



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Franz Bergmüller AfD**
vom 01.11.2022

Allgemeinverfügung des Landratsamts Altötting zum Umgang mit PFOA-haltigem Boden

Aus einem Chemiepark im Landkreis Altötting ist über viele Jahre Perfluorooctansäure (PFOA) freigesetzt worden. Diese PFOA hat sich mit der Zeit im Boden angereichert. Hiervon ist insbesondere der Staatsforst zwischen Altötting und Burghausen betroffen. Vor einigen Jahren ist die PFOA in die Grundwasser führenden Schichten vorgedrungen und war im Trinkwasser anliegender Gemeinden nachweisbar.

Im August 2021 hat das Landratsamt Altötting zum Umgang mit der PFOA eine Allgemeinverfügung herausgegeben. Per Allgemeinverfügung wurde ein betroffenes Gebiet definiert und dieses betroffene Gebiet wiederum in Untergebiete. Infolge dieser Allgemeinverfügung durfte Bodenaushub nur innerhalb des Untergebiets verlagert werden. Auf diesem Weg hat das Landratsamt der Baubranche und den Bauherren Rechtssicherheit verschafft und damit Investitionen ermöglicht. Mithilfe dieser Allgemeinverfügung sollten mindestens folgende Ziele erreicht werden:

- Umsetzung einer lokalen, subsidiären Lösung, die Transporte über weite Strecken reduziert/vermeidet
- Genehmigungsverfahren wurden beschleunigt
- Rechtssicherheit und Verlässlichkeit für Investoren und Bauherren geschaffen und Boden und Grundwasser in Einklang mit dem Umweltrecht gebracht
- Reduzierung von Bodenaushub und Vermeidung der Deponierung oder Verbrennung von fruchtbarem Mutterboden.

Doch diese Lösung wurde bald darauf von übergeordneter Stelle wieder rückgängig gemacht: *„Die Regierung von Oberbayern hat das Landratsamt Altötting aufgefordert, die Allgemeinverfügung vom Spätsommer 2021 zurückzunehmen, die den Umgang mit PFOA-belastetem Erdreich im Landkreis seither geregelt hat. Landrat Erwin Schneider hat gemeinsam mit den Bürgermeistern der betroffenen Gemeinden zwar am Mittwoch in München versucht, gegenüber Vertretern des Wirtschafts- und Umweltministeriums zu intervenieren – aber ohne Erfolg. Die neuen Regelungen gelten ab morgen, Freitag, 1. Juli“* www.pnp.de¹.

Seither ist die Allgemeinverfügung nicht mehr öffentlich zugänglich.

¹ <https://www.pnp.de/lokales/landkreis-altoetting/altoetting/PFOA-Erdaushub-Regierung-kassiert-Allgemeinverfuegung-4358864.html>

Die Staatsregierung wird gefragt:

1. Welchen Wortlaut hatte die im Vorspruch erwähnte Allgemeinverfügung des Landratsamts Altötting mitsamt jeder ihrer Unterpunkte und Anlagen (bitte als Kopie der Antwort beilegen)? 4
2. Welcher der in 1 abgefragten Gegenstände steht mit dem in Bayern geltenden Recht nicht in Einklang? 4
3. Aus welchen Gründen steht jeder der in 2 abgefragten Gegenstände mit dem in Bayern geltenden Recht nicht in Einklang (bitte abschließend offenlegen und jeden der Punkte ausführlich begründen)? 4
4. Wann haben übergeordnete Stellen dem Landratsamt die in 3 abgefragten Bedenken erstmals mitgeteilt? 5
5. In welchem Umfang haben übergeordnete Stellen dem Landratsamt vor Herausgabe der Allgemeinverfügung Bedenken mitgeteilt (bitte für jeden Einzelfall Datum, Aktenzeichen und alle jeweils zentralen Argumente offenlegen)? 6
6. Mit welchen Argumenten hat das Landratsamt jedes der ihm von übergeordneter Stelle entgegengehaltenen Argumente zu entkräften versucht (bitte vollumfänglich offenlegen)? 6
7. Die Maßnahme der Regierung von Oberbayern 7
- 7.1 Welchen Inhalt hat die im Vorspruch beschriebene Aufhebung der Allgemeinverfügung des Landratsamts durch die Regierung von Oberbayern (bitte der Antwort als Kopie, z.B. in der Anlage, beilegen)? 7
- 7.2 Welche Rechtsfolge hat die im Vorspruch beschriebene Aufhebung der Allgemeinverfügung des Landratsamts durch die Regierung von Oberbayern (bitte der Antwort als Kopie, z.B. in der Anlage, beilegen und falls möglich jeweils am Beispiel eines Bauherrn, der ein Einfamilienhaus bauen möchte sowie am Beispiel eines Bauherrn, der ein Windrad in dem mit PFOA belasteten Staatswald zwischen Altötting und Burghausen bauen möchte, transparent machen)? 7
- 7.3 Welche Rechtsmittel stehen Betroffenen zur Verfügung, um die im Vorspruch beschriebene Aufhebung der Allgemeinverfügung des Landratsamts durch die Regierung von Oberbayern rückgängig zu machen (bitte unter Angabe der Klageberechtigten und einschlägigen Vorschriften, Fristen und Offenlegung der bereits eingegangenen Rechtsmittel transparent machen)? 7

8. Wie unterscheiden sich die Rechtsfolgen der von übergeordneter Stelle auferlegten Subsumtion der Behandlung von Bodenaushüben unter das Abfallrecht im Vergleich zur Rechtsfolge einer Subsumtion unter die herausgegebene Allgemeinverfügung des Landratsamts (bitte vollzählig offenlegen und falls möglich am Beispiel eines Bauherrn, der ein Einfamilienhaus bauen möchte sowie am Beispiel eines Bauherrn, der ein Windrad in dem mit PFOA belasteten Staatswald zwischen Altötting und Burghausen bauen möchte, transparent machen, umfassend auch die Offenlegung zusätzlicher Pflichten, Kosten etc.)?	8
Hinweise des Landtagsamts	9

Antwort

des Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz
vom 29.11.2022

- 1. Welchen Wortlaut hatte die im Vorspruch erwähnte Allgemeinverfügung des Landratsamts Altötting mitsamt jeder ihrer Unterpunkte und Anlagen (bitte als Kopie der Antwort beilegen)?**

Der Wortlaut der Allgemeinverfügung zum Umgang mit PFOA-belastetem Bodenaushub im festgesetzten Gebiet mit erhöhten Schadstoffgehalten des Landratsamts Altötting vom 20.08.2021 kann dem Amtsblatt des Landkreises Altötting vom 20.08.2021 entnommen werden (Link: www.lra-aoe.de¹).

- 2. Welcher der in 1 abgefragten Gegenstände steht mit dem in Bayern geltenden Recht nicht in Einklang?**

Die Allgemeinverfügung stand in einigen Punkten mit geltenden Gesetzen und Verordnungen nicht in Einklang. Insbesondere stützt sich die Allgemeinverfügung auf nicht einschlägige Rechtsgrundlagen. Eine genauere Erläuterung kann der Antwort zu Frage 3 entnommen werden.

- 3. Aus welchen Gründen steht jeder der in 2 abgefragten Gegenstände mit dem in Bayern geltenden Recht nicht in Einklang (bitte abschließend offenlegen und jeden der Punkte ausführlich begründen)?**

Als Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung i. S. d. Art. 35 Satz 2 Bayerisches Verwaltungsverfahrensgesetz (BayVwVfG) wurden zum einen § 10 Abs. 1, § 4 Abs. 1 und § 7 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) in Verbindung mit § 12 Abs. 10 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) analog angeführt. §§ 4 und 7 BBodSchG betreffen Vorsorgepflichten. Da in dem von der Allgemeinverfügung betroffenen Gebiet jedoch von schädlichen Bodenveränderungen auszugehen ist, sind die Nachsorgevorschriften des Bodenschutzes ausschlaggebend. Von den Vorsorgevorschriften konnte als Rechtsgrundlage der Allgemeinverfügung daher kein Gebrauch gemacht werden. Vor- und Nachsorge sind strikt zu trennen (§ 7 Satz 7 BBodSchG).

Auch die Regelung des § 12 Abs. 10 BBodSchV betrifft den Vorsorgebereich. In atypischen Fällen ist zwar grundsätzlich eine analoge Anwendung des § 12 Abs. 10 Satz 2 BBodSchV denkbar. Dabei müsste jedoch sichergestellt sein, dass die Bodenfunktion nicht zusätzlich beeinträchtigt und die Schadstoffsituation am Ort des Aufbringens nicht nachteilig verändert würde. Es fanden sich keinerlei Anhaltspunkte dazu, dass die Bodenfunktion durch den zusätzlichen Einbau von PFOA-belastetem Bodenaushub an den ausgewiesenen Flächen gleich bleibt. Das Entstehen von sog. Hotspots war zu befürchten.

Zum anderen wurden in der Allgemeinverfügung §§ 62 und 7 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) als weitere Rechtsgrundlage angeführt. § 7 KrWG bestimmt die Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft, insbesondere zur Abfallvermeidung und Ab-

1 <https://www.lra-aoe.de/media/1016/63-2021.pdf>

fallverwertung. Aus der Allgemeinverfügung geht nicht hervor, ob es sich bei dem Bodenaushub überhaupt um Abfall i. S. d. § 3 Abs. 1 KrWG handelt. Insbesondere wird in der Allgemeinverfügung auch nicht zwischen der Abfallbeseitigung und der Abfallverwertung i. S. d. § 6 Abs. 1 Nr. 4 und Nr. 5 KrWG unterschieden. Hieraus ergeben sich jedoch jeweils für die Verwertung oder Beseitigung unterschiedliche Anforderungen. Die Abfallbeseitigung ist grundsätzlich nur in dafür zugelassenen Anlagen zulässig, § 28 Abs. 1 KrWG, wobei die Ablagerung solcher Stoffe nur in Deponien zulässig ist. Abweichend hiervon kann die Behörde im Einzelfall und unter dem Vorbehalt des Widerrufs auch Ausnahmen zulassen (§ 28 Abs. 2 KrWG), wenn dadurch das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird und durch die Ablagerung keine Deponie im Rechtssinne entsteht. Hierfür lagen keine Anhaltspunkte vor. Auch eine ordnungsgemäße und schadlose Verwertung war durch die Allgemeinverfügung nicht sichergestellt.

Weiterhin bestanden erhebliche Zweifel an der Einhaltung des Bestimmtheitsgebots, Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Problematisch war die Bezugnahme auf die in Anlage 1 und 2 der Allgemeinverfügung beigefügten Karten. Inhaltlich hinreichende Bestimmtheit setzt voraus, dass insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. Die in Anlage 1 und 2 beigefügten Übersichtskarten sind aufgrund des verwendeten Maßstabs und der inhaltlichen Aufmachung zu einer hinreichenden Konkretisierung der textlichen Festlegungen der Allgemeinverfügung nicht geeignet. Die Karten enthielten auch keine erkennbare Bezeichnung der betroffenen Flurstücke oder Benennung der einzelnen Straßenzüge, anhand derer eine räumliche genaue Einordnung erfolgen könnte.

Im Übrigen wurde in Ziffer 4.4.1. der Allgemeinverfügung ausgeführt, dass eine Zwischenlagerung innerhalb der Belastungszone des Aushubs oder einer höheren Belastungszone zulässig ist. Dabei wurde jedoch unterstellt, dass es sich bei der Zwischenlagerung des jeweiligen Bodenaushubs um eine zeitweilige Lagerung bis zum Einsammeln auf dem Gelände der Entstehung i. S. d. Nr. 8.12 des Anhangs 1 der Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen (Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes – 4. BImSchV) handelt, sodass keine immissionsschutzrechtliche Genehmigung notwendig wäre. Da es sich jedoch bei den vom Landratsamt Altötting festgelegten Flächen um große Ortsbereiche handelt, kann bei einem Aushub und einer Lagerung in einer anderen Belastungszone nicht von einem Zwischenlager am Entstehungsgelände ausgegangen werden.

4. Wann haben übergeordnete Stellen dem Landratsamt die in 3 abgefragten Bedenken erstmals mitgeteilt?

Nach Auskunft der Regierung von Oberbayern ist diese schon seit einigen Jahren mit dem Landratsamt Altötting zur gesamten Problematik PFOA im Landkreis Altötting in ihrer Funktion als Aufsichtsbehörde intensiv rechtsberatend sowohl mündlich als auch schriftlich in Kontakt. Dabei ging es auch um das Bodenmanagement z. B. im Rahmen von Bauvorhaben. Die Regierung von Oberbayern erhielt am 02.09.2020 vom Landratsamt einen ersten Entwurf für ein Bodenmanagementkonzept zur Abstimmung. Die Regierung von Oberbayern hat das Landratsamt Altötting bereits im November 2020 auf die bestehende Rechtslage sowie rechtliche Bedenken hingewiesen. Laut der Regierung von Oberbayern übersandte das Landratsamt Altötting auf Anforderung der Regierung von Oberbayern einen konkreten Entwurf der Allgemeinverfügung. Mit Schreiben vom 15.06.2021 nahm die Regierung von Oberbayern gegenüber dem Landratsamt hierzu detailliert Stellung. Ohne weitere Abstimmung und nur mit

geringfügigen Anpassungen erließ das Landratsamt die gegenständliche Allgemeinverfügung am 20.08.2021 durch öffentliche Bekanntmachung im Amtsblatt des Landkreises Altötting.

5. In welchem Umfang haben übergeordnete Stellen dem Landratsamt vor Herausgabe der Allgemeinverfügung Bedenken mitgeteilt (bitte für jeden Einzelfall Datum, Aktenzeichen und alle jeweils zentralen Argumente offenlegen)?

In der Stellungnahme vom 15.06.2021 der Regierung von Oberbayern wurde bereits darauf hingewiesen, dass die Allgemeinverfügung den Vorgaben des Bodenschutz- und Abfallrechts widerspricht. Es wurde insbesondere auf folgende Aspekte aufmerksam gemacht:

- Ein Stützen auf Vorsorgevorschriften gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen ist nicht möglich, da das von der Allgemeinverfügung umfasste Gebiet als schädliche Bodenveränderung einzustufen ist.
- Eine entsprechende Anwendung von Vorsorgevorschriften gegen das Entstehen schädlicher Bodenveränderungen scheidet auch aus, da die Sanierungsuntersuchung noch nicht abgeschlossen ist (§ 12 Abs. 10 BBodSchV analog).
- Das fachliche Einvernehmen mit dem zuständigen Wasserwirtschaftsamt wäre herbeizuführen.
- Die angestrebte Rechtssicherheit kann aufgrund der Vermengung der abfall- und bodenschutzrechtlichen Begriffe nicht erreicht werden.
- Abfallrechtliche Vorgaben werden unberücksichtigt gelassen.
- Es wird nicht zwischen Wiederverwendung, Verwertung und Beseitigung unterschieden.

6. Mit welchen Argumenten hat das Landratsamt jedes der ihm von übergeordneter Stelle entgegengehaltenen Argumente zu entkräften versucht (bitte vollumfänglich offenlegen)?

Das Landratsamt Altötting hat sich darauf gestützt, dass die bodenschutzrechtlichen Vorsorgevorschriften, insbesondere § 12 Abs. 10 BBodSchV analog, durchaus anwendbar seien. Auch seien nach einer Berechnung des Landratsamts Altötting keine „Hotspots“ zu befürchten. Die abfallrechtlichen Vorgaben, insbesondere der Grundsatz der Abfallhierarchie gemäß § 6 Abs. 1 KrWG sei bei der Allgemeinverfügung berücksichtigt worden. Schließlich entspreche die Allgemeinverfügung auch dem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG, da die textlichen Festlegungen eines Verwaltungsakts unter Zuhilfenahme von Karten oder Plänen konkretisiert seien.

7. Die Maßnahme der Regierung von Oberbayern

7.1 Welchen Inhalt hat die im Vorspruch beschriebene Aufhebung der Allgemeinverfügung des Landratsamts durch die Regierung von Oberbayern (bitte der Antwort als Kopie, z.B. in der Anlage, beilegen)?

Das Landratsamt Altötting selbst hat seine Allgemeinverfügung zum Umgang mit PFOA-belastetem Bodenaushub im festgesetzten Gebiet mit erhöhten Schadstoffgehalten vom 20.08.2021 mit Allgemeinverfügung vom 30.06.2022 aufgehoben. Der Inhalt der aufhebenden Allgemeinverfügung kann dem Amtsblatt des Landkreises Altötting vom 30.06.2022 entnommen werden (Link: www.lra-aoe.de²). Für die Aufhebung der Allgemeinverfügung war nicht die Regierung von Oberbayern zuständig.

7.2 Welche Rechtsfolge hat die im Vorspruch beschriebene Aufhebung der Allgemeinverfügung des Landratsamts durch die Regierung von Oberbayern (bitte der Antwort als Kopie, z.B. in der Anlage, beilegen und falls möglich jeweils am Beispiel eines Bauherrn, der ein Einfamilienhaus bauen möchte sowie am Beispiel eines Bauherrn, der ein Windrad in dem mit PFOA belasteten Staatswald zwischen Altötting und Burghausen bauen möchte, transparent machen)?

Es gelten die gesetzlichen Bestimmungen zur Lagerung, Verwertung oder erforderlichenfalls Beseitigung von Bodenaushub, die nach Lage des Einzelfalls anzuwenden sind. Zur Unterstützung von Bauherren und Planern steht die Veröffentlichung Umgang mit Bodenmaterial – Landesamt für Umwelt – LfU (Link: www.lfu.bayern.de³) zur Verfügung.

7.3 Welche Rechtsmittel stehen Betroffenen zur Verfügung, um die im Vorspruch beschriebene Aufhebung der Allgemeinverfügung des Landratsamts durch die Regierung von Oberbayern rückgängig zu machen (bitte unter Angabe der Klageberechtigten und einschlägigen Vorschriften, Fristen und Offenlegung der bereits eingegangenen Rechtsmittel transparent machen)?

Grundsätzlich steht gegen die Aufhebung der Allgemeinverfügung als eigenständiger Verwaltungsakt der Rechtsbehelf der Anfechtungsklage zur Verfügung, § 42 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO). Die Aufhebung der Allgemeinverfügung wurde am 30.06.2022 im Amtsblatt des Landkreises Altötting öffentlich bekannt gemacht, sodass die Klagefrist des § 74 Abs. 1 Satz 2 VwGO von einem Monat nach Bekanntgabe des Verwaltungsakts bereits abgelaufen ist.

2 <https://www.lra-aoe.de/media/3376/amtsblattnr26-2022.pdf>

3 https://www.lfu.bayern.de/boden/umgang_mit_bodenmaterial/index.htm

- 8. Wie unterscheiden sich die Rechtsfolgen der von übergeordneter Stelle auferlegten Subsumtion der Behandlung von Bodenaushüben unter das Abfallrecht im Vergleich zur Rechtsfolge einer Subsumtion unter die herausgegebene Allgemeinverfügung des Landratsamts (bitte vollzählig offenlegen und falls möglich am Beispiel eines Bauherrn, der ein Einfamilienhaus bauen möchte sowie am Beispiel eines Bauherrn, der ein Windrad in dem mit PFOA belasteten Staatswald zwischen Altötting und Burghausen bauen möchte, transparent machen, umfassend auch die Offenlegung zusätzlicher Pflichten, Kosten etc.)?**

Ob es sich bei dem Bodenaushub um Abfall handelt und damit das KrWG Anwendung findet, ist im Einzelfall festzustellen. Auch die jeweiligen Auswirkungen können nicht pauschal beantwortet werden, da dies einzelfallabhängig zu beurteilen ist.

Hinweise des Landtagsamts

Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

—————

Zur Vereinfachung der Lesbarkeit können Internetadressen verkürzt dargestellt sein. Die vollständige Internetadresse ist als Hyperlink hinterlegt und in der digitalen Version des Dokuments direkt aufrufbar. Zusätzlich ist diese als Fußnote vollständig dargestellt.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente abrufbar.

Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen zur Verfügung.