

**Titel:**

**Erfolgreicher Eilantrag gegen die Verpflichtung zur Durchführung bodenschutzrechtlicher Untersuchungen – Abgrenzung Zweitbescheid und wiederholende Verfügung**

**Normenketten:**

VwGO § 146 Abs. 4 S. 6

VwVfG § 35 S. 1

BBodSchG § 9 Abs. 2

BayVwZVG Art. 19 Abs. 1 Nr. 1, Art. 36 Abs. 1 S. 2

**Leitsätze:**

1. Hat eine Behörde anlässlich eines konkreten Sachverhalts bereits in der Vergangenheit eine Sachentscheidung durch Verwaltungsakt getroffen, der bestandskräftig geworden ist, so stellt ein erneuter Bescheid nur dann eine neue und damit eigenständig anfechtbare Regelung nach Art. 35 S. 1 BayVwVfG in Gestalt eines sog. Zweitbescheids dar, wenn ihm entnommen werden kann, dass die Behörde in eine neue Sachprüfung eingetreten ist. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
2. Entscheidend für die Abgrenzung zwischen Zweitbescheid und wiederholender Verfügung ist der durch Auslegung ermittelte Erklärungsinhalt des fraglichen Bescheids im konkreten Fall. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)
3. Eine erneute Sachentscheidung ist umso eher anzunehmen, je mehr sich die tragenden Erwägungen der behördlichen Aussage gegenüber dem Erstbescheid geändert haben. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

vorläufiger Rechtsschutz, Verpflichtung zur Durchführung bodenschutzrechtlicher Untersuchungen, bestandskräftiger Verwaltungsakt, Regelungswirkung, Auslegung von Verwaltungsakten, Abgrenzung von Zweitbescheid und wiederholender Verfügung., Beschwerde, bodenschutzrechtliche (Detail-)Untersuchungen, Bestandskraft, wiederholende Verfügung, Zweitbescheid, Auslegung eines Verwaltungsakts, erneute Sachentscheidung, erneute Fristsetzung

**Vorinstanz:**

VG Ansbach, Beschluss vom 08.08.2023 – AN 9 S 23.369

**Tenor**

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.
- III. Der Streitwert wird auf 18.500,00 EUR festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Beteiligten streiten um die sofortige Vollziehbarkeit des Bescheids des Antragsgegners vom 18. März 2023, mit dem der Antragstellerin eine Frist zur Durchführung verschiedener bodenschutzrechtlicher Untersuchungsmaßnahmen gesetzt worden ist.

2

1. Die Antragstellerin ist ehemalige Eigentümerin des Grundstücks FINr. 374, das sich – ebenso wie alle anderen nachfolgend erwähnten Grundstücke – in der Gemarkung der Beigeladenen befindet. Sie hat dort seit dem Jahr 1960 das Seniorenheim St. ... betrieben, bis sie das Grundstück im Jahr 1990 an den C.-verband ... (nachfolgend: C.-verband) verkauft hat. Das Anwesen wurde mit Heizöl beheizt, der

dazugehörige Heizöltank mit einem Fassungsvermögen von 70 m<sup>3</sup> befindet sich auf dem Grundstück und wurde 1997 nach dem Einbau einer Gasheizung stillgelegt.

### 3

Das Grundstück FINr. 374 liegt oberhalb einer nach Norden hin abfallenden Böschung, an die sich in Richtung Nordnordost eine Ackerfläche (FINrn. 370, 372/2, 372/3, 372/4) anschließt, auf der nach den Planungen der Beigeladenen ein Baugebiet (Allgemeines Wohngebiet) entstehen soll. Im Zusammenhang mit der Erschließung des Baugebiets wurde 2012 auf dem Grundstück FINr. 372/4 mit Öl kontaminiertes Erdreich gefunden. Anlässlich dieses Fundes ermittelte das Landratsamt A. (nachfolgend: Landratsamt), dass bereits in den 1980er Jahren im Umgriff dieses Bereichs Kontaminationen mit Öl festgestellt worden waren. Das von der Beigeladenen daraufhin mit Bodenuntersuchungen beauftragte Ingenieurbüro äußerte den Verdacht, das festgestellte Öl könne aus dem stillgelegten Heizöltank des Seniorenheims St. ... stammen. Der C.-verband erklärte sich daraufhin freiwillig bereit, eine Detailerkundung auf seinem Grundstück FINr. 374 durchzuführen; der Tankkörper selbst konnte dabei und in späteren Untersuchungen als Ursache der Ölkontamination ausgeschlossen werden.

### 4

Nachdem sich die Beigeladene bereit erklärt hatte, auf Anordnung des Landratsamts die Durchführung weiterer Maßnahmen zu übernehmen bis ein Verursacher gefunden sei, verpflichtete das Landratsamt die Beigeladene mit Bescheiden vom 30. Oktober 2013 (geändert mit Bescheid vom 23.11.2013), 3. Januar 2014 und 17. Februar 2014 (geändert mit Bescheid vom 17.3.2014) zu weiteren Detailuntersuchungen, mit deren Durchführung die Beigeladene jeweils die ... (im Folgenden: ... GmbH) beauftragte. Die angeordneten Maßnahmen hatten im Wesentlichen die horizontale und vertikale Eingrenzung der Schadstoffbelastung mittels Sondierungsbohrungen zum Gegenstand, welche zunächst auf den FINrn. 374 und 375 stattfinden sollten; mit den späteren Bescheiden wurde der Bereich um Kernbohrungen auf den FINrn. 372/3 und 372/2 ergänzt. Mit Schlussbericht vom 28. Juli 2015 stellte die ... GmbH fest, dass auf den FINrn. 372/2, 372/3, 372/4, 374, 375 und 377 eine Verunreinigung mit Mineralölkohlenwasserstoffen (MKW) festgestellt werden konnte, wobei der Hauptanteil des Schadens auf der FINr. 372/4 liege. Aufgrund des gesamten Ölschadensbildes und unter Berücksichtigung des MKW-Konzentrationsniveaus, des räumlichen Ausbreitungsmodus der MKW-Bodenbelastungen sowie der nachgewiesenen Herausbildung eines Kontaminationssattels am Nordostrand des Seniorenheims sei die Kontaminationsquelle eindeutig diesem Bereich des Grundstücks FINr. 374 zuzuordnen.

### 5

Mit Bescheid vom 9. Dezember 2015 verpflichtete das Landratsamt den C.-verband zur Sanierung der Grundwassermessstelle 2 und zur Durchführung einer Sanierungsuntersuchung für den Gesamtschaden. Im Rahmen des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes stellte der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Beschluss vom 25. Juli 2016 (Az.: 22 CS 16.1158) die aufschiebende Wirkung der vom C.-verband gegen den Bescheid vom 9. Dezember 2015 erhobenen Klage wieder her und wies auf bis dahin nicht widerlegte Bedenken hin, die gegen einen ursächlichen Zusammenhang zwischen den auf der Ackerfläche festgestellten Verunreinigungen und dem auf dem Altenheimgrundstück bestehenden Kontamination des Bodens mit MKW sprechen könnten. Das anhängige Klageverfahren (Az.: 22 BV 16.1155) wurde daraufhin ruhend gestellt und weitere Untersuchungen veranlasst. Ausweislich der Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts Ansbach vom 5. Februar 2018 in diesem Zuge seien weitere mögliche Schadensquellen ausgeschlossen worden.

### 6

Am 14. Dezember 2017 fand das Landratsamt alte, falsch abgelegte anlagentechnische Prüfunterlagen über die Heizölanlage in St. ... Die hieraus ersichtlichen Mängel ergaben eine neue mögliche Eintragsstelle der Kontamination, sodass der C.-verband im Jahr 2018 eine Detailerkundung zum Verlauf der alten Ölleitungen innerhalb und außerhalb des Seniorenheims veranlasste. Nachdem erhebliche Bodenbelastungen im Bereich des Standortes der bis 1997 betriebenen Heizölbrenner und eine Verunreinigung mit MKW festgestellt wurden, schien ein über mehrere Jahre andauernder Heizöleintrag in den Untergrund im Bereich des Heizungskellers als Ursache für die großräumige Mineralölverunreinigung im Umfeld des Altenheims plausibel. Ein weiteres vom Eigentümer des Grundstücks FINr. 372/2 beauftragtes Gutachten kam im Jahr 2019 ebenfalls zu dem Ergebnis, dass sich das Schadenszentrum auf dem Grundstück FINr. 374 im Bereich der Heizungsanlage befindet und sich die Kontaminationen von dort

aus zunächst über die wasserungesättigte Bodenzone und im späteren Verlauf auf die eigentliche Grundwasseroberfläche ausbreiteten.

## 7

Das Wasserwirtschaftsamt schlussfolgerte in seiner Stellungnahme vom 7. Mai 2019, dass aufgrund der wiedergefundenen Prüfberichte sowie der aktuellen Untersuchungsbefunde der sich über mehrere Grundstücke erstreckende Heizölschaden eindeutig durch einen zurückliegenden Defekt an der Heizungsanlage auf dem Grundstück FINr. 374 verursacht worden sei.

## 8

2. Mit Bescheid vom 18. März 2021 verpflichtete das Landratsamt die Antragstellerin einen nach § 18 BBodSchG zugelassen Sachverständigen mit verschiedenen konkret aufgezählten Maßnahmen „zu beauftragen und [...] einen Nachweis des Sachverständigen vorzulegen, der die Beauftragung bestätigt und den voraussichtlichen Zeitpunkt des Beginns der Maßnahmen darlegt“ (Nr. 1 und Unterpunkte) und drohte für den Fall, dass die Maßnahmen nicht bis zum 31. Mai 2021 beauftragt und entsprechende Nachweise, auch hinsichtlich des voraussichtlichen Beginns der Maßnahmen vorgelegt werden, ein Zwangsgeld i.H.v. 37.000,00 EUR an (Nr. 2). Die sofortige Vollziehung wurde angeordnet (Nr. 3) und der Antragstellerin die Kosten (Gebühren i.H.v. 1.000,00 EUR, Auslagen i.H.v. 1,55 EUR) auferlegt (Nrn. 4 und 5).

## 9

Hiergegen erhob die Antragstellerin Klage vor dem Verwaltungsgericht Ansbach (Az.: AN 9 K 21.747). Den gleichzeitig erhobenen Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz lehnte das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 8. Juli 2021 (Az.: AN 9 S 21.749) ab. Daraufhin nahm die Antragstellerin die Klage zurück und beauftragte mit Schreiben vom 19. Juli 2021 das Ingenieurbüro ... (im Folgenden: ... GmbH) mit der Durchführung der Maßnahmen, die gemäß E-Mail der ... GmbH vom 21. Juli 2021 unmittelbar begonnen werden sollten. Bislang sind die Maßnahmen nicht durchgeführt worden.

## 10

Mit Schreiben vom 18. Mai 2022 ließ die Antragstellerin unter Vorlage einer gutachterlichen Stellungnahme der ... GmbH vom 31. März 2022 die Rücknahme des Bescheids vom 18. März 2021 beantragen. Es sei weder nachgewiesen noch plausibel, dass die Kontamination auf der FINr. 372/2 durch Ölaustritt aus unsachgemäß getrennten Heizleitungen des Altenheims St. ... stamme. Die ... GmbH habe ein dreidimensionales Untergrundmodell erstellt, das die Kausalität infrage stelle. Zudem seien in den entnommenen und untersuchten Ölproben keinerlei Farbstoffe festgestellt worden, was auf Diesel, nicht aber Heizöl schließen lasse. Der in der Vergangenheit erfolgte Ausschluss Dritter als mögliche Verursacher sei insgesamt nicht nachvollziehbar.

## 11

Mit Bescheid vom 28. Oktober 2022 lehnte das Landratsamt den Antrag der Antragstellerin auf Rücknahme des bestandskräftigen Bescheids vom 18. März 2021 ab und bezog sich zur Begründung auf die Ausführungen im Beschluss des Verwaltungsgerichts Ansbach vom 8. Juli 2021 sowie auf eine zu den Feststellungen der ... GmbH eingeholte Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts Ansbach vom 31. August 2022. Hiergegen erhob die Antragstellerin am 2. Dezember 2022 Klage zum Verwaltungsgericht Ansbach, über die nach Aktenlage noch nicht entschieden ist (Az.: AN 9 K 22.2528).

## 12

3. Mit Bescheid vom 18. Januar 2023 verpflichtete das Landratsamt die Antragstellerin „bis spätestens 31. März 2023 die folgenden Maßnahmen durch einen nach § 18 BBodSchG zugelassenen Sachverständigen durchführen zu lassen“ (Nr. 1) mit folgenden, in Unterpunkten einzeln aufgelistete Maßnahmen (Unterpunkte Nrn. 1.1 bis 1.6). Für den Fall, dass die Maßnahmen nach Nummer 1 inkl. der Vorlage des Untersuchungsberichts gemäß Unterpunkt Nr. 1.6 nicht bis spätestens 31. März 2023 durchgeführt werden, wurde ein Zwangsgeld i.H.v. 37.000,00 EUR angedroht (Nr. 2). Die sofortige Vollziehung der Nummer 1 wurde angeordnet (Nr. 3) und der Antragstellerin die Kosten des Verfahrens (Gebühren i.H.v. 300,00 EUR) auferlegt (Nrn. 4 und 5). Zur Begründung wurde im Wesentlichen auf die Bescheide vom 18. März 2021 sowie 28. Oktober 2022 verwiesen. Nachdem die Antragstellerin bislang keine Detailuntersuchung durchgeführt habe und ihre Handlungen vielmehr den Eindruck erweckten, auf die Widerlegung ihrer Verursachereigenschaft abzielen und damit den rechtskräftigen Bescheid vom 18. März 2021 in Frage zu stellen, sehe sich das Landratsamt in der Pflicht, nachzusteuern und durch eine Fristsetzung, bis wann die Maßnahme abgeschlossen sein müsse, auf die Durchführung hinzuwirken.

### 13

Hiergegen hat die Antragstellerin am 13. Februar 2023 Klage erhoben (Az.: AN 9 K 23.320), über die noch nicht entschieden ist. Zugleich beantragte sie beim Verwaltungsgericht Ansbach, die aufschiebende Wirkung ihrer Klage wiederherzustellen bzw. anzuordnen.

### 14

Mit Beschluss vom 8. August 2023 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag ab. Bei dem streitgegenständlichen Bescheid handele es sich nicht bloß um eine wiederholende Verfügung des bestandskräftigen Bescheids vom 18. März 2021, sondern um einen eigenständig anfechtbaren (Zweit-)Bescheid. Die hiergegen erhobene Anfechtungsklage werde aber voraussichtlich keinen Erfolg haben, weil die Voraussetzungen für eine Detailuntersuchung nach § 9 Abs. 2 BBodSchG vorlägen und die geforderten, hinreichend bestimmten Untersuchungen notwendig seien, um das Ausmaß der Boden- und Grundwasserverunreinigungen in räumlicher und qualitativer Hinsicht abschätzen zu können. Die Einwendungen der Antragstellerin seien weder geeignet, das Bestehen eines hinreichenden Verdachts für das Vorliegen einer schädlichen Bodenveränderung in Frage zu stellen, noch die angeordnete Untersuchung als nicht notwendig zur Gefahrenabschätzung, mithin als unverhältnismäßig erscheinen zu lassen. Insbesondere begründeten sie keine Zweifel an der Störerauswahl oder der Ermessensausübung durch die Behörde. Die Zwangsgeldandrohung begegne keinen Bedenken, dies gelte auch unter Berücksichtigung der Erfüllungsfrist.

### 15

Mit ihrer Beschwerde verfolgt die Antragstellerin ihr Rechtsschutzziel weiter. Sie macht im Wesentlichen eine unzureichende und fehlerhafte Beweiswürdigung durch das Verwaltungsgericht geltend. Bei richtiger Sachverhaltswürdigung lägen die Voraussetzungen nach § 9 Abs. 2 BBodSchG für eine Verpflichtung der Antragstellerin nicht vor. Sie legte zur Untermauerung ihrer Auffassung ein Gutachten der ... GmbH vom 20. Mai 2016 und ein vom Landgericht Ansbach im Zivilrechtsstreit zwischen dem Eigentümer einiger betroffener Grundstücke und der Antragstellerin eingeholtes Sachverständigengutachten vom 31. Oktober 2023 vor. Aus dem Gutachten der ... GmbH ergibt sich, dass die Ölphase an der Grundwassermessstelle 2 neuwertig und nicht abgebaut sei während an der Grundwassermessstelle 4b erhebliche Abbauprozesse erkennbar seien. Der Sachverständige im Zivilprozess kam zu dem Ergebnis, dass unstreitig ein Ölschaden vorliege und sich das Öl von der FINr. 374 nach Nordosten ausgebreitet habe. Es sei aber nicht plausibel, dass der nordwestlich des Altenheimgrundstücks liegende massive Ölschaden ebenfalls von dem Öleintrag auf FINr. 374 verursacht sei. Darüber hinaus macht die Antragstellerin geltend, die Fristvorgabe für die Vergabe und Ausführung des Auftrags sei nicht umsetzbar und damit rechtswidrig. Folglich sei auch die Zwangsgeldandrohung unwirksam.

### 16

Der Antragsgegner tritt der Beschwerde entgegen und verteidigt den angefochtenen Beschluss. Die Beigeladene hat keinen eigenen Antrag gestellt, hält die Beschwerde aber für unbegründet.

### 17

Mit Schreiben vom 27. Februar 2024 hat der Senat die Beteiligten darauf hingewiesen, dass in Ansehung des bestandskräftigen Bescheids vom 18. März 2021 Zweifel hinsichtlich des Reichweite des Regelungsgehalts des verfahrensgegenständlichen Bescheids bestünden und Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben.

### 18

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten in beiden Instanzen sowie die beigezogene Behördenakte Bezug genommen.

### II.

### 19

Die zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg. Die im Beschwerdeverfahren fristgerecht dargelegten Gründe, auf die sich die Prüfung des Senats gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt, rechtfertigen es nicht, die angefochtene Entscheidung abzuändern. Im Ergebnis hat das Verwaltungsgericht den Antrag zu Recht abgelehnt. Soweit sich die Antragstellerin mit ihrem Beschwerdevorbringen gegen die Rechtmäßigkeit der Nummer 1 des Bescheids vom 18. Januar 2023 wendet, bleibt ihre Beschwerde erfolglos, weil es sich diesbezüglich (lediglich) um eine wiederholende Verfügung handelt (1). Darüber hinaus ist nicht vorgetragen

und auch nicht ersichtlich, dass sich der Bescheid hinsichtlich der Zwangsgeldandrohung (Nr. 2) und der Kostenentscheidung (Nrn. 4 und 5) nach summarischer Prüfung als rechtswidrig erweisen könnte (2.).

## 20

1. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin und des Verwaltungsgerichts stellt die Nummer 1 des verfahrensgegenständlichen Bescheids mitsamt ihren Unterpunkten keinen eigenständig anfechtbaren Zweitbescheid dar, sondern eine wiederholende Verfügung der bereits bestandskräftigen Anordnung in Nummer 1 des Bescheids vom 18. März 2021.

## 21

a) Hat eine Behörde – wie hier der Antragsgegner – anlässlich eines konkreten Sachverhalts bereits in der Vergangenheit eine Sachentscheidung durch Verwaltungsakt getroffen, der bestandskräftig geworden ist, so stellt ein erneuter Bescheid nur dann eine neue und damit eigenständig anfechtbare Regelung nach Art. 35 Satz 1 BayVwVfG in Gestalt eines sog. Zweitbescheids dar, wenn ihm entnommen werden kann, dass die Behörde in eine neue Sachprüfung eingetreten ist (vgl. etwa Ramsauer in Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, § 35 Rn. 97; von Alemann/Scheffczyk in Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, Stand 1.4.2023, § 35 Rn. 188). Der Bescheid muss also eine Regelung im Sinne einer rechtsverbindlichen Anordnung enthalten, die gerade auf die Bewirkung einer Rechtsfolge gerichtet ist (vgl. allgemein Knauff in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: November 2023, § 35 VwVfG, Rn. 140). Andernfalls liegt nur eine schlichte Wiederholung des unanfechtbaren Verwaltungsakts oder ein Hinweis auf einen solchen vor (sog. wiederholende Verfügung). Einer solchen Verfügung fehlt eine Regelung und damit die Eigenschaft als Verwaltungsakt (vgl. Windorffer in Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 35 Rn. 89). Sie kann daher nicht angefochten werden und eröffnet auch keine Möglichkeit eines (erneuten) Rechtsbehelfs gegen den bereits bestandskräftigen Verwaltungsakt (vgl. BVerwG, U.v. 11.12.2008 – 7 C 3.08 – juris Rn. 14; Sachs in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 51 Rn. 57 ff.; Hüttenbrink in Posser/Wolff/Decker, BeckOK VwGO, Stand 1.4.2023, § 72 Rn. 13).

## 22

b) Entscheidend für die Abgrenzung zwischen Zweitbescheid und wiederholender Verfügung ist der durch Auslegung ermittelte Erklärungsinhalt des fraglichen Bescheids im konkreten Fall (vgl. BVerwG, B.v. 4.4.2013 – 8 B 74.12 – juris Rn. 5 m.w.N.). Es muss der Wille der Behörde erkennbar werden, erneut in eine Sachprüfung eingetreten, eine Sachentscheidung getroffen und dadurch die Bestandskraft ihrer vorherigen Entscheidung beseitigt zu haben (vgl. BVerwG, U.v. 11.12.2008 – 7 C 3.08 – juris Rn. 14). Maßgeblich ist dabei nicht der innere Wille der Behörde, sondern die nach außen verlaubliche Erklärung. Bei der Auslegung des Erklärungsgehalts eines Verwaltungsakts sind die rechtlich vorgegebenen Auslegungsregeln (insbesondere §§ 133, 157 BGB analog) zu beachten (BVerwG, B.v. 4.4.2013 – 8 B 74.12 – juris Rn. 5 m.w.N.). So ist darauf abzustellen, wie ein Empfänger des Bescheids bei verständiger Würdigung mit Blick auf die erkennbaren Umstände und die Interessenlage der Behörde vor und bei dem Ergehen der behördlichen Maßnahme diesen verstehen konnte und musste (vgl. OVG NW, B.v. 13.8.2009 – 1 B 264.09 – juris Rn. 17). Eine erneute Sachentscheidung ist umso eher anzunehmen, je mehr sich die tragenden Erwägungen der behördlichen Aussage gegenüber dem Erstbescheid geändert haben. Dies ist insbesondere der Fall, wenn eine erhebliche Akzentverschiebung in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht in der neuen Begründung enthalten ist (vgl. OVG LSA, B.v. 23.4.2010 – 2 L 148.09 – juris Rn. 10; OVG NW, B.v. 13.8.2009 – 1 B 264.09 – juris Rn. 20). Folglich ist maßgeblich, ob nach Auslegung des Erklärungsgehalts des Verwaltungsakts unter Berücksichtigung der dem verständigen Empfänger bekannten Gesamtumstände erkennbar hervorgeht, dass die Behörde mit ihrer zweiten „Anordnung“ nichts anderes bzw. mehr verlangen will, als schon mit der vorangegangenen bestandskräftigen Verfügung angeordnet war.

## 23

b) Unter Anlegung dieser Maßstäbe fehlt es der Nummer 1 des verfahrensgegenständlichen Bescheids an einer eigenständigen Regelung. Sie enthält nur die Wiederholung der bereits bestandskräftigen Verfügung in Nummer 1 des Bescheides vom 18. März 2021. Obwohl einheitlich die Form eines Verwaltungsakts gewählt wurde (aa), ergibt sich der fehlende Regelungscharakter der Nummer 1 aus dem Tenor des Bescheids (bb), seiner Begründung (cc) und seiner Entstehungs- und Vorgeschichte (dd).

## 24

aa) Für den Erlass eines Zweitbescheids könnte zwar sprechen, dass der verfahrensgegenständliche Bescheid mit seiner äußeren Form den Eindruck erweckt, es handle sich auch hinsichtlich seiner Nummer 1 um eine Regelung in Form eines Verwaltungsakts. Denn nach dem förmlichen „Kopfbaustein“ folgen ohne inhaltliche Abstufung die einzelnen Nummern des Bescheidstenors in der üblichen Darstellung und an die Begründung schließt sich eine (uneingeschränkte) Rechtsbehelfsbelehrung an. Jedoch erklärt sich für den verständigen Empfänger die Gestalt als einheitlicher Bescheid damit, dass mit der Zwangsgeldandrohung und der Kostenentscheidung unstrittig zwei eigenständige Regelungen und damit Verwaltungsakte im Sinne von Art. 35 Satz 1 BayVwVfG getroffen worden sind. Daher ergibt sich aus der gewählten Ausgestaltung noch nicht zwingend, dass es sich auch bei der Nummer 1 um eine erneute Sachentscheidung und damit eine Regelung handelt. Auch die festgesetzte Gebührenhöhe von (nur) 300,00 EUR im Vergleich zu 1.000,00 EUR im Bescheid vom 18. März 2021 weist auf einen deutlich geringeren Prüfungsaufwand der Behörde und damit nicht auf eine erneute bodenschutzrechtliche komplexe Sachprüfung, sondern auf einen untergeordneten – nur die Nummern 2 ff. betreffenden – Regelungsgehalt hin.

## 25

bb) Aus der sprachlich geringfügig abweichenden Fassung der Tenorierung in der jeweiligen Nummer 1 der Bescheide (vgl. Rn. 8 und Rn. 12) ergibt sich für den verständigen Empfänger ebenfalls, dass der Antragsgegner keine erneute Sachprüfung durchgeführt hat. Indem die Antragstellerin mit dem Bescheid vom 18. März 2021 dazu verpflichtet worden ist, einen Sachverständigen mit den konkret genannten Maßnahmen zu beauftragen, sowie den voraussichtlichen Zeitpunkt des Beginns der Maßnahmen nachzuweisen, wurde sie in gleicher Weise zur Durchführung der Maßnahmen verpflichtet, wie es Nummer 1 im verfahrensgegenständlichen Bescheid substantivisch formuliert. Die Verpflichtung zur Durchführung der Maßnahme (und nicht nur zur Beauftragung eines Sachverständigen mit der Konzeptualisierung) ergibt sich im Übrigen auch deutlich aus der Begründung des Bescheids vom 18. März 2021. Diese spricht stets davon, dass die Antragstellerin zur Durchführung einer Detailuntersuchung unter der Nummer 1 des Bescheids verpflichtet ist. Dies hat die Antragstellerin auch selbst so verstanden, wie daran deutlich wird, dass sie ausweislich dem von ihr vorgelegten Schreiben vom 19. Juli 2021 das Ingenieurbüro ... GmbH mit der Durchführung (sic!) der Maßnahmen beauftragt hat. Neu ist daher in Nummer 1 nur die Fristsetzung „bis spätestens 31. März 2023“. Doch mit dieser Ergänzung greift der Antragsgegner erkennbar nur die von ihm im Zusammenhang mit der Zwangsgeldandrohung in Nummer 2 (neu) gesetzte Erfüllungsfrist auf, um der Antragstellerin schon in Nummer 1 zu verdeutlichen, welchen Pflichten sie bis wann nachzukommen hat. Im Ergebnis entsprechen sich daher der Sinn der Formulierungen der jeweiligen Nummer 1 in beiden Bescheiden. Ein darüber hinausgehender Regelungsgehalt besteht nicht.

## 26

cc) Auch aus der Begründung des verfahrensgegenständlichen Bescheids ergibt sich, dass es sich bei dessen Nummer 1 nicht um eine eigenständige Regelung handelt. Sie verweist kontinuierlich auf den bestandskräftigen Bescheid vom 18. März 2021 (sowie die Ausführungen im Bescheid vom 28. Oktober 2022) und bringt dadurch den Charakter des Bescheids als – insoweit – bloße Wiederholung zum Ausdruck. Insbesondere ist der Begründung weder eine Abgrenzung von der bereits im Bescheid vom 18. März 2021 getroffenen Regelung noch deren etwaige erneute Sachprüfung zu entnehmen. Die Begründung ist auch erheblich knapper als im Erstbescheid, so dass ein verständiger Empfänger erkennen muss, dass keine erneute, komplexe bodenschutzrechtliche Sachentscheidung getroffen wurde. Im Wesentlichen benennt das Landratsamt in der Begründung (nur) das Bestreben der Antragstellerin, ihre eigene Verursachereigenschaft zu widerlegen und sich so der bestandskräftigen Verpflichtung aus dem Bescheid vom 18. März 2021 zu entziehen, als Anlass, tätig zu werden und durch die Setzung einer Frist, bis wann die Maßnahme – gewissermaßen endlich – abgeschlossen sein muss, auf deren Durchführung hinzuwirken (so ausdrücklich S. 4 des Bescheids). Daraus wird deutlich, dass der Antragsgegner die bestandskräftige Verpflichtung der Antragstellerin zur Durchführung einer erweiterten Detailuntersuchung als fortbestehend ansah und sie nicht einer erneuten Sachprüfung unterziehen, sondern ihr vielmehr (nur) mittels erneuter Zwangsgeldandrohung zur Durchsetzung verhelfen wollte.

## 27

dd) Auch aus der Vorgeschichte des streitgegenständlichen Bescheids ergibt sich, dass die Antragstellerin nicht vom Erlass einer erneuten Sachentscheidung ausgehen konnte. Denn erst kurz zuvor hatte der Antragsgegner den Bescheid vom 28. Oktober 2022 erlassen und mit ihm den Antrag der Antragstellerin auf Rücknahme des bestandskräftigen Bescheids vom 18. März 2021 abgelehnt. Dieser Bescheid hatte bereits

die Frage zum Inhalt, ob vor dem Hintergrund der von der Antragstellerin neu vorgebrachten Einwendungen, insbesondere der gutachterlichen Stellungnahme ihres Ingenieurbüros vom 31. März 2022, an dem Bescheid vom 18. März 2021 festgehalten werden soll oder ob seine Aufhebung erforderlich ist. Es ist nicht ersichtlich, weshalb das Landratsamt nur fünf Monate später nun doch in eine Sachentscheidung hätte eintreten und die Bestandskraft der bisherigen Entscheidung beseitigen wollen. Die von der Antragstellerin insoweit auch in der Beschwerdebegründung gegen die Nummer 1 des verfahrensgegenständlichen Bescheids vorgebrachten Einwendungen gehören damit in das dortige Verfahren.

## **28**

ee) Schließlich ergibt sich nichts anderes aus dem Umstand, dass das Landratsamt in Nummer 3 des streitgegenständlichen Bescheids ausdrücklich die sofortige Vollziehung der Nummer 1 angeordnet hat. Diese Entscheidung ist zwar ersichtlich fehlerhaft, weil die bestandskräftige Verpflichtung aus Nummer 1 des Bescheids vom 18. März 2021 nach Art. 19 Abs. 1 Nr. 1 VwZVG vollstreckbar ist. Jedoch lässt die Begründung erkennen, dass das Landratsamt meinte, damit die gesetzte Frist für die Durchführung der Maßnahmen durchsetzbar machen zu müssen. Somit bringt die Sofortvollziehungsanordnung nicht zum Ausdruck, eine erneute Sachprüfung durchgeführt zu haben. Ungeachtet dessen stellt die Begründung des Sofortvollzugs nur eine wortgleiche Wiederholung der Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit im Bescheid vom 18. März 2021 dar und macht auch damit gegenüber dem Empfänger deutlich, lediglich wiederholend tätig geworden zu sein. Darüber hinaus führt das Landratsamt aus, dass trotz der am 18. März 2021 ergangenen Anordnung die geforderte Detailuntersuchung bislang nicht durchgeführt worden sei, aber ein weiteres Hinauszögern nicht hingenommen werden könne. Dies greift die Begründung auf, weshalb das Landratsamt seine Verpflichtung zum Tätigwerden – trotz bestehender bestandskräftiger Verpflichtung – gegeben sah und betont erneut, dass es dem Landratsamt nur darum ging, die Anordnung aus dem Bescheid vom 18. März 2021 durchzusetzen.

## **29**

Im Ergebnis ist daher aus Sicht eines verständigen Empfängers nicht anzunehmen, dass das Landratsamt die Verpflichtung der Antragstellerin aus Nummer 1 des Bescheids vom 18. März 2021, eine erweiterte Detailuntersuchung durchzuführen, einer erneuten Sachprüfung unterzogen hat. Ihre Bestandskraft ist daher unangetastet. Mit Nummer 1 des verfahrensgegenständlichen Bescheids wurde die bestandskräftige Verpflichtung lediglich redaktionell um eine zeitliche Komponente (Frist) ergänzt, die sich ihrerseits als Fristsetzung nach Art. 36 Abs. 1 Satz 2 VwZVG und damit Bestandteil der Zwangsgeldandrohung in Nr. 2 darstellt.

## **30**

2. Hinsichtlich einer Rechtswidrigkeit Regelungsgegenstände des verfahrensgegenständlichen Bescheids (Zwangsgeldandrohung und Kostenentscheidung) wurde in der Beschwerdebegründung nichts vorgetragen, das eine Abänderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung erfordern würde.

## **31**

Die Antragstellerin moniert zwar, dass die gesetzte Frist zu kurz bemessen und die Zwangsgeldandrohung daher unwirksam sei. Jedoch bleiben ihre Ausführungen allgemein und pauschal. Es wird nicht nachvollziehbar dargelegt, aus welchen Gründen es nicht möglich gewesen wäre, die Frist einzuhalten. Insbesondere setzt sie sich diesbezüglich nicht mit der Feststellung des Verwaltungsgerichts auseinander, dass ihr der Umfang ihrer Verpflichtung seit Erlass des Bescheids vom 18. März 2021 bekannt gewesen ist und deshalb eine (nunmehr relativ kurze) Erfüllungsfrist zumutbar gewesen ist. Vor diesem Hintergrund und auch angesichts der unstrittigen Tatsache, dass die Antragstellerin bereits 2021 einen Sachverständigen nach § 18 BBodSchG beauftragt hat, der sich offensichtlich in die Gegebenheiten eingearbeitet hat, ist nicht erkennbar, weshalb die gesetzte Frist von ca. zehn Wochen zu kurz gewesen sein soll. Im Übrigen ist auch sonst nicht ersichtlich, dass eine Abänderung von Amts wegen erforderlich wäre.

## **32**

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO und § 162 Abs. 3 VwGO. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst, da sie keinen Antrag gestellt und sich damit keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat.

## **33**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 und § 52 Abs. 1 GKG und entspricht der vom Verwaltungsgericht festgesetzten und von den Beteiligten nicht in Frage gestellten Streitwertfestsetzung im erstinstanzlichen Verfahren.

**34**

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