verhältnisse, der genaue Schadensumfang sowie die potentiellen Eintragsquellen zu ermitteln sind. Bereits die Formulierung „insbesondere“ lässt den Umfang der geforderten Maßnahmen offen. Der allgemeine Verweis auf die Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts vom 13. Februar 2020 und vom 3. Mai 2021 ist für die Bestimmung der Reichweite und des Untersuchungsauftrags nicht ausreichend, zumal es sich bei diesen Stellungnahmen lediglich um fachliche Stellungnahmen zum Gutachten der orientierenden Untersuchung des Ingenieurbüros ... vom 26. März 2019 (Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts vom 13. Februar 2020) und zu den Aussagen der Leitstelle des Bundes für Abwassertechnik, Boden- und Grundwasserschutz, Kampfmittelräumung und Liegenschaftsbestandsdokumentation vom 15. November 2020 (Stellungnahme vom 3. Mai 2021) handelt. Der Stellungnahme vom 13. Februar 2020 ist zwar zu entnehmen, dass das Wasserwirtschaftsamt mit den Vorschlägen des Gutachtens vom 26. März 2019 bezüglich weitergehender Detailuntersuchungen einverstanden ist, konkrete Vorgaben für die vorzunehmenden Untersuchungen werden jedoch nicht gemacht. In der Begründung des Bescheids wird lediglich in einem kurzen Absatz auf die Verhältnismäßigkeit der angeordneten Maßnahmen eingegangen, genauere Ausführungen wie die Untersuchungen bzw. das Konzept konkret zu gestalten sind, erfolgen jedoch nicht.

37
Der Bescheid lässt somit genauere Angaben, wie die zu untersuchenden Parameter, die Art und Weise der Gewinnung von Proben, Anzahl und Lage der Bohrpunkte und der erforderlichen Tiefe der Bohrungen, vermissen. Die erforderliche inhaltliche Bestimmtheit der Regelung lässt sich auch nicht im Zusammenspiel mit dem Verweis auf das Gutachten des Ingenieurbüros ... GmbH und den Stellungnahmen des Wasserwirtschaftsamts entnehmen. Das Gutachten beinhaltet lediglich eine allgemeine Empfehlung, Detailuntersuchungen im Fokus auf eine horizontale Eingrenzung des Schadens im Boden und einer Abschätzung von Frachten im Grundwasser zu konzipieren und durchzuführen. Konkrete Vorgaben für ein Untersuchungsprogramm oder auch für die Erstellung eines Konzepts lassen sich daraus jedoch nicht entnehmen. Auch die Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamtes vom 13. Februar 2020 enthält lediglich die Empfehlung, Maßnahmen zur hydrologischen und hydrochemischen Bestandsaufnahme zu ergreifen. Wie und mit welchen Methoden die Untersuchungen zu erfolgen haben, wird dem Gutachter freigestellt. In der Stellungnahme vom 3. Mai 2021 wird lediglich auf die Erforderlichkeit von Detailuntersuchungsmaßnahmen im Allgemeinen eingegangen, Ausführungen zu deren genauen Umfang erfolgen auch hier nicht.

38
Ebenfalls nicht ausreichend ist der Hinweis auf das Merkblatt Nr. 3.8/1 des LfU, da das eine hinreichend bestimmte Anordnung im Einzelfall nicht entbehrlich macht. Das Merkblatt konkretisiert zwar die Vorgaben des BBodSchG, der BBodSchV und des BayBodSchG und stellt damit eine verlässliche Orientierungshilfe dar, da es den Ablauf, das Untersuchungsverfahren und die Vorgehens- und Bewertungsweise festlegt (vgl. BayVGH, B.v. 22.5.2009 – 22 ZB 08.1820 – juris Rn. 16). Es trifft jedoch keine Aussage über die genau durchzuführenden Untersuchungen, die Mittel, Anzahl und Abstand der Bohrungen sowie die zu untersuchenden Parameter im konkreten Fall.

39
Der Umstand, dass es sich bei der Adressatin des Bescheids um die Bundesrepublik Deutschland handelt, die voraussichtlich bereits über Erfahrungen mit dem Vorgehen bei schädlichen Bodenveränderungen besitzt und auf entsprechende Verwaltungs- und Facheinrichtungen zugreifen kann, führt nicht dazu, dass die anordnende Behörde keine näheren Vorgaben im Bescheid treffen muss. Allein für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Anordnung ist auch für einen kundigen Adressaten wie der Klägerin ein hinreichend konkreter Bescheidsinhalt erforderlich.

40
Da der Bescheid vom 27. Juni 2022 somit den nach Art. 37 BayVwVfG zu beachtenden Anforderungen an die Bestimmtheit nicht entspricht, hat die Klage schon aus diesem Grund Erfolg.

41
cc) Ergänzend wird darauf hingewiesen, dass der Beklagte die Anordnung grundsätzlich an die Klägerin als Handlungsstörerin richten kann. Die im Rahmen der Adressatenauswahl erfolgte Ermessensentscheidung ist im Ergebnis nicht zu beanstanden. Allerdings hat der Beklagte zwar alle bei der Störerauswahl zu berücksichtigenden Personen in die Auswahlentscheidung einbezogen, hat jedoch nicht alle bei der Ermessensentscheidung einzustellenden Gesichtspunkte mit dem ihnen zukommenden Gewicht berücksichtigt (Ermessensfehlgebrauch).

42
(1) Adressat einer Anordnung zur Durchführung einer Detailuntersuchung nach § 9 Abs. 2 Satz 1 BBodSchG können die in § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG genannten Personen sein. In § 4 Abs. 3 BBodSchG wird neben dem Verursacher einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast u. a. auch der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt genannt. Insoweit hat die zuständige Behörde nach pflichtgemäßem Ermessen eine Auswahlentscheidung zu treffen, die sich nach gefestigter Rechtsprechung am Grundsatz der effektiven Gefahrenabwehr und der Verhältnismäßigkeit zu orientieren hat (vgl. VGH BW, U.v. 18.12.2012 – 10 S 744/12 – juris Rn. 36). Die pflichtgemäße Ausübung des Ermessens setzt zunächst voraus, dass der entscheidungserhebliche Sachverhalt einschließlich aller ernsthaft in Betracht kommenden Störer und ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit sowie deren Möglichkeit zur Beseitigung der Verunreinigung zutreffend ermittelt und zur Grundlage der Störerauswahl gemacht werden (vgl. OVG Brandenburg, U.v. 24.2.2011 – 11 B 10.09 – juris Rn. 45). Ein Ermessensfehler liegt hingegen vor, wenn nicht alle in Betracht kommenden Störer in die Auswahl einbezogen werden oder bei einer Vielzahl von in Betracht kommenden Verursachern einer ausgewählt wird, ohne den Verursachungsbeiträgen der anderen nachzugehen (vgl. BayVGH, U.v. 30.1.2018 – 22 B 16.2099 – juris Rn. 16).

43
(2) Vorliegend hat der Beklagte sowohl die ... GmbH & Co. KG als auch die Flughafen ... GmbH als mögliche Störer ermittelt und in Betracht gezogen, sich im Rahmen seiner gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Ermessensentscheidung jedoch für die Klägerin als Adressatin entschieden. Seine Entscheidung hat der Beklagte damit begründet, dass die schädlichen Bodenveränderungen mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit durch den ab den 1970er Jahren bis ins Jahr 2004 erfolgenden Einsatz PFChaltiger Löschschäume seitens der Klägerin verursacht worden seien. Die Leistungsfähigkeit der Klägerin sei gegeben und es bestehe die Möglichkeit des Zugriffs auf Verwaltungs- und Facheinrichtungen des Bundes und die Erfahrungen mit ähnlichen schädlichen Bodenveränderungen. Der Beklagte hat ihr Auswahlermessen mit sachgerechten Kriterien begründet.

44
(3) Auch die im Kaufvertrag zwischen der Klägerin und der ... GmbH & Co. KG getroffene zivilrechtliche Vereinbarung, dass der ... GmbH & Co. KG als Käuferin die alleinige Zuständigkeit für eine mögliche Beseitigung und Sanierung schädlicher Bodenveränderungen obliegt, steht einer Inanspruchnahme der Klägerin dem Grundsatz nach nicht entgegen. Es gibt keinen allgemeinen Rechtssatz, nach dem bei der Störerauswahl immer sicher zu stellen ist, dass bei zwei gleichermaßen zur Gefahrenabwehr geeigneten Störern der Eingriff in die bürgerlich-rechtlichen Rechtsverhältnisse immer so gering wie möglich zu halten ist. Die Behörde ist nicht gehalten, die durch die Privatautonomie und Vertragsfreiheit geprägte zivilrechtliche Rechtsordnung zu wahren und den nach bürgerlichem Recht Letztverantwortlichen in Anspruch zu nehmen. Eine anderslautende Argumentation würde im Ergebnis darauf abzielen, dass

öffentlich-rechtliche Eingriffsermächtigungen dem Zivilrecht unterzuordnen sind (vgl. BVerwG, B.v. 2.7.1998 – 7 B 72.98 -juris Rn. 3; VGH BW, U.v. 8.2.1993 – 8 S 515/92 – juris Rn. 62). Allerdings kann es im Einzelfall ermessensfehlerhaft sein, wenn die Behörde bei der Auswahl des von ihr in Anspruch genommenen Störers ihr bekannte und unstreitige Regelungen des internen Ausgleichs völlig unberücksichtigt lässt (vgl. BVerwG, B.v. 24.8.1989 – 4 B 59.89 – juris Rn. 8). Angesichts der Ausführungen im Bescheid, dass zivilrechtliche Verträge bei der Ermessensentscheidung über die Auswahl der Adressaten grundsätzlich nicht zu berücksichtigen sind, spricht einiges dafür, dass der Beklagte die vertraglichen Vereinbarungen nicht ausreichend in den Blick genommen hat und insoweit ein Ermessensfehlgebrauch vorliegt. Da die Behörde bei der Auswahlentscheidung jedoch nicht an die vertraglichen Vereinbarungen der möglichen Verantwortlichen gebunden ist, spricht einiges dafür, dass die Klägerin im Ergebnis dennoch als Handlungsstörerin in Anspruch genommen werden kann. Der Umstand, dass die Inanspruchnahme der aktuellen Grundstückseigentümerin im Hinblick auf die vertragliche Regelung möglicherweise zweckmäßiger gewesen sein könnte, führt hingegen nicht zur Rechtswidrigkeit der Behördenentscheidung. Andernfalls könnten die gesetzlichen Regelungen mittels zivilrechtlicher Vereinbarungen umgangen werden, was im Hinblick auf das öffentliche Interesse an einer effektiven Gefahrenbeseitigung nicht angemessen erscheint.

45
dd) Die Rechtswidrigkeit der Anordnung folgt allerdings nicht aus dem Umstand, dass gegenüber der aktuellen Betreiberin des Zivilflughafens und Inhaberin der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück, der Flughafen ... GmbH, keine Duldungsanordnung ergangen ist. Das Fehlen einer solchen Anordnung berührt nicht die Rechtmäßigkeit der streitigen Grundverfügung. Sie stellt gegebenenfalls lediglich ein Vollstreckungshindernis dar (vgl. BayVGH, B.v. 24.10.2005 – 9 CS 05.1840 – juris Rn. 16) und kann im Übrigen jederzeit nachgeholt werden. Zudem wäre eine an sich nötige Duldungsanordnung entbehrlich, wenn der Ditte mit der angeordneten Maßnahme einverstanden ist. Hierbei genügt es, wenn sich das Einverständnis aus den Umständen ergibt (BayVGH, B.v. 14.8.2003 – 22 ZB 03.1661 – juris Rn. 26). So dürfte der Fall hier wohl liegen.

46
2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Als im Verfahren unterlegen hat der Beklagte die Kosten des Verfahrens zu tragen.

47
3. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 Zivilprozessordnung (ZPO).