
Datum: 29.07.2016
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 17. Kammer
Entscheidungsart: Urteil
Aktenzeichen: 17 K 3089/15
ECLI: ECLI:DE:VGD:2016:0729.17K3089.15.00

Leitsätze:

Die pflichtgemäße Ausübung des Störerauswahlermessens im Bodenschutzrecht ist grundsätzlich geprägt durch die in einem ersten Schritt vorzunehmende ordnungsgemäße Störerermittlung, d.h. die zutreffende Erurierung des entscheidungserheblichen Sachverhaltes und durch die in einem zweiten Schritt gebotene Auswahlentscheidung im engeren Sinne, d.h. die Reduzierung der Handlungs- und/oder Zustandsverantwortlichkeit auf denjenigen, der nach allgemeinen im Polizei- und Ordnungsrecht seit langem anerkannten Grundsätzen der (sonder-) ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr zu einer Beseitigung der Gefahr - etwa aus Gründen der Effektivität oder der finanziellen Leistungsfähigkeit - am ehesten in der Lage ist.

Tenor:

Die Ordnungsverfügung der Beklagten vom 18. März 2015 wird aufgehoben.

Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils jeweils zu vollstreckenden Betrages vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand:

1

2

Der Kläger wendet sich gegen eine bodenschutzrechtliche Anordnung zur Erstellung und Vorlage eines Sanierungsplanes für eine Grundwassersanierung.

Der Kläger ist Eigentümer der Grundstücke Gemarkung 3066 E. , Flur 255, Flurstücke 21, 54, 58, 62, 63, 65, 67, Gemarkung 3066 E. , Flur 256, Flurstück 21, Gemarkung 3066 E. , Flur 257, Flurstücke 34, 42, 44 mit der postalischen Bezeichnung X. Straße 270 bis 276 in 47055 E. . Die Grundstücke liegen im unbeplanten Innenbereich und sind im Norden, Westen und Süden von Industrie und Gewerbe umgeben. Östlich der X. Straße befindet sich Misch- und Wohnbebauung. Die Grundstücke selbst sind mit einem Bürogebäude und mehreren Hallen überbaut und im Übrigen durch Straßen sowie befestigte Stell- und Lagerflächen versiegelt. Derzeit werden die Grundstücke ausschließlich gewerblich genutzt und sind an verschiedene Firmen vermietet. Die Grundstücke sind im Kataster über altlastenverdächtige Flächen und Altlasten unter der Nummer „AS 2283“ verzeichnet und standen ursprünglich im Eigentum der Kabelwerk E. AG, die auf diesen etwa seit dem Jahr 1900 einen Produktionsstandort für die Herstellung von elektrischen Kabeln und Leitungsdrähten, Drahtseilen, Gummiwaren, Zündwaren, Isolierrohren (sog. „Bergmannrohre“) und verwandten Artikeln unterhielt. Der Produktionsstandort wurde bis in das Jahr 1996 betrieben. Auf dem Gelände des Kabelwerkstandortes befand sich im Zeitraum von 1923 bis 1954 u.a. eine zum Produktionsbetrieb gehörende Isolierrohrfabrik, in welcher in der Zeit von 1923 bis 1939 sowie von 1948 bis 1954 Teeröl zur Imprägnierung von Rohren eingesetzt wurde. Das Teeröl wurde in Fässern angeliefert und als Zuschlagstoff zur Imprägnierung der dort produzierten Isolierrohre (sog. „Bergmannrohre“) verwendet. Die ehemalige Isolierrohrfabrik bestand u.a. aus einem Kesselhaus und einem daneben liegenden Asphaltierungsgebäude/Imprägnierhaus, in welchem sich auch ein Tränkkeller befunden haben soll. Im zweiten Weltkrieg wurden Teile der ehemaligen Isolierrohrfabrik durch Bomben zerstört, das Asphaltierungsgebäude/Imprägnierhaus und das Kesselhaus blieben indes unversehrt. Im Jahr 1954 wurden die zerstörten Gebäude der Isolierrohrfabrik sowie das Kesselhaus und das Asphaltierungsgebäude/Imprägnierhaus abgerissen und an gleicher Stelle ein Walzwerk errichtet, welches im Jahr 1955 in Betrieb genommen wurde. Die Stilllegung des Walzwerkes erfolgte im Jahr 1974. Im Zuge dessen wurden die darin befindlichen Anlagen abgebaut. Nach der Erneuerung des Hallenbodens im Jahr 1975 wurde die Werkshalle für einige Zeit als Hochregallager genutzt. Nachfolgend wurde dort ein Bearbeitungszentrum (mechanische Werkstatt) untergebracht, für das im Jahr 1988 ein Öllager (heutiges Fasslager) eingerichtet wurde. Hierzu wurde ein neuer Betonboden mit Schutzanstrich angelegt, der bis heute unverändert ist. Im Jahr 1997 wurde die Halle schließlich zu einer Lkw-Werkstatt umgebaut.

Die ursprüngliche Grundstückseigentümerin Kabelwerk E. AG wurde erstmals am 28. November 1900 ins Handelsregister eingetragen. Im Jahr 1966 wurde die L. E. AG als übernehmende Gesellschaft mit der Norddeutsche L. AG in C. verschmolzen und firmierte fortan unter der Firmenbezeichnung Vereinigte Draht- und L. AG mit Sitz in C. und E. (Amtsgericht E. , HRB 0002). Im Jahr 1972 wurde die Vereinigte Draht- und L. AG mit Sitz in C. und E. durch Übertragung ihres Vermögens mit der ehemaligen L. S. AG verschmolzen (Amtsgericht E. , HRB 0002 und Amtsgericht Mönchengladbach, HRB 2109). Die ehemalige L. S. AG änderte fortan unter Beibehaltung des Unternehmensträgers mehrfach die Firma (Amtsgericht Mönchengladbach, HRB 2109). Nachdem sie bis zur Verschmelzung mit der Vereinigte Draht- und L. AG mit Sitz in C. und E. in der Zeit von 1900 bis 1972 durchweg unter der Bezeichnung L. S. AG firmierte, erfolgte kurz nach der Verschmelzung im Jahr 1972 eine Änderung der Firmenbezeichnung in AEG-Telefunken-L. AG, S. . Diese Firmenbezeichnung wurde

in der Zeit von 1972 bis 1985 beibehalten und für die Zeit von 1985 bis 1992 wiederum in AEG L AG geändert. Im Jahr 1992 erfolgte eine letzte Änderung der Firmenbezeichnung in L. S. AG, unter der das Unternehmen schließlich bis zur Verschmelzung mit der O. Deutschland GmbH am 23. August 2007 aufgrund des Verschmelzungsvertrages vom 7. August 2007 firmierte. Ausweislich der Unternehmensträgerdaten im Handelsregister (Amtsgericht Mönchengladbach, HRB 2109) existierte die Kabel S. AG von ihrer Eintragung im Handelsregister am 15. Januar 1900 an bis zu ihrer Löschung am 23. August 2007 infolge der Verschmelzung mit der O. Deutschland GmbH in Hannover (Amtsgericht Hannover, HRB 60648), zuletzt mit einem Grundkapital in Höhe von 34.359.000,00 Euro. Die O. Deutschland GmbH in Hannover verfügt ausweislich der Angaben im Handelsregister (Amtsgericht Hannover, HRB 60648) aktuell über ein Stammkapital in Höhe von 114.000.000,00 Euro.

Aufgrund der Verschmelzungen in den Jahren 1966 und 1972 ging das Eigentum an den Grundstücken des Kabelwerkstandortes auf die jeweils übernehmende Gesellschaft über. Insoweit wurde auch das Grundbuch entsprechend berichtigt (Amtsgericht E. , Grundbuch von E. , Blatt 2648). Auch hinsichtlich der ab dem Jahr 1972 vorgenommenen diversen Änderungen der Firmenbezeichnungen unter Beibehaltung des Unternehmensträgers erfolgten berichtigende Eintragungen im Grundbuch. Im Jahr 1996 wurde der Produktionsstandort in E. von der seinerzeitigen Grundstückseigentümerin, der L. S. AG, stillgelegt und die Grundstücke an den Kläger veräußert. Die Auflassung erfolgte am 23. Mai 1996 und wurde am 28. November 1996 in das Grundbuch eingetragen. Der Kläger vermietete bzw. verpachtete die Grundstücksflächen fortan an unterschiedliche Unternehmen, soweit ersichtlich u.a. an die B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG aus T. sowie die D. Strassen- und Tiefbau GmbH aus S1.

Angesichts der Tatsache, dass die Grundstücke jahrzehntelang als Standort für die Kabelproduktion dienten und auf diesen in erheblichem Umfang mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen wurde, gaben der Kläger und die seinerzeitige Grundstückseigentümerin L. S. AG im Vorfeld des Kaufvertragsschlusses eine Untergrunduntersuchung hinsichtlich etwaiger Boden- und Grundwasserunreinigungen auf den Grundstücken in Auftrag. Der diesbezüglichen gutachterlichen Stellungnahme „Untergrunduntersuchungen auf dem Gelände der L. S. AG, Werk E.“ der Geo Consult Geologen für Umwelt und Baugrund GbR vom 18. April 1996 ist zu entnehmen, dass u.a. im Bereich der ehemaligen Blei- und Alupressen, des Kellers der Imprägnierung sowie der RY UVK Verseilmaschine stark erhöhte Schadstoffkonzentrationen mit polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK) und Mineralölkohlenwasserstoffen (MKW) im Boden und in der Bodenluft festgestellt werden konnten. Angesichts der Bodenunreinigungen auf den Grundstücken wurden in der Folgezeit von der seit 1996 dort ansässigen B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG, der ehemaligen L. S. AG sowie der O. Deutschland GmbH gutachterliche Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung in Auftrag gegeben. Hierbei handelt es sich im Einzelnen um folgende Untersuchungen:

„Untergrunduntersuchungen auf dem Gelände der Firma B. in E. – Abgrenzung von Kontaminationen, Kurzbericht“ der Geo Consult Geologen für Umwelt und Baugrund GbR vom 13. November 1996; „Untergrunduntersuchungen auf dem Gelände der Firma B. in E. – Abgrenzung von Bodenkontaminationen, Gutachtliche Stellungnahme“ der Geo Consult Geologen für Umwelt und Baugrund GbR vom 21. April 1997; „Tischvorlage Besprechung am 23. Juni 1997, hier: Boden- und Grundwasseruntersuchungen im ehemaligen Werksbereich der L. S. AG, E. X. Straße“ der Geo Consult Geologen

5

6

7

für Umwelt und Baugrund GbR vom 23. Juni 1996; „Grundwasseruntersuchungen auf dem Gelände der Firma B. in E. – Gutachtliche Stellungnahme“ der Geo Consult Geologen für Umwelt und Baugrund GbR vom 15. Oktober 1997; „Boden- und Grundwasseruntersuchungen im Bereich der ehemaligen Isolierrohrfabrik – Untersuchungsbericht“ der Füllung Beratende Geologen GmbH vom 25. November 1999; „Ergänzende Boden- und Grundwasseruntersuchungen im Bereich der ehemaligen Verseilmaschine und der ehemaligen Isolierrohrfabrik – Untersuchungsbericht zu den Untersuchungen 2001 und 2002“ der Füllung Beratende Geologen GmbH vom 23. Mai 2002; „Zusammenfassende Bewertung der Grundwasseruntersuchungen auf dem ehemaligen Gelände der L. S. AG, E. – hier: Untersuchungen im Bereich der ehemaligen Verseilmaschine und ehemaligen Isolierrohrfabrik durch Füllung Beratende Geologen GmbH“ der Geo Consult Geologen für Umwelt und Baugrund GbR vom 24. Mai 2002; „Auswertung der vom Büro HPC zur Verfügung gestellten Unterlagen / Vorschlag für weitere Untersuchungen – Weiterführung der Gefährdungsabschätzung“ der Füllung Beratende Geologen GmbH vom 2. Juli 2003; „Ergänzende Grundwasseruntersuchungen – Untersuchungsbericht zur Grundwasserverprobung im Januar 2004“ der Füllung Beratende Geologen GmbH vom 13. April 2004; „Ergänzende Grundwasseruntersuchungen – Untersuchungsbericht zu den Grundwasserbeprobungen im Juli und September 2007 und Juni 2008“ der Füllung Beratende Geologen GmbH vom 1. August 2008.

Im Anschluss an die eingeholten Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung wurde von der O. Deutschland GmbH und der B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG eine Sanierungsuntersuchung für die Grundstücksflächen in Auftrag gegeben. Die Sanierungsuntersuchung zum „Altstandort ehemalige L. S. in E.“ vom 19. Dezember 2011 nebst einer ergänzenden Zusammenstellung und Erläuterung von Sanierungskosten vom 15. Juni 2012 sowie ergänzenden Stellungnahmen vom 27. Juni 2013, 20. November 2013 und 24. März 2014 wurde durch das Sachverständigenbüro Dr. I. & Partner GmbH erstellt.

Den eingeholten Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung und der Sanierungsuntersuchung nebst ergänzender Stellungnahmen ist zusammenfassend im Wesentlichen zu entnehmen, dass auf den Grundstücksflächen des ehemaligen Kabelwerkstandortes im Bereich der ehemaligen Isolierrohrfabrik Teerölverunreinigungen in der ungesättigten und gesättigten Bodenzone sowie im Grundwasser vorhanden sind. Die Teerölverunreinigungen im Boden erstrecken sich auf eine Teilfläche von ca. 5.000 m² des ca. 90.000 m² umfassenden Gesamtstandortes, wobei von einer Kernschadensfläche von mindestens 1.000 m² auszugehen ist, in welcher ca. 5.000 kg Teerölphasen angereichert sind. In Bezug auf das Grundwasser hat sich eine durchschnittlich mindestens 50 m lange Schadstofffahne gebildet, die den gesamten wassererfüllten Bereich des Grundwasserleiters in einer Mächtigkeit von durchschnittlich 10 m erfasst. Das Schadstoffinventar der Boden- und Grundwasserverunreinigungen setzt sich überwiegend aus polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), Benzol, Toluol, Ethylbenzol und Xylol (BTEX) sowie Mineralölkohlenwasserstoffen (MKW) zusammen und ist ursächlich auf die Verwendung von Teeröl bei der Imprägnierung sog. „Bergmannrohre“ in der Zeit von 1923 bis 1939 sowie von 1948 bis 1954 im Bereich der ehemaligen Isolierrohrfabrik zurückzuführen. Insoweit sei davon auszugehen, dass durch den unsachgemäßen Umgang mit Teeröl sowie möglicherweise durch Bombardierungen im zweiten Weltkrieg im Bereich der ehemaligen Isolierrohrfabrik mehrere Tonnen Teeröl in den Untergrund bis auf die Basis des Aquifers in 22 m Tiefe versickert sind und im Bereich der Kernschadensfläche ca. 5.000 kg Teerölphasen angereichert wurden.

8

9

In der Sanierungsuntersuchung vom 19. Dezember 2011, der ergänzenden Zusammenstellung und Erläuterung von Sanierungskosten vom 15. Juni 2012 sowie den ergänzenden Stellungnahmen vom 27. Juni 2013, 20. November 2013 und 24. März 2014 wird seitens des Sachverständigenbüros Dr. I. & Partner GmbH hinsichtlich einer Sanierung der Boden- und Grundwasserverunreinigungen zusammenfassend empfohlen, eine Teildekontamination des Untergrundes durch Teerölphasenrückgewinnung vorzunehmen, die Geländeversiegelung dauerhaft in qualitativ gleicher Weise zu erhalten, die Kanäle im Kernschadensbereich mittels Kamerabefahrung zu kontrollieren und bedarfsweise eine Abdichtung bzw. Sanierung des Kanals vorzunehmen sowie im Abstand von zwei Jahren an zehn ausgewählten Grundwassermessstellen ein Grundwassermonitoring zur Überwachung der weiteren Entwicklung des Grundwasserschadens durchzuführen. Die ebenfalls in Betracht kommenden weiteren Sanierungsverfahren reaktive Wand, vertikale Dichtwand, Oberflächenabdichtung, hydraulische Dekontamination durch Wasserentnahmen und Bodenaushub seien nach Auffassung der Sachverständigen aus Gründen der Kosten-Nutzen-Analyse als unverhältnismäßig anzusehen. Insbesondere für die Durchführung einer hydraulischen Dekontamination durch Grundwasserentnahmen (sog. „pump and treat“) sei ein Zeitrahmen von ca. 25 Jahren zu veranschlagen, wobei die Kosten für eine derartige Maßnahme mit insgesamt ca. 31 Millionen Euro zu beziffern seien. Wegen der weiteren Einzelheiten wird im Übrigen auf den Inhalt der Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung und der Sanierungsuntersuchung Bezug genommen.

In den Jahren 2013 und 2014 konnte ausweislich der in den Verwaltungsvorgängen vorhandenen schriftlichen Korrespondenz zwischen der Beklagten auf der einen Seite sowie den Firmen O. Deutschland GmbH und B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG auf der anderen Seite sowie anlässlich eines gemeinsamen Besprechungstermins am 8. August 2013 keine Einigung hinsichtlich der Details für die Erstellung eines Sanierungsplanes erzielt werden. Insoweit waren die Firmen O. Deutschland GmbH und B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG lediglich bereit, einen Sanierungsplan nach Maßgabe der Empfehlungen des Sachverständigenbüros Dr. I. & Partner GmbH zu erstellen und lehnten Maßnahmen zur hydraulischen Dekontamination des Grundwassers wegen der zu erwartenden Sanierungszeit und des Sanierungsaufwandes in zweistelliger Millionenhöhe als unverhältnismäßig ab. Demgegenüber bestand die Beklagte darauf, neben den empfohlenen Sanierungsmaßnahmen zusätzlich auch Maßnahmen zur hydraulischen Dekontamination des Grundwassers in die Erstellung eines Sanierungsplanes einzubeziehen.

Die Beklagte holte am 30. Mai 2014 eine Grundbuchauskunft beim Amtsgericht E. hinsichtlich der Eigentumsverhältnisse an den Grundstücksflächen ein und rief am 8. Juli 2014 einen Auszug aus dem Handelsregister des Amtsgerichts Mönchengladbach betreffend die ehemalige L. S. AG ab. Mit Schreiben vom 29. Oktober 2014 wurde sodann der Kläger als Eigentümer der Grundstücksflächen zum beabsichtigten Erlass einer Ordnungsverfügung betreffend die Anordnung der Vorlage eines Sanierungsplanes für eine Grundwassersanierung angehört. Hierzu nahm der Kläger mit Schreiben vom 22. Dezember 2014 Stellung.

Mit Ordnungsverfügung vom 18. März 2015 (zugestellt am 24. März 2015) ordnete die Beklagte gegenüber dem Kläger gemäß § 13 des Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen und zur Sanierung von Altlasten (Bundes-Bodenschutzgesetz – BBodSchG –) die Erstellung eines Sanierungsplanes für eine Grundwassersanierung auf den im Eigentum des Klägers stehenden Grundstücken Gemarkung 3066 E., Flur 255, Flurstücke 21, 54, 58, 62, 63, 65, 67, Gemarkung 3066 E., Flur 256, Flurstück 21, Gemarkung 3066 E., Flur 257, Flurstücke 34, 42, 44 durch einen Sachverständigen

11

12

13

nach § 18 BBodSchG an, machte detaillierte Vorgaben zu den erforderlichen Mindestinhalten des Sanierungsplanes und verfügte darüber hinaus, dass der zu beauftragende Sachverständige über eine Anerkennung für die Sachgebiete 2.2 „Gefährdungsabschätzung für die Wirkungspfade Boden und Gewässer“ und 2.5 „Sanierung“ gemäß der Verordnung über Sachverständige und Untersuchungsstellen für Bodenschutz und Altlasten Nordrhein-Westfalen verfügen muss und der Sanierungsplan spätestens bis zum 27. Juli 2015 zur Verbindlichkeitserklärung vorzulegen ist (Ziffer 1 der Ordnungsverfügung vom 18. März 2015). Hinsichtlich der im Einzelnen festgelegten Mindestinhalte für die Erstellung des Sanierungsplanes, insbesondere der Einbeziehung einer hydraulischen Grundwassersanierung in die Sanierungsplanung wird auf Ziffer 1 der Ordnungsverfügung Bezug genommen. Für den Fall, dass der Kläger der Anordnung unter Ziffer 1 der Ordnungsverfügung nicht innerhalb der vorgegebenen Frist oder nicht vollständig nachkommen sollte, drohte die Beklagte das Zwangsmittel der Ersatzvornahme an (Ziffer 2 der Ordnungsverfügung vom 18. März 2015) und ordnete des Weiteren die sofortige Vollziehung der Anordnung unter Ziffer 1 der Ordnungsverfügung an (Ziffer 3 der Ordnungsverfügung vom 18. März 2015). Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, es handle sich um eine gravierende Grundwasserverunreinigung, die zwingend einer Sanierung bedürfe und so zu sanieren sei, dass die Geringfügigkeitsschwellenwerte im Grundwasser dauerhaft unterschritten werden. Für eine solche Sanierung sei es – anders als in der Sanierungsuntersuchung festgestellt – nicht ausreichend, eine Teildekontamination des Untergrundes durch Teerölphasenrückgewinnung vorzunehmen, die Geländeversiegelung dauerhaft in qualitativ gleicher Weise zu erhalten, die Kanäle im Kernschadensbereich mittels Kamerabefahrung zu kontrollieren und bedarfsweise eine Abdichtung bzw. Sanierung des Kanals vorzunehmen sowie im Abstand von zwei Jahren an zehn ausgewählten Grundwassermessstellen ein Grundwassermonitoring zur Überwachung der weiteren Entwicklung des Grundwasserschadens durchzuführen, sondern es bedürfe darüber hinaus einer hydraulischen Dekontamination der gesamten Grundwasserverunreinigung (Schadstoffquelle und Schadstofffahne). Eine Teerölphasenrückgewinnung sowie der Erhalt der Geländeversiegelung stellten keine eigenständigen Sanierungsverfahren dar, sondern könnten nur als ergänzende Verfahren zu einer hydraulischen Grundwassersanierung oder einer Einkapselung des Schadens angesehen werden. Allein eine Dekontamination des Grundwasserleiters mittels hydraulischer Maßnahmen führe zu einer echten Reduzierung der Schadstoffgehalte, weil dem Grundwasserleiter eine bestimmte Menge an Schadstoffen entnommen werde. Die Dauer einer solchen Maßnahme (ca. 25 Jahre) und die hierdurch entstehenden Kosten in zweistelliger Millionenhöhe seien nicht unverhältnismäßig. Die bei einer hydraulischen Grundwassersanierung anfallenden Kosten könnten wesentlich dadurch reduziert werden, dass das gereinigte Grundwasser nicht kostenpflichtig in die Kanalisation, sondern gebührenfrei in den Rhein eingeleitet werde. Da für die Sanierung des Grundwasserschadens eine komplexe Planung erforderlich sei, bei der sowohl verfahrenstechnische Fragen zur Anlagenplanung sowie hydrogeologische Probleme der Grundwassermodellierung zu lösen seien und auch biologische Aspekte des Schadstoffabbaus bewertet werden müssten, bedürfe es der Erstellung eines Sanierungsplanes. Der Kläger sei als Grundstückseigentümer und Inhaber der tatsächlichen Gewalt über die Altlastengrundstücke, auf denen die Schadstoffquelle und ein großer Teil der Schadstofffahne liege, als Zustandsstörer für den Zustand der Grundstücke verantwortlich. Ihm sei aufgrund des Hinweises in dem mit der L. S. AG geschlossenen Grundstückskaufvertrag vom 23. Mai 1996 bekannt gewesen, dass es sich bei den Grundstücken um ein altes Industriegelände mit einer Altlastenproblematik handle. Zwar könne neben dem Zustandsstörer grundsätzlich auch der Handlungsstörer in Anspruch genommen werden. Allerdings habe der Handlungsstörer, anders als der Kläger als Eigentümer, keinen unmittelbaren Zugang zu allen, für die Untersuchung erforderlichen

Grundstücksbereichen. Deshalb verspreche die Inanspruchnahme des Klägers unter Berücksichtigung des Prinzips größtmöglicher Effektivität die erfolgreichste und schnellste Beseitigung des Schadens und folge dem Gebot der effektiven Wiederherstellung des gesetzmäßigen Zustandes. Daher sei es angemessen, den Kläger als Grundstückseigentümer für die Erstellung eines Sanierungsplanes in Anspruch zu nehmen.

Der Kläger hat am 22. April 2015 Klage erhoben. 14

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, die Ordnungsverfügung sei rechtswidrig und verletze ihn in seinen Rechten. Die von der Beklagten gemachten Mindestvorgaben zur Erstellung eines Sanierungsplans seien bezogen auf die erneute Durchführung eines Pumpversuchs und die nochmalige Erstellung eines darauf basierenden Grundwassermodells aus fachtechnischer Sicht überflüssig. Darüber hinaus seien die Vorgaben zur hydraulischen Dekontamination des Grundwassers nicht hinreichend bestimmt. Dies gelte insbesondere für die Anordnung einer Reduzierung der Gesamtschadstofffracht im Grundwasser um 80 % sowie die Vorgaben bezüglich der Festlegung des Sanierungszieles. Die von der Beklagten angeordnete Einbeziehung einer hydraulischen Grundwassersanierung in den Sanierungsplan sei unverhältnismäßig. Eine hydraulische Grundwassersanierung sei nicht geeignet, das angestrebte Sanierungsziel einer 80-prozentigen Reduzierung der Schadstofffracht in einem überschaubaren Zeitraum zu erreichen. Im Übrigen stehe die nach den Vorgaben der Beklagten zu erwartende Sanierungszeit von mindestens 300 Jahren sowie der hierfür erforderliche finanzielle Aufwand von mindestens 40 bis 60 Millionen Euro in keinem vernünftigen Verhältnis zu dem erreichbaren Erfolg und sei demnach unangemessen. Es sei davon auszugehen, dass die Beklagte die Ergebnisse der durchgeführten Sanierungsuntersuchung fehlerhaft interpretiere und aus diesem Grund insgesamt falsche Schlussfolgerungen ziehe. Schließlich sei die von der Beklagten getroffene Störerauswahl ermessensfehlerhaft, weil sie von dem ihr zustehenden Ermessen keinen Gebrauch gemacht habe. Er – der Kläger – sei ausschließlich mit der Begründung in Anspruch genommen worden, dass er als Grundstückseigentümer allein unmittelbaren Zugang zu allen, für die Untersuchung erforderlichen Grundstücksbereichen habe und demgemäß als Zustandsstörer hafte. Die Beklagte habe aber nicht ansatzweise in Erwägung gezogen, etwaige Verursacher der Altlast oder deren Gesamtrechtsnachfolger sowie die auf dem Grundstück ansässigen Mieter als Inhaber der tatsächlichen Gewalt bezüglich der Erstellung eines Sanierungsplanes in Anspruch zu nehmen. Erwägungen oder Überlegungen zur Inanspruchnahme anderer vom Gesetzgeber in § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG als Verantwortliche vorgesehener Personen fänden sich weder in der Begründung der Ordnungsverfügung noch in den Verwaltungsvorgängen der Beklagten. 15

Der Kläger beantragt, 16

die Ordnungsverfügung der Beklagten vom 18. März 2015 aufzuheben. 17

Die Beklagte beantragt, 18

die Klage abzuweisen. 19

Zur Begründung wiederholt und vertieft sie die Ausführungen in der angefochtenen Ordnungsverfügung. Ergänzend führt sie aus, die Ordnungsverfügung sei rechtmäßig. Die Erstellung eines Sanierungsplanes sei auch bezüglich der Einbeziehung von Maßnahmen zur hydraulischen Dekontamination des Grundwassers in die Sanierungsplanung als verhältnismäßig anzusehen. Sämtliche Vorgaben für die Erstellung des Sanierungsplanes 20

seien inhaltlich hinreichend bestimmt. Auch zur Störerauswahl seien hinreichende Ausführungen gemacht worden. Das Störerauswahlverfahren sei rechtsfehlerfrei ausgeübt worden. Es sei sehr wohl über den Verursacher und dessen Rechtsnachfolger nachgedacht worden. Unstreitig sei, dass die Schadstoffe aus dem Betrieb der Kabel S. AG bzw. dessen Rechtsvorgänger stammten. Die L. S. AG habe die Grundstücke an den Kläger verkauft. In dem am 23. Mai 1996 geschlossenen Kaufvertrag sei der Kläger darauf hingewiesen worden, dass es sich bei den Grundstücken um ein altes Industriegelände handele und die Verkäuferin keine Haftung bezüglich der Altlastenfreiheit übernehme. Dieser Aspekt habe zwar aus ordnungsbehördlicher Sicht keine Relevanz, weil die privatrechtliche Regelung die Behörde nicht bei ihrer Störerauswahl binde. Es sei allerdings zu beachten, dass die Handlungsstörereigenschaft wegen der Kriegseinwirkungen jedenfalls zur Zeit nicht völlig eindeutig zu belegen sei und im Hinblick auf die Zustandsstörereigenschaft das Datum des Kaufvertrages (23. Mai 1996) zu beachten sei, weil es vor dem in § 4 Abs. 6 BBodSchG genannten Stichtag (1. März 1999) liege. Ein Heranziehen der O. Deutschland GmbH als Rechtsnachfolgerin der L. S. AG gestalte sich deshalb als rechtlich problematisch. Hinzu komme, dass die O. Deutschland GmbH keine Verfügungsgewalt über die Grundstücke habe und keine Zutrittsrechte besitze. Letztlich könne die O. Deutschland GmbH aufgrund der Regelungen im Kaufvertrag die Kosten für eine Sanierung, wäre die Störerauswahl anders verlaufen, ohnehin vom Kläger zurückfordern, so dass der Kläger auch im Falle einer Inanspruchnahme der O. Deutschland GmbH die Kosten tragen müsse. Eine Heranziehung der O. Deutschland GmbH sei daher als komplizierter „Umweg“ anzusehen. Auch die Mieter bzw. Pächter der Grundstücke kämen nicht als Störer in Betracht. Zwar übten diese den unmittelbaren Besitz über die Grundstücksflächen aus, doch beziehe sich dieser immer nur auf Teilbereiche der Gesamtgrundstücke, da dort mehrere Mieter ansässig seien. Im Falle einer Inanspruchnahme der Mieter wäre zudem der Erlass einer Mehrzahl von Ordnungsverfügungen erforderlich, was unpraktikabel sei, zumal man in diesem Fall über eine Kostenaufteilung entscheiden müsse. Im Übrigen könne man sich schneller von einem Miet- oder Pachtvertrag lösen als von Grundeigentum. Schlussendlich stehe den nicht unerheblichen Kosten für die Erstellung eines Sanierungsplanes in Höhe von 80.000,00 Euro bezogen auf die Mieter kein wirtschaftlicher Ertrag gegenüber. Denn die Mieter hätten im Falle einer Durchführung der Sanierung keinen Vorteil, weil für sie eine mit der Sanierung einhergehende Aufwertung der Grundstücke nicht von Relevanz sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Verwaltungsvorgänge ergänzend Bezug genommen. 21

Entscheidungsgründe: 22

Die Klage hat Erfolg. 23

A. Die zulässige Klage ist begründet. 24

Die Ordnungsverfügung vom 18. März 2015 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). 25

Die angefochtene Ordnungsverfügung, mit welcher die Beklagte dem Kläger die Vorlage eines Sanierungsplanes für eine Grundwassersanierung aufgegeben hat (Ziffer 1 der Ordnungsverfügung vom 18. März 2015), erweist sich ungeachtet der Frage, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen der für den Erlass einer dementsprechenden Anordnung einschlägigen Ermächtigungsgrundlage des § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG vorlagen, deshalb als rechtswidrig, weil die Beklagte ihr Ermessen nicht rechtsfehlerfrei (§ 114 VwGO) ausgeübt hat. Die Heranziehung des Klägers als Grundstückseigentümer genügt nicht den 26

Anforderungen an eine ermessensfehlerfreie Störerauswahl. Der diesbezügliche Fehler ist auch nicht nachträglich geheilt worden.

I. Die getroffene Störerauswahl ist insgesamt fehlerhaft, da die Beklagte den hierfür erforderlichen Sachverhalt, insbesondere alle in Betracht zu ziehenden Handlungs- und/oder Zustandsverantwortlichen, schon nicht ordnungsgemäß ermittelt hat. Die pflichtgemäße Ausübung des in § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG eröffneten Ermessens erfordert grundsätzlich die vollständige und zutreffende Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts einschließlich der in Betracht kommenden Adressaten der avisierten Maßnahmen. Ansonsten kann die Beklagte nicht in sachgerechter Weise zwischen verschiedenen Möglichkeiten wählen. Insoweit ist die Störerauswahl geprägt durch die in einem ersten Schritt vorzunehmende ordnungsgemäße Störerermittlung, d.h. die zutreffende Eruiierung des entscheidungserheblichen Sachverhaltes, und sodann durch die in einem zweiten Schritt vorzunehmende Auswahlentscheidung im engeren Sinne, d.h. die Reduzierung der Handlungs- und/oder Zustandsverantwortlichkeit auf den- oder diejenigen, der oder die nach allgemeinen im Polizei- und Ordnungsrecht seit langem anerkannten Grundsätzen der (sonder-)ordnungsbehördlichen Gefahrenabwehr zu einer Beseitigung der Gefahr – etwa aus Gründen der Effektivität oder der finanziellen Leistungsfähigkeit – am ehesten in der Lage ist,

vgl. speziell zur Störerermittlung und Störerauswahl im Bereich des Bodenschutzrechts: OVG C. –Brandenburg, Urteil vom 24. Februar 2011 – OVG 11 B 10.09 –, juris Rn. 47; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 33 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. Mai 2015 – 16 A 1686/09 –, juris Rn. 96 ff., 182; Frenz, Bundes-Bodenschutzgesetz, § 10 BBodSchG, Rn. 30 f.; vgl. allgemein zur Störerermittlung und Störerauswahl im Bereich des (Sonder-)Ordnungsrechts: *Versteyl*, in: *Versteyl/Mann/Schomerus, Kreislaufwirtschaftsgesetz*, 3. Auflage 2012, § 62 KrWG, Rn. 6 ff., 10; *Czychowski/Reinhardt, Wasserhaushaltsgesetz*, 11. Auflage 2014, § 100 WHG, Rn. 59; *Ruffert*, in: *Knack/Henneke, Verwaltungsverfahrensgesetz*, 9. Auflage 2009, § 40 VwVfG, Rn. 52; *Sachs*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz*, 7. Auflage 2008, § 40 VwVfG, Rn. 224.

Diesen Anforderungen werden die Erwägungen der Beklagten zur Auswahl der gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG in Betracht kommenden Adressaten nicht gerecht. Es fehlt bereits an einer ordnungsgemäßen und möglichst erschöpfenden Ermittlung des für die Störerauswahlentscheidung maßgeblichen Sachverhalts,

vgl. zu diesem Erfordernis: OVG C. –Brandenburg, Urteil vom 24. Februar 2011 – OVG 11 B 10.09 –, juris Rn. 44 f.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 33.

1. Zwar begründet § 13 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG kein Rangverhältnis hinsichtlich der danach als Adressaten in Betracht kommenden Verantwortlichen, sondern lässt eine in erster Linie an der Effektivität der Gefahrenabwehr und der Freihaltung der öffentlichen Hand von finanziellen Lasten orientierte Auswahlentscheidung zu,

vgl. OVG C. –Brandenburg, Urteil vom 24. Februar 2011 – OVG 11 B 10.09 –, juris Rn. 45; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Dezember 2012 – 10 S 744/12 –, juris Rn. 36; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. Mai 2015 – 16 A 1686/09 –, juris Rn. 183 ff.

Allerdings können als nachrangige Gesichtspunkte die sich aus § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG ergebende – ausweislich der Gesetzesbegründung zum Bundes-Bodenschutzgesetz,

vgl. BT-Drs. 13/6701, 35,	34
„im Regelfall“ durchaus als Rangfolge gedachte – Reihenfolge der Verantwortlichen oder andere Gesichtspunkte eine wesentliche Bedeutung gewinnen. Die pflichtgemäße Ausübung des Ermessens setzt insoweit stets voraus, dass der entscheidungserhebliche Sachverhalt einschließlich aller ernsthaft in Betracht kommenden Störer und ihrer jeweiligen Verantwortlichkeit sowie deren Möglichkeiten zur Beseitigung der Verunreinigung zutreffend ermittelt und zur Grundlage der Störerauswahl gemacht werden,	35
vgl. OVG C. – Brandenburg, Urteil vom 24. Februar 2011 – OVG 11 B 10.09 –, juris Rn. 45.	36
Taugliche Adressaten einer behördlichen Anordnung zur Vorlage eines bodenschutzrechtlichen Sanierungsplanes gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 BBodSchG können wegen der Verweisung auf § 4 Abs. 3, 5 und 6 BBodSchG die dort genannten Personen sein. Danach kommen als Pflichtige neben dem Grundstückseigentümer und dem Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück insbesondere der (potentielle) Verursacher der schädlichen Bodenveränderung oder Altlast sowie dessen Gesamtrechtsnachfolger in Betracht (vgl. § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG).	37
Handelt es sich bei dem Verursacher um eine juristische Person oder eine dieser aufgrund ihrer Struktur gleichgestellte Personengesellschaft, können grundsätzlich auch deren Leitungspersonen persönlich als Verursacher schädlicher Bodenveränderungen ordnungspflichtig sein,	38
vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. März 2007 – 20 B 61/07 –, juris Rn. 7 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 37; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. Mai 2015 – 16 A 1686/09 –, juris Rn. 121 ff.	39
Anknüpfungspunkt für einen Zugriff auf den Betreffenden ist, dass er (auch) in seiner Person die Voraussetzungen der Verhaltensverantwortlichkeit erfüllt, etwa indem er persönlich die zur schädlichen Bodenveränderung führenden Umstände zentral und umfassend gesteuert hat. Sind diese Voraussetzungen gegeben, steht der persönlichen Inanspruchnahme des Betreffenden – und ggf. dessen Erben als Gesamtrechtsnachfolgern gemäß § 1922 Bürgerliches Gesetzbuch (BGB) – nicht entgegen, dass sein Handeln unter Umständen auch der juristischen Person zugerechnet werden kann mit der Folge, dass die juristische Person ordnungsrechtlich für sein Handeln einzustehen hat. Eine derartige Zurechnung ist nicht ausschließlich in dem Sinne, dass sie den Handelnden von seiner eigenen Verantwortlichkeit befreit,	40
vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. März 2007 – 20 B 61/07 –, juris Rn. 7 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 37; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. Mai 2015 – 16 A 1686/09 –, juris Rn. 121 ff.	41
2. Dies zugrundegelegt, ist die von der Beklagten im Vorfeld der Störerauswahlentscheidung durchgeführte Störer- und Sachverhaltsermittlung unzureichend und erweist sich die Störerauswahl aus diesem Grund insgesamt als ermessensfehlerhaft. Denn es ist nicht erkennbar, dass die Beklagte überhaupt alle gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG ernsthaft in Betracht kommenden Verantwortlichen zutreffend ermittelt und in ihre Überlegungen zur Störerauswahl einbezogen hat.	42
In der Ordnungsverfügung hat die Beklagte sich zur Begründung ihrer Störerauswahlentscheidung im Wesentlichen darauf beschränkt auszuführen, der Kläger sei	43

als Grundstückseigentümer und Inhaber der tatsächlichen Gewalt als Zustandsstörer für den Zustand der Grundstücke verantwortlich. Ihm sei aufgrund des Hinweises in dem mit der L. S. AG geschlossenen Grundstückskaufvertrag vom 23. Mai 1996 bekannt gewesen, dass es sich bei den streitbefangenen Grundstücken um ein altes Industriegelände mit einer Altlastenproblematik handele. Zwar könne neben dem Zustandsstörer grundsätzlich auch der – in der Ordnungsverfügung nicht namentlich benannte – Handlungsstörer in Anspruch genommen werden. Allerdings habe der Handlungsstörer, anders als der Kläger als Eigentümer, keinen unmittelbaren Zugang zu allen, für die Untersuchung erforderlichen Grundstücksbereichen. Deshalb verspreche die Inanspruchnahme des Klägers unter Berücksichtigung des Prinzips größtmöglicher Effektivität die erfolgreichste und schnellste Beseitigung des Schadens und folge dem Gebot der effektiven Wiederherstellung des gesetzmäßigen Zustandes.

Weder der vorgenannten Begründung zur Störerauswahl, noch irgendwelchen Vermerken oder sonstigen Unterlagen in den beigezogenen Verwaltungsvorgängen ist indes zu entnehmen, dass die Beklagte außer dem Kläger als derzeitigem Grundstückseigentümer und Zustandsstörer überhaupt irgendwelche anderen Adressaten ernsthaft in ihre Überlegungen zur Störerauswahl einbezogen hat. Insbesondere hat die Beklagte es unterlassen, einen Handlungsstörer, namentlich den Verursacher der Boden- und Grundwasserverunreinigungen sowie etwaige Gesamtrechtsnachfolger zu ermitteln. In der Begründung zur Störerauswahl wird hierzu lediglich ausgeführt, neben einer Inanspruchnahme des Zustandsstörers komme grundsätzlich auch der Handlungsstörer infrage, ohne diesen jedoch konkret ermittelt und namentlich benannt zu haben. Derartige Ermittlungen hätten indes vorgenommen werden müssen. Denn neben dem Grundstückseigentümer als Zustandsstörer hätten als weitere potentielle Adressaten einer bodenschutzrechtlichen Anordnung zur Vorlage eines Sanierungsplanes hier jedenfalls die Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacherin Kabelwerk E. AG, die O. Deutschland GmbH, die im Zeitraum der eingetretenen Bodenverunreinigung amtierenden Leitungspersonen der Verursacherin bzw. – sofern diese schon verstorben sind – deren Erben als Gesamtrechtsnachfolger sowie etwaige mit dem Kläger nicht identische Inhaber der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück, u.a. die B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG aus T. sowie die D. Strassen- und Tiefbau GmbH aus S1., in Betracht gezogen werden müssen. Anhaltspunkte für diesbezügliche ernsthafte Ermittlungen und Überlegungen der Beklagten finden sich indes weder in der Ordnungsverfügung noch in den beigezogenen Verwaltungsvorgängen. Die Beklagte hat sich bei ihrer Störerermittlung allein darauf beschränkt, eine Grundbuchauskunft hinsichtlich des aktuellen Eigentümers der streitbefangenen Grundstücke und einen Handelsregisterauszug betreffend die Kabel S. AG einzuholen sowie den Kläger als Grundstückseigentümer zum beabsichtigten Erlass der streitbefangenen Ordnungsverfügung anzuhören. Ermittlungen bzw. konkrete Überlegungen hinsichtlich einer Inanspruchnahme der O. Deutschland GmbH, der seinerzeitigen Leitungspersonen der Kabelwerk E. AG bzw. deren Erben sowie der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück fehlen hingegen vollständig.

44

a. Die Beklagte hätte im Rahmen der Störerermittlung zunächst die Heranziehung der O. Deutschland GmbH ernsthaft in Erwägung ziehen und prüfen müssen, denn es ist davon auszugehen, dass die Boden- und Grundwasserverunreinigungen auf dem Grundstück durch die ehemalige Kabelwerk E. AG verursacht wurden, deren Gesamtrechtsnachfolgerin im Sinne von § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG die O. Deutschland GmbH geworden ist.

45

aa. Hinsichtlich einer Verursachung der Boden- und Grundwasserverunreinigungen haben Recherchen der mit der Angelegenheit bislang betrauten Gutachter bezüglich der Nutzung

46

der Altlastengrundstücke in der Vergangenheit im Zuge der im Vorfeld des Erlasses der Ordnungsverfügung durchgeführten Boden- und Grundwasseruntersuchungen zur Gefährdungsabschätzung und der nachfolgend erstellten Sanierungsuntersuchung ergeben, dass die Boden- und Grundwasserverunreinigungen mit polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), Benzol, Toluol, Ethylbenzol und Xylol (BTEX) sowie Mineralölkohlenwasserstoffen (MKW) im Bereich der ehemaligen Isolierrohrfabrik des Kabelwerkstandortes in E. maßgeblich auf erhebliche Einträge von Teeröl in den Boden zurückzuführen sind. Ursache der Teeröleinträge im Bereich der ehemaligen Isolierrohrfabrik des Kabelwerkstandortes ist nach den in den gutachterlichen Stellungnahmen der Geo Consult Geologen für Umwelt und Baugrund GbR vom 21. April 1997 (Seiten 4 bis 6) und 15. Oktober 1997 (Seite 15 bis 16), im Untersuchungsbericht der Füllung Beratende Geologen GmbH vom 25. November 1999 (Seiten 5 bis 7) sowie in der Sanierungsuntersuchung der Dr. I. & Partner GmbH vom 19. Dezember 2011 (Seite 6) enthaltenen Feststellungen zur Standorthistorie die Verwendung von Teeröl zur Imprägnierung von Rohren in den Jahren zwischen 1923 und 1939 sowie zwischen 1948 und 1954. In dieser Zeit wurden auf den streitbefangenen Grundstücken in E. im Bereich der ehemaligen Isolierrohrfabrik Teeröle in Fässern angeliefert und als Zuschlagstoffe zur Imprägnierung der dort produzierten sog. „Bergmannrohre“ verwendet. Der Kabelwerkstandort X. Straße 270 bis 276 in E. wurde etwa ab dem Jahr 1900 bis in das Jahr 1972 durchweg von der ehemaligen Kabelwerk E. AG betrieben, die nach den Eintragungen im Grundbuch (Amtsgericht E., Blatt 2648) zugleich Eigentümerin des Werksgeländes gewesen ist. Der Betrieb des Kabelwerkstandortes durch die ehemalige Kabelwerk E. AG im maßgeblichen Zeitraum der Verursachung der Teeröleinträge (1923 bis 1939 sowie 1948 bis 1954) wird neben den Ausführungen in den vorgenannten gutachterlichen Stellungnahmen flankierend durch mehrere in den Verwaltungsvorgängen enthaltene historische Dokumente aus den Jahren 1928 bis 1951 (Band 1.1, Blatt 141 bis 159, 182) bestätigt. Daraus ist zu entnehmen, dass die ehemalige Kabelwerk E. AG an der X. Straße in E. einen Produktionsstandort unterhalten hat. Vor diesem Hintergrund ist von einer Verursachung des Teeröleintrags durch die ehemalige Kabelwerk E. AG auszugehen. Insbesondere besteht bei dieser Sachlage kein Anhalt dafür, dass neben der Kabelwerk E. AG – die in der Zeit von 1900 bis 1972 als Eigentümerin der Grundstücke den Betrieb eigenverantwortlich geführt und betrieben hatte, für die gesamte Produktion und damit für den Umgang mit allen Einsatzstoffen wie allen Produktionsrückständen und auch für die Teerölverwendung verantwortlich war – für die maßgeblichen Bodenverunreinigungen noch ein weiterer Verursacher in Betracht zu ziehen sein könnte,

vgl. zu diesem Aspekt: VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 10 S 2351/06 –, juris Rn. 42. 47

Selbst wenn man davon ausgehen wollte, es handelte sich bei der Bodenverunreinigung durch Teeröl aufgrund der nahezu 100-jährigen Nutzungsgeschichte des Betriebsgrundstückes und möglicher Kriegseinwirkungen um einen sog. Summationsschaden, bei dem eine nachträgliche Isolierung von Teilbeträgen mehrerer Handlungsverantwortlicher für die (Gesamt-)Störung nicht möglich ist, wäre die ehemalige Kabelwerk E. AG gleichfalls als Verursacherin anzusehen. Denn im Falle der Annahme eines Summationsschadens ist jeder Verursacher, der einen erheblichen Beitrag zur Gesamtstörung geleistet hat und kann demnach auf die vollständige Beseitigung der Störung in Anspruch genommen werden, 48

vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 7 C 3.05 –, juris Rn. 14; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 42. 49

Von einem erheblichen Verursachungsbeitrag ist mit Blick auf die ehemalige Kabelwerk E. AG hier schon deshalb auszugehen, weil sie das streitbefangene Grundstück in den Jahren 1900 bis 1972 durchgängig als Betriebsstandort genutzt hat und keinerlei tatsächengestützte Anhaltspunkte für die Annahme bestehen, die Teeröleinträge könnten durch andere Handlungsverantwortliche verursacht worden sein. 50

bb. Die O. Deutschland GmbH ist Gesamtrechtsnachfolgerin der Kabelwerk E. AG geworden. Dies ergibt sich aus den Eintragungen in den Handelsregistern der Amtsgerichte E. (HRB 0002), Mönchengladbach (HRB 2109) und Hannover (HRB 60648). 51

Demnach ist die erstmals am 28. November 1900 ins Handelsregister eingetragene Kabelwerk E. AG als übernehmende Gesellschaft im Jahr 1966 aufgrund der seinerzeit geltenden gesetzlichen Vorschriften der §§ 339 ff., 346 Abs. 3 des Aktiengesetzes vom 6. September 1965 – AktG a.F. – (BGBl. I 1965, Nr. 48, S. 1089 ff.) zunächst mit der Norddeutsche L. AG in C. verschmolzen (Verschmelzung durch Aufnahme gemäß § 339 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AktG a.F.) und firmierte fortan unter der Firmenbezeichnung Vereinigte Draht- und L. AG mit Sitz in C. und E. (Amtsgericht E., HRB 0002). Im Jahr 1972 ist die Vereinigte Draht- und L. AG mit Sitz in C. und E. durch Übertragung ihres Vermögens gemäß §§ 339 ff., 346 Abs. 3 AktG a.F. (Verschmelzung durch Aufnahme gemäß § 339 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 AktG a.F.) mit der ehemaligen Kabelwerk S. AG verschmolzen (Amtsgericht E., HRB 0002 und Amtsgericht Mönchengladbach, HRB 2109). Die ehemalige Kabelwerk S. AG hat fortan unter Beibehaltung des Unternehmensträgers mehrfach die Firma geändert (Amtsgericht Mönchengladbach, HRB 2109). Nachdem sie bis zur Verschmelzung mit der Vereinigte Draht- und L. AG mit Sitz in C. und E. in der Zeit von 1900 bis 1972 durchweg unter der Bezeichnung Kabelwerk S. AG firmierte, erfolgte kurz nach der Verschmelzung im Jahr 1972 eine Änderung der Firmenbezeichnung in AEG-Telefunken-L. AG, S. . Diese Firmenbezeichnung wurde in der Zeit von 1972 bis 1985 beibehalten und für die Zeit von 1985 bis 1992 wiederum in AEG Kabel AG geändert. Im Jahr 1992 erfolgte eine letzte Änderung der Firmenbezeichnung in Kabel S. AG, unter der das Unternehmen schließlich bis zur Verschmelzung mit der O. Deutschland GmbH gemäß §§ 2 ff., 20 Abs. 1 Nr. 1 Umwandlungsgesetz (UmwG) am 23. August 2007 aufgrund des Verschmelzungsvertrages vom 7. August 2007 firmierte. Den Unternehmensträgerdaten im Handelsregister (Amtsgericht Mönchengladbach, HRB 2109) ist zu entnehmen, dass die Kabel S. AG von ihrer Eintragung im Handelsregister am 15. Januar 1900 an bis zu ihrer Löschung am 23. August 2007 infolge der Verschmelzung mit der O. Deutschland GmbH in Hannover (Amtsgericht Hannover, HRB 60648) zuletzt mit einem Grundkapital in Höhe von 34.359.000,00 Euro existierte. Die O. Deutschland GmbH in Hannover verfügt ausweislich der Angaben im Handelsregister (Amtsgericht Hannover, HRB 60648) aktuell über ein Stammkapital in Höhe von 114.000.000,00 Euro. 52

Damit ist die O. Deutschland GmbH als Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacherin Kabelwerk E. AG gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG anzusehen. Gesamtrechtsnachfolger im Sinne von § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG ist stets diejenige natürliche oder juristische Person, die kraft gesetzlicher Anordnung oder kraft Rechtsgeschäfts in die gesamten Rechte und Pflichten einer anderen Person eintritt, 53

vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. März 2012 – 10 S 2572/11 –, juris Rn. 16; VGH Hessen, Beschluss vom 6. Januar 2006 – 6 TG 1392/04 –, juris Rn. 16. 54

Dies ist im Falle juristischer Personen typischerweise bei einer Verschmelzung der Fall. Hierbei geht das Vermögen des übertragenden Rechtsträgers einschließlich der 55

Verbindlichkeiten auf den übernehmenden Rechtsträger über, was unmittelbar aus den gesetzlichen Vorschriften des § 20 Abs. 1 Nr. 1 UmwG (für die Verschmelzung im Jahr 2007) und des § 346 Abs. 3 AktG a.F. (für die Verschmelzungen im Jahr 1966 und 1972) folgt.

cc. Demgemäß hätte die Beklagte die O. Deutschland GmbH ernsthaft in ihre Ermittlungen und Überlegungen zur Störerauswahl einbeziehen müssen, was jedoch unterblieben ist. 56

Die Beklagte hat das Vorliegen oder Nichtvorliegen der vorstehend bezeichneten Voraussetzungen einer Gesamtrechtsnachfolge bis heute nicht erkennbar geprüft, obwohl sich ihr schon allein aufgrund der finanziellen Beteiligung der O. Deutschland GmbH an der Erstellung der in der Vergangenheit eingeholten Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung ab dem Jahr 2007 und der Sanierungsuntersuchung aus dem Jahr 2011 eine – wie auch immer geartete – bodenschutzrechtliche Verantwortlichkeit derselben hätte aufdrängen müssen. Die Beklagte hat noch nicht einmal den für eine verlässliche Prüfung des Eintritts einer Gesamtrechtsnachfolge notwendigen Schritt der sicheren Eruiierung des Verursachers vollzogen. Denn weder den Verwaltungsvorgängen noch der angefochtenen Ordnungsverfügung ist zu entnehmen, dass sich die Beklagte der Tatsache bewusst war, dass Verursacherin der Bodenverunreinigung nicht – wie von der Beklagten bislang angenommen – die L. S. AG gewesen ist, sondern vielmehr deren Rechtsvorgängerin, die Kabelwerk E. AG. 57

Darüber hinaus hat die Beklagte – obwohl ihr hätte bekannt sein müssen, dass die O. Deutschland GmbH jedenfalls (auch) Gesamtrechtsnachfolgerin der L. S. AG geworden ist – es auch nicht für nötig befunden, die O. Deutschland GmbH mit Blick auf eine mögliche Inanspruchnahme als Gesamtrechtsnachfolgerin im Sinne von § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG schriftlich anzuhören. Schon allein vor diesem Hintergrund war ihr eine verlässliche Einschätzung der Effektivität einer Heranziehung der O. Deutschland GmbH zur Vorlage eines Sanierungsplanes von vornherein nicht möglich. 58

Einer Heranziehung der O. Deutschland GmbH stand auch nicht der Umstand entgegen, dass deren Rechtsvorgängerin, die L. S. AG, das streitbefangene Grundstück vor dem in § 4 Abs. 6 BBodSchG genannten Stichtag des 1. März 1999, nämlich am 23. Mai 1996, an den Kläger veräußert hat. Denn § 4 Abs. 6 BBodSchG schließt lediglich eine Inanspruchnahme des früheren Eigentümers (bzw. dessen Gesamtrechtsnachfolgers) als Zustandsstörer aus, steht hingegen einer Inanspruchnahme desselben als Handlungsstörer dann nicht entgegen, wenn der frühere Eigentümer – wie hier – zugleich auch Verursacher bzw. Gesamtrechtsnachfolger eines Verursachers (gewesen) ist, 59

vgl. OVG C. -Brandenburg, Urteil vom 24. Februar 2011 – OVG 11 B 10.09 –, juris Rn. 47 f. 60

Auch eine etwaige Rückwirkung des erst im Jahr 1999 in Kraft getretenen § 4 Abs. 3 BBodSchG stand einer Heranziehung der O. Deutschland GmbH nicht erkennbar entgegen. Denn die Sanierungspflicht des Gesamtrechtsnachfolgers ist normativer Ausdruck eines seit langem anerkannten allgemeinen Grundsatzes des Verwaltungsrechts, wonach öffentlich-rechtliche Pflichten auf den Gesamtrechtsnachfolger übergehen können. Die Gesamtrechtsnachfolge in öffentlich-rechtliche Pflichten, deren Konkretisierung durch einen Verwaltungsakt noch aussteht, war der bisherigen Rechtsordnung nicht fremd. Sie folgte aus dem allgemeinen Grundsatz des Verwaltungsrechts, dass sachbezogene Verhaltenspflichten den zivilrechtlichen Bestimmungen des Erbrechts und des Umwandlungsrechts folgend rechtsnachfolgefähig sind. Die Polizeipflichtigkeit des Rechtsvorgängers bezüglich der Sanierung einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast ergab sich bereits vor 61

Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes aus den einschlägigen Regelungen des Abfallrechts, des Wasserrechts und des allgemeinen Ordnungsrechts,

vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 – 7 C 3.05 –, juris Rn. 16 ff.; OVG C. - Brandenburg, Urteil vom 24. Februar 2011 – OVG 11 B 10.09 –, juris Rn. 48. 62

Schließlich waren ernsthafte Ermittlungen bezüglich einer Inanspruchnahme der O. Deutschland GmbH auch nicht deshalb entbehrlich, weil sie eine möglichst schnelle Sanierung der vorhandenen Boden- und Grundwasserschäden verhindert oder verzögert hätten. Denn angesichts der Dauer des Verwaltungsverfahrens von rund 19 Jahren seit dem erstmaligen Bekanntwerden von Boden- und Grundwasserverunreinigungen auf dem Grundstück im Jahr 1996, über die Einholung mehrerer Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung in den Jahren 1996 bis 2008, der Erstellung einer Sanierungsuntersuchung in den Jahren 2011 und 2012 bis hin zum Erlass der streitgegenständlichen Ordnungsverfügung am 18. März 2015, spricht nichts dafür, dass eine ernsthafte Prüfung der Möglichkeit und der Voraussetzungen für eine Heranziehung der O. Deutschland GmbH als Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacherin Kabelwerk E. AG zu einer nennenswerten weiteren Verzögerung der Sanierung geführt hätte. 63

Ständen einer Inanspruchnahme der O. Deutschland GmbH nach alledem keine tatsächlichen oder rechtlichen Hindernisse entgegen, hätte die Beklagte sie nicht zuletzt deshalb ernsthaft in ihre Ermittlungen und Überlegungen zur Störerauswahl einbeziehen müssen, weil in Fällen in denen – wie hier – der Verursacher einer Altlast und dessen Gesamtrechtsnachfolger sicher feststehen, der Gesamtrechtsnachfolger als Handlungsstörer bei einer wertenden und zurechnenden Betrachtungsweise der Gefahrverursachung wesentlich näher steht als der heutige Grundstückseigentümer als Zustandsstörer, 64

vgl. zum Aspekt der größeren Gefahrennähe des Gesamtrechtsnachfolgers des Verursachers: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 27. März 2012 – 10 S 2572/11 –, juris Rn. 20; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 18. Dezember 2007 – 10 S 2351/06 –, juris Rn. 46. 65

Hinzu kommt, dass die O. Deutschland GmbH unter den Gesichtspunkten der Effektivität der Gefahrenabwehr und der Freihaltung der öffentlichen Hand von finanziellen Lasten in gleich effektiver Weise wie der Grundstückseigentümer hätte in Anspruch genommen werden können, weil angesichts eines Stammkapitals von 114.000.000,00 Euro ohne weiteres von ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit für die Vorlage eines Sanierungsplanes und eine nachfolgende Sanierung der Altlast auszugehen ist und dem Umstand der mangels Eigentümerstellung fehlenden Sachherrschaft über das Grundstück durch den Erlass entsprechender Duldungsverfügungen gegenüber dem Grundstückseigentümer bzw. Mietern oder Pächtern des Grundstücks hätte Rechnung getragen werden können. 66

b. Die Beklagte hätte im Rahmen der Störerermittlung darüber hinaus eine Inanspruchnahme der im Zeitraum der Verursachung der Boden- und Grundwasserverunreinigungen (1923 bis 1939 und 1948 bis 1954) amtierenden Leitungspersonen der Verursacherin, namentlich eine Inanspruchnahme der seinerzeitigen Vorstände der Kabelwerk E. AG als (Mit-)Verursacher gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG bzw. – sofern diese bereits verstorben sind – deren Erben als Gesamtrechtsnachfolger (vgl. § 1922 BGB) ernsthaft in Erwägung ziehen und prüfen müssen. 67

Derartige Ermittlungen hätten sich der Beklagten aufdrängen müssen, denn es ist in der obergerichtlichen Rechtsprechung geklärt, dass, sofern es sich bei dem Verursacher – hier 68

der Kabelwerk E. AG – um eine juristische Person handelt, grundsätzlich auch deren Leitungspersonen persönlich gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG als Verursacher schädlicher Bodenveränderungen ordnungspflichtig sein können,

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. März 2007 – 20 B 61/07 –, juris Rn. 7 ff.; 69
OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 37;
OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. Mai 2015 – 16 A 1686/09 –, juris Rn. 121 ff.

An entsprechenden Bemühungen zur Ermittlung der seinerzeitigen Vorstände der Kabelwerk 70
E. AG fehlt es indes vollständig, was nicht zuletzt darauf zurückzuführen sein dürfte, dass es schon an einer zutreffenden Ermittlung des Verursachers mangelt, weshalb in der Folge auch die Inanspruchnahme etwaiger Leitungspersonen des Verursachers nicht in Erwägung gezogen wurde. Denn die Beklagte ist bislang unzutreffend davon ausgegangen, Verursacher der Altlast sei die ehemalige Kabel S. AG, obwohl es sich bei dieser lediglich um eine Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacherin Kabelwerk E. AG gehandelt hat.

Zum Zwecke der Ermittlung der Leitungspersonen der Kabelwerk E. AG wäre es neben 71
einer Einsichtnahme in das Handelsregister zumindest angezeigt gewesen, die O. Deutschland GmbH als Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacherin schriftlich anzuhören und diese aufzufordern, die in den Jahren 1923 bis 1939 und 1948 bis 1954 amtierenden Vorstände ihrer Rechtsvorgängerin und gleichfalls deren etwaige Gesamtrechtsnachfolger namentlich zu benennen. Sofern der Beklagten auf eine entsprechende Anfrage hin lediglich die seinerzeitigen Vorstände, nicht jedoch deren Erben als Gesamtrechtsnachfolger benannt worden wären, hätte hinsichtlich der Ermittlung etwaiger Erben der Vorstände auch eine Anfrage bei dem jeweils zuständigen Nachlassgericht in Betracht gezogen werden können.

c. Schließlich hätte die Beklagte im Rahmen der Störerauswahl auch Ermittlungen zu den 72
Inhabern der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück anstellen müssen, weil auch diese gemäß § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG hier ernsthaft als potentielle Adressaten einer bodenschutzrechtlichen Anordnung in Betracht zu ziehen sind.

Da der Beklagten jedenfalls bekannt war, dass das Grundstück nicht durch den Eigentümer 73
selbst, sondern durch unterschiedliche Mieter (u.a. die alga Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG aus T. und die D. Strassen- und Tiefbau GmbH aus S1.) genutzt wird, hätte sie im Rahmen der Störerauswahl diesbezügliche Ermittlungen anstellen müssen. Hierzu wäre es angezeigt gewesen, den Kläger als Grundstückseigentümer schriftlich aufzufordern, ihr sämtliche Mieter des Grundstücks mit ladungsfähigen Anschriften offen zu legen, um sämtliche Inhaber der tatsächlichen Gewalt über das Grundstück ernsthaft in die Störerauswahlentscheidung einbeziehen zu können. Den beigezogenen Verwaltungsvorgängen und der Begründung zur Störerauswahl in der angefochtenen Ordnungsverfügung ist indes zu entnehmen, dass etwaige Mieter des Grundstücks weder ermittelt, noch überhaupt in die Störerauswahlentscheidung einbezogen worden sind.

Die Nichteinbeziehung etwaiger Inhaber der tatsächlichen Gewalt in die Störerauswahl ist 74
insbesondere mit Blick auf die der Beklagten als Mieterin bekannte B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG unverständlich und ermessensfehlerhaft. Denn jedenfalls die B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG hat sich – ebenso wie die O. Deutschland GmbH – in der Vergangenheit sowohl an den finanziellen Aufwendungen der Untersuchungen zur Gefährdungsabschätzung als auch der Sanierungsuntersuchung beteiligt und diese mit in Auftrag gegeben. Vor diesem Hintergrund hätte es sich der Beklagten ungeachtet der bestehenden Ermittlungsdefizite bezüglich der übrigen auf dem

Grundstück ansässigen Mieter geradezu aufdrängen müssen, die B. Nutzfahrzeug- und Baumaschinen GmbH & Co. KG als potentielle Adressatin in die Überlegungen zur Störerauswahl ernsthaft einzubeziehen.

d. Nach Maßgabe der vorstehenden Ausführungen ist die von der Beklagten durchgeführte Störerauswahl insgesamt ermessensfehlerhaft, weil sich bereits die der Störerauswahlentscheidung im engeren Sinne vorgeschaltete, stets vorzunehmende Störerermittlung als defizitär erweist. 75

Angesichts dieser Defizite bei der Störerermittlung kommt es nicht mehr entscheidungserheblich darauf an, dass auch die von der Beklagten für die Inanspruchnahme des Klägers als Zustandsstörer gegebene Begründung, wonach dieser als Eigentümer allein unmittelbaren Zugang zu allen Grundstücksbereichen habe, inhaltlich unzutreffend und deswegen ermessensfehlerhaft sein dürfte. Denn vor dem Hintergrund der Tatsache, dass der Kläger jedenfalls einen Großteil der Grundstücke an unterschiedliche Firmen bzw. Personen vermietet hat, dürften dem von der Beklagten angenommenen uneingeschränkten Zugriff auf sämtliche Grundstücksbereiche in zivilrechtlicher Hinsicht gerade die geschlossenen Mietverhältnisse entgegenstehen. 76

Des Weiteren kommt es auch nicht mehr darauf an, ob die Beklagte, hätte sie die Störerermittlung rechtsfehlerfrei vorgenommen und insbesondere eine Inanspruchnahme der Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacherin und der ehemaligen Vorstände der Verursacherin bzw. deren Gesamtrechtsnachfolger ernsthaft erwogen, dieselbe Entscheidung hätte rechtsfehlerfrei treffen können. Die Ermessensfehler fielen vielmehr nur dann nicht ins Gewicht, wenn infolge einer Ermessensreduzierung auf Null dieselbe Entscheidung hätte ergehen müssen oder offensichtlich ist das die Fehler die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst haben, 77

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 51. 78

Dies ist indes vorliegend nicht der Fall. Denn – wie bereits ausgeführt – ist angesichts der etwa 19-jährigen Dauer des Verwaltungsverfahrens nichts dafür ersichtlich, dass die Sanierung der Altlast durch eine vollständige Ermittlung aller in Betracht kommenden Adressaten nennenswert verzögert worden wäre. Vor diesem Hintergrund lag eine Ermessensreduzierung auf Null dergestalt, dass die Inanspruchnahme des Klägers als Zustandsstörer die einzige ermessensfehlerfreie Entscheidung gewesen wäre, ersichtlich nicht vor. Auch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die defizitäre Störerermittlung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. Denn hätte die Beklagte die Verursacherin Kabelwerk E. AG zutreffend eruiert, in hinreichendem Maße überprüft, ob die O. Deutschland GmbH Gesamtrechtsnachfolgerin des Verursachers geworden ist und deren Inanspruchnahme ernsthaft erwogen, ist keinesfalls offensichtlich, dass die Ermessensentscheidung gleichfalls zu einer Inanspruchnahme des Zustandsstörers geführt hätte. Dies insbesondere deshalb, weil schon angesichts des Stammkapitals der O. Deutschland GmbH in Höhe von 114.000.000,00 Euro gewichtige Anhaltspunkte für deren finanzielle Leistungsfähigkeit hinsichtlich der Vorlage eines Sanierungsplanes und einer nachfolgenden Beseitigung des Boden- und Grundwasserschadens bestehen und zudem angesichts der Vermietung der Grundstücke an unterschiedliche Mieter, die rechtlichen Hürden für einen Zugriff auf die betreffenden Flächen für die O. Deutschland GmbH dieselben wären, wie für den Kläger als Zustandsstörer. 79

II. Eine nachträgliche Heilung der Ermessensfehler ist nicht erfolgt. 80

1. Zwar ist ein Nachschieben von Gründen für eine Ermessensentscheidung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren grundsätzlich möglich. Dies ergibt sich schon aus dem Amtsermittlungsgrundsatz (§ 86 Abs. 1 VwGO), der das Gericht verpflichtet, angefochtene Hoheitsakte von Amts wegen unter allen denkbaren rechtlichen und tatsächlichen Gesichtspunkten zu überprüfen. Entsprechendes bestätigt das einschlägige Verwaltungsverfahrensgesetz, das in § 45 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für das Land Nordrhein-Westfalen (VwVfG NRW) das Nachholen einer fehlenden Begründung erlaubt, wenn auch beschränkt auf den Abschluss der ersten Instanz eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Allerdings schafft § 114 Satz 2 VwGO, der die prozessrechtliche Seite des Nachschiebens von Gründen bei Ermessensentscheidungen regelt, nur die verfahrensrechtlichen Voraussetzungen für eine Ergänzung defizitärer Ermessenserwägungen im Verwaltungsprozess, nicht aber für die erstmalige Ermessensausübung oder für ein völliges Auswechseln der bisherigen Begründung,

vgl. BVerwG, Urteil vom 26. April 2012 – 2 C 4.11 –, juris Rn. 25; BVerwG, Urteil vom 13. Dezember 2011 – 1 C 14.10 –, juris Rn. 9; BVerwG, Urteil vom 5. September 2006 – 1 C 20.05 –, juris Rn. 22; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 56 ff.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 29. Juni 2010 – 18 A 1450/09 –, juris Rn. 65. 82

2. Ausgehend hiervon kann dahinstehen, ob Überlegungen der Beklagten im Laufe eines gerichtlichen Verfahrens zu einer ursprünglich nichtberücksichtigten Pflichtigkeit von weiteren Personen im Ausgangspunkt noch ein zulässiges Ergänzen der Ermessenserwägungen darstellen oder in deren ursprünglicher Nichtberücksichtigung bereits ein partieller Ermessensausfall zu sehen wäre, 83

vgl. OVG C. –Brandenburg, Urteil vom 24. Februar 2011 – OVG 11 B 10.09 –, juris Rn. 51; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 58. 84

Obwohl das Gericht dazu neigt, angesichts der dargelegten grundlegenden Säumnisse der Beklagten bei der Störerermittlung hier einen ohnehin nicht mehr durch Nachschieben von Gründen heilbaren Ermessensausfall anzunehmen, genügen – selbst wenn man eine Heilungsmöglichkeit annehmen wollte – auch die nachgeschobenen Ausführungen der Beklagten im Schriftsatz vom 24. März 2016 und der diesem Schriftsatz beigefügten Stellungnahme vom 20. Januar 2016 / 23. März 2016 nicht den Anforderungen an eine fehlerfreie Störerermittlung und Störerauswahl. 85

Den nachgeschobenen Erwägungen kann nicht entnommen werden, dass die Beklagte die Verursacherin der Altlast, die ehemalige Kabelwerk E. AG, durch eine Auswertung der einschlägigen Handelsregisterauszüge und eine Einsichtnahme in das Grundbuch überhaupt zutreffend eruiert hat. Insoweit wird nämlich lediglich ausgeführt, es sei unstreitig, dass die Schadstoffe aus dem Betrieb der Kabel S. AG bzw. dessen Rechtsvorgänger stammten. Es fehlen indes jegliche Ausführungen dazu, wer dieser Rechtsvorgänger ist. Daran ist zu ersehen, dass die Beklagte sich mangels entsprechender Nachforschungen nach wie vor nicht über den tatsächlichen Verursacher der Altlast im Klaren war und schon allein aus diesem Grund keine fehlerfreie Störerauswahlentscheidung treffen konnte. 86

Unabhängig davon ist auch weiterhin nicht ersichtlich, dass die Beklagte eine Inanspruchnahme der O. Deutschland GmbH als Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacherin unter dem Gesichtspunkt der Verhaltensverantwortlichkeit ernsthaft geprüft und in Erwägung gezogen hat. Denn mit Blick auf eine etwaige Handlungsstörereigenschaft heißt es in den nachgeschobenen Erwägungen zur Störerauswahl nur, dass diese wegen der 87

Kriegseinwirkungen zur Zeit schon nicht völlig eindeutig zu belegen sei. Diese ohne nähere Sachverhaltsermittlung aufgestellte Behauptung erweist sich indes aus den oben unter A. I. 2. a. aa. genannten Gründen weder tatsächlich noch rechtlich als tragfähig, weil an der Verursachung der Altlast durch die Rechtsvorgängerin (Kabelwerk E. AG) der O. Deutschland GmbH kein Zweifel besteht. Insbesondere lassen etwaige Kriegseinwirkungen auf dem Grundstück, etwa weil die ehemalige Kabelwerk E. AG kriegsbedingte Zerstörungen und hierdurch möglicherweise hervorgerufene Bodenverunreinigungen auf ihrem Betriebsgelände nicht verschuldet hat, deren Eigenschaft als Verursacherin der Altlast im Sinne von § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG nicht entfallen. Denn wer Verursacher im Sinne des § 4 Abs. 3 Satz 1 BBodSchG ist, ist innerhalb der reinen Ursachen-Wirkungs-Zusammenhänge wertend zu bestimmen. Eines der anerkannten Kriterien für die wertende Zurechnung einer Gefahr zum Verursacher eines bestimmten Beitrags ist, ob dieser nach den Umständen des Einzelfalles die Gefahrenschwelle überschritten und so unmittelbar zum Eintritt der Gefahr beigetragen hat. Dieses Zurechnungsmerkmal erfordert schon im Ausgangspunkt kein Verschulden und nicht das Bewusstsein oder den Willen, einen rechtswidrigen Zustand herbeizuführen,

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 20. Mai 2015 – 16 A 1686/09 –, juris Rn. 138 ff.; 88
OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 26. März 2007 – 20 B 61/07 –, juris Rn. 17 ff.

Das sich im Übrigen eine Heranziehung der O. Deutschland GmbH als Handlungsstörerin 89
– wie von der Beklagten ungeprüft behauptet – als problematisch gestalten könnte, kann schon deshalb nicht sicher beurteilt werden, weil die Beklagte die O. Deutschland GmbH bis dato nicht mit Blick auf eine etwaige Inanspruchnahme als Gesamtrechtsnachfolgerin der Verursacherin schriftlich angehört hat. Ohne Belang ist in diesem Zusammenhang, dass die Beklagte eine Heranziehung der O. Deutschland GmbH als Zustandsstörerin wegen der Regelung in § 4 Abs. 6 BBodSchG zutreffend als problematisch angesehen hat, denn dies ändert nichts an den defizitären Ermittlungen bezüglich einer Heranziehung als Handlungsstörerin.

Darüber hinaus enthalten die nachgeschobenen Erwägungen zur Störerauswahl keinerlei 90
Anhaltspunkte dafür, dass die Beklagte eine Inanspruchnahme der seinerzeitigen Vorstände der Verursacherin Kabelwerk E. AG bzw. deren Erben als Gesamtrechtsnachfolger überhaupt erwogen und die für eine Beurteilung der Effektivität einer solchen Inanspruchnahme erforderlichen Umstände ordnungsgemäß ermittelt hat.

Schließlich ergibt sich aus den nachgeschobenen Ausführungen, dass die Beklagte die auf 91
den streitbefangenen Grundstücken ansässigen Mieter bzw. Pächter als Inhaber der tatsächlichen Gewalt gleichfalls bis heute nicht namentlich ermittelt hat und auch insoweit das Defizit bei der Störerermittlung fortbesteht. Angesichts dieser Ermittlungsdefizite kann letztlich auch dahinstehen, ob die von der Beklagten für ein Absehen von der Inanspruchnahme der Inhaber der tatsächlichen Gewalt angeführten Gründe inhaltlich tragfähig sind.

III. Unterliegt damit die in der Sache getroffene Anordnung zur Vorlage eines 92
Sanierungsplanes (Ziffer 1 der Ordnungsverfügung vom 18. März 2015) der Aufhebung, gilt dies mangels Grundverwaltungsaktes auch für die hieran anknüpfende und insoweit akzessorische Androhung des Zwangsmittels der Ersatzvornahme (Ziffer 2 der Ordnungsverfügung vom 18. März 2015),

vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 21. November 2012 – 16 A 85/09 –, juris Rn. 61. 93

B. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. 94

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 Sätze 1 und 2 Zivilprozessordnung (ZPO).	95
Die Berufung war nicht nach § 124a Abs. 1 Satz 1 VwGO zuzulassen, da keiner der Gründe des § 124 Abs. 2 Nr. 3 und 4 VwGO vorliegt.	96
Beschluss:	97
Der Streitwert wird auf 80.000,00 Euro festgesetzt.	98
Gründe:	99
Die Festsetzung des Streitwertes ist nach § 52 Abs. 1 Gerichtskostengesetz (GKG) erfolgt. Dies entspricht der Bedeutung der Sache, weil sich die voraussichtlichen Kosten für die Erstellung eines Sanierungsplanes ausweislich der Angaben in der angefochtenen Ordnungsverfügung auf einen Betrag in Höhe von 80.000,00 Euro belaufen.	100