

Medieninformation

14/2021

Thüringer Oberverwaltungsgericht

Die Pressesprecherin
Katharina Hoffmann

Durchwahl:
Telefon 03643 206-001
Telefax 03643 206-100

presseovg
@thfj.thueringen.de

Weimar
10. Dezember 2021

Berufung des Freistaats im Streit um die Sanierungskosten für den Kalibergbau zurückgewiesen

Der 4. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts hat in dem Verwaltungsrechtsstreit der K + S Minerals and Agriculture GmbH (im Folgenden Klägerin) gegen den Freistaat Thüringen (im Folgende Beklagter), in dem die Bundesanstalt für Immobilienaufgaben (BImA) vom Senat beige-laden worden ist, mit Urteil vom heutigen Tage die Berufung des Freistaat zurückgewiesen.

Zwischen der Klägerin, einem auf die Gewinnung und das Vermarkten von Kalium- und Magnesiumrohsalzen ausgerichteten Bergbauunternehmen und dem Freistaat Thüringen ist umstritten, ob der Freistaat eine Anpas-sung des mit der Rechtsvorgängerin der Klägerin und der Bundesanstalt für vereinigungsbedingte Sonderaufgaben (BvS) am 21. Oktober 1999 ge-schlossenen Vertrages über die Freistellung von Sanierungskosten nach dem Umweltrahmengesetz verlangen kann.

Das erstinstanzlich zuständige Verwaltungsgericht Meiningen hatte auf An-trag der Klägerin festgestellt, dass der Freistaat keinen Anspruch darauf hat, dass die der Klägerin gewährte Freistellung von den Sanierungskosten für den Kalibergbau nachträglich auf 409 Mio EUR zuzüglich 20 Prozent be-schränkt wird. Außerdem hatte das Verwaltungsgericht die von der Klägerin begehrte Feststellung getroffen, dass der Freistellungsvertrag den Freistaat Thüringen auch dazu verpflichtet, die der Klägerin entstehenden Kosten für die Beherrschung der Laugenzutritte in das Bergwerk (Merkers /Sprin-gen/Unterbreizbach) zu übernehmen. Dagegen wandte sich der Freistaat Thüringen mit seiner vom Senat zugelassenen Berufung.

In seiner mündlichen Urteilsbegründung hat der Vorsitzende, Präsident des Thüringer Oberverwaltungsgerichts Dr. Hinkel, nun im Wesentlichen ausge-führt:

„Der Beklagte hat keinen Anspruch auf Anpassung des Freistellungsvertra-ges wegen Wegfalls der Geschäftsgrundlage, soweit er eine Störung des Generalvertrages wegen erheblicher Kostenüberschreitung geltend macht.

Thüringer
Oberverwaltungsgericht
Jenaer Straße 2 a
99425 Weimar

www.thovg.thueringen.de

Der Generalvertrag ist keine Geschäftsgrundlage des Freistellungsvertrages geworden, soweit es um die Refinanzierungsvereinbarung gegen Einmalzahlung zwischen der BvS und Thüringen geht ...

Der Beklagte ist nach näheren Maßgaben des Freistellungsvertrages verpflichtet, die nach § 2 des Vertrages erforderlichen Kosten für die Laugenhaltung bis zur erfolgreichen Abdichtung oder anderweitigen Lösung des Problems des Eindringens von Wasser oder Lauge in das Bergwerk (Merkers (Springen)/Unterbreizbach) zu übernehmen. Dieser Anspruch ergibt sich aus dem Freistellungsvertrag, insbesondere aus § 2.1 Satz 1 i.V. m. § 1.1 Abs. 1 des Freistellungsvertrages i.V.m. der ggfs. fortzuschreibenden Anlage 3.1. Der Freistellungsvertrag ist entgegen der Auffassung der Klägerin und der Beigeladenen nicht eindeutig in der Weise auszulegen, dass im Umfang der privatisierungsvertraglichen Verpflichtung öffentlich-rechtlich freigestellt wird. Dies ist dem Umstand geschuldet, dass die privatisierungsvertragliche Verpflichtung zum einen als „weiterer Vertragsgegenstand“ bezeichnet und zum anderen nicht eindeutig von der öffentlich-rechtlichen Freistellung abgegrenzt, sondern mit dieser vermengt wird. Der Freistellungsvertrag ist deshalb auslegungsbedürftig, letztendlich jedoch unter Berücksichtigung seiner Entstehungsgeschichte und seines Kontextes auch auslegungsfähig. Zunächst ist jedoch festzuhalten, dass es einer Auslegung nicht bedürfte, wenn sich ein eindeutiger gemeinsamer Wille und ein gemeinsames Verständnis der Vertragspartner aus anderen Umständen ergeben würde. Die dazu durchgeführte Beweisaufnahme durch Einvernahme der Zeugen hat jedoch ergeben, dass es einen solchen gemeinsamen Willen nicht gab. Die BvS strebte eine Deckungsgleichheit von öffentlich-rechtlicher Freistellung und privatisierungsvertraglicher Verpflichtung an, um von den Ansprüchen der K+S aus dem Rahmenvertrag befreit zu werden. Die K+S forderte ebenfalls eine umfassende Freistellung, verfolgte daneben aber im Wesentlichen das Interesse, die BvS als Schuldner zu behalten und die umfassende privatisierungsvertragliche Freistellung von Altlasten aus dem Rahmenvertrag vom 13. Mai 1993 zu erhalten.

So eindeutig lässt sich der Wille des Freistaates Thüringen nicht feststellen. Allein der Umstand, dass Thüringen sich in § 6.4 des Generalvertrages zu einer öffentlich-rechtlichen Freistellung im Umfang der privatisierungsvertraglichen Verpflichtung verpflichtet hatte, rechtfertigt diese Schlussfolgerung auf einen entsprechenden Willen nicht. Anhand der in den Akten dokumentierten Entstehungsgeschichte ist nachvollziehbar, dass in den 90er Jahren auf den verschiedenen Ebenen unterschiedliche Auffassungen über den Umfang der Freistellungsfähigkeit der K+S bestanden und dass es deshalb zunächst nicht zu einem Freistellungsbescheid oder zu einem auch damals schon in den Blick genommenen Freistellungsvertrag kam. Erst nachdem das Bundesministerium der Finanzen eine Haushaltssperre gegenüber der BvS für alle Altlastensanierungsprojekte in Thüringen verhängt hatte und Thüringen davon Kenntnis erlangte, kam es zu einem Gespräch auf höchster Ebene zwischen dem Thüringer Ministerpräsidenten und dem Präsidenten der BvS. Ergebnis dieses Gesprächs war ein Eckpunktepapier, in dem die pauschalierte Abgeltung der Verpflichtungen aus dem Verwaltungsabkommen-Altlast-

ten aus dem Jahre 1992/95 und die Übernahme der privatisierungsvertraglichen Verpflichtungen der BvS gegen eine Einmalzahlung vereinbart wurde. Für die Berechnung der Einmalzahlung der BvS legte man pauschaliert für alle Projekte in Thüringen einen Betrag von 1.290 Mio. DM zugrunde. Davon entfiel auf das Großprojekt Kali Thüringen ein Betrag von 800 Mio. DM. Anhand der dem Senat vorliegenden Akten ist nachvollziehbar, dass man auf Arbeitsebene in Thüringen vorher einen Betrag von 300 Mio. DM mit einer Öffnungsklausel über 500 Mio. DM für freistellungsfähig hielt. Auch ist nachvollziehbar, dass es seinerzeit u.a. eine Aufstellung der K+S über die Kostentlast im Zusammenhang mit Altlasten über einen Betrag von etwa 795 Mio. DM gab, die die K+S zuvor mit Schreiben vom 4. August 1997 übersandt hatte. In diesem Schreiben hatte die K+S ausdrücklich darauf hingewiesen, dass insbesondere für den untertägigen Bereich noch keine Sanierungskonzepte und kalkulierten Kosten vorlägen und deshalb eine einigermaßen verlässliche Kostensumme nicht genannt werden könne. Auch aus anderen Unterlagen ergibt sich, dass die in diesem Zeitraum vorhandenen Kostenübersichten keinen Ansatz für die Sanierung der Laugenstandorte, sondern nur einen Ansatz für die Laugenhaltung, also den Abtransport der Lauge, für einige Jahre enthielten. Ungeachtet dessen wurde der Generalvertrag im Februar 1999 geschlossen, in dem für die Berechnung der Einmalzahlung der BvS ein Betrag von 800 Mio. DM und die vollständige Übernahme der privatisierungsvertraglichen Verpflichtung der BvS aus dem Rahmenvertrag durch den Freistaat vereinbart wurde.

Vor diesem Hintergrund, insbesondere in Auswertung des Vermerks über die Besprechung am 27. Mai 1999 im TMLNU zur Entwicklung einer Freistellungs- und Verhandlungsstrategie ist nachvollziehbar, dass die Vertreter Thüringens auf Arbeitsebene versuchten, den Umfang der Freistellung mittels Aufnahme der gestellten Freistellungsanträge und nachfolgender Präzisierungen sowie durch eine möglichst konkrete Fassung der Anlagen 3.1 und 3.2 zu begrenzen und auf diese Art auch die intern gebliebene Vorgabe des Thüringer Finanzministeriums, dass der Betrag von 800 Mio. DM nicht überschritten werden solle, einzuhalten. Dies deckte sich nicht mit dem Willen der BvS und der K+S. Aus diesem Grund ist allein der Vertragstext und seine Auslegung maßgebend für den Inhalt von sich für die Klägerin daraus möglicherweise ergebenden bzw. konkretisierenden Zahlungsansprüchen. Der Freistellungsvertrag ist nach Auffassung des Senats so auszulegen, dass die K+S nach Art. I § 4 Abs. 3 URG in dem Umfang der nach den Anlagen 3.1. und 3.2 erforderlichen Maßnahmen freigestellt wird. Bei diesen Anlagen 3.1. und 3.2. handelt es sich nicht um eine abschließende, erforderliche Maßnahmen und Gesamtkosten darstellende Unterlage. Zwar werden die nach damaligem Erkenntnisstand erforderlichen Maßnahmen dargestellt und bewertet; offensichtlich liegt dieser Darstellung jedoch die Annahme zugrunde, dass die Altlastensanierung ein dynamischer Prozess ist, der eine regelmäßige Fortschreibung erforderlich macht. Erkennbar ist Ziel dieser Maßnahmen die sichere Verwahrung des Grubengebäudes und damit einhergehend die Entlassung aus dem Bergrecht. Soweit in der Anlage 3.1. im Schwerpunkt Maßnahmen dargestellt werden, die auf eine trockene Verwahrung durch Abdichtung orientieren, handelt es sich um die Verwahrungsm-

thode, die zunächst als Lösung in den Blick genommen wurde. Eine Nassverwahrung als anderweitige Lösung wurde jedoch nicht gänzlich für den Fall ausgeschlossen, dass die Trockenverwahrung scheitert. Im Hinblick auf diese Priorisierung bestand jedoch seinerzeit noch keine Notwendigkeit, die für eine Nassverwahrung erforderlichen Maßnahmen vollständig darzustellen und zu bewerten. Bezogen auf die Laugenhaltung ist nachvollziehbar, dass es sich um eine nur bis zur Erreichung des Verwahrungsziels notwendige Maßnahme handelt.

Soweit der Beklagte befürchtet, nach dem Freistellungsvertrag für die Kosten der Laugenhaltung verantwortlich zu sein, wenn feststehen würde, dass es sich um „Ewigkeitskosten“ handelt, weil das Ziel der dauerhaften Verwahrung und Entlassung aus dem Bergrecht nicht erreichbar ist, ist diese Befürchtung unbegründet. Sollte dieser Fall jemals eintreten, dass die sichere Erkenntnis besteht, dass eine sichere Verwahrung unmöglich ist, würde die Grundannahme aller Vertragsparteien bei Abschluss des Vertrages entfallen und damit die Geschäftsgrundlage des Freistellungsvertrages in einer Weise gestört sein, dass Nachverhandlungen zwischen den Vertragsparteien erforderlich werden würden.

Gegenwärtig verfolgen die Beteiligten jedoch weiterhin das Ziel der sicheren Verwahrung. Dass inzwischen die Erkenntnis gewonnen wurde, dass der Querort 23 wohl nicht abgedichtet werden kann, sondern nass verwahrt werden müsste, ändert daran nichts. Deshalb muss auch die Laugenhaltung durch den Freistaat Thüringen gegenwärtig weiter finanziert werden. Die Annahme des Wegfalls der Geschäftsgrundlage rechtfertigt nicht allein das Gutachten von ERCOSPLAN vom Oktober 2010, wonach es (erstmalig) für möglich gehalten wird, dass das Ziel der dauerhaften Verwahrung nicht erreichbar sein könnte. Daraus ergibt sich derzeit keine feststehende Tatsache, sondern nur ein erster Anhaltspunkt dafür, dass die Sachlage möglicherweise bisher fachlich unzutreffend bewertet worden sein könnte. Dieser Umstand berechtigt den Freistaat gegenwärtig nicht, der Klägerin die Erstattung der Kosten für die Laugenhaltung zu verweigern. Aktuell stellt sich die Laugenhaltung als Maßnahme dar, die als Gefahrenabwehrmaßnahme zur Sicherung des Grubengebäudes bis zur Erreichung des Ziels der sicheren Verwahrung erforderlich ist. Es gibt gegenwärtig keinen Anhaltspunkt dafür, dass dieses Ziel der sicheren Verwahrung aufgegeben worden sein könnte.

Der Freistellungsvertrag ist auch wirksam. Er ist nicht nach § 59 Abs. 2 Nr 2 VwVfG nichtig.

Ein Freistellungsbescheid mit dem Inhalt des Freistellungsvertrages wäre zwar rechtswidrig, weil die Voraussetzungen für eine Freistellung im Umfang der Anlagen 3.1. und 3.2. nicht vorliegen. So geht die öffentlich-rechtliche Freistellung über den Umfang der fristgerecht gestellten Anträge vom 12. März 1992 hinaus. Insbesondere bei den mit Schreiben der K+S vom 4. August 1997 bzw. möglicherweise auch schon mit Schreiben vom 20. November 1995 vorgenommenen Ergänzungen handelt es sich unter Berücksichtigung der Anwendungshinweise des BMUNR vom 4. Oktober 1991 nicht um

eine bloße Präzisierung, sondern um eine Erweiterung nach Ablauf der gesetzlich geregelten Ausschlussfrist. Auch ist nachvollziehbar, dass der Antrag V vom 12. März 1992 sich nur auf begrenzte stillgelegte Bereiche und nicht auf Felder bezog, in denen wie Unterbreizbach noch aktiv abgebaut wurde oder wie in der Grube Springen seinerzeit eine Nachnutzung als Untertagedeponie angedacht war. Ebenso wenig wurden positive Feststellungen zu den übrigen Voraussetzungen des URG getroffen, zu denen insbesondere die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Tötigung von Investitionen gehörten. Aus diesem Grund ist es unerheblich, dass im Hinblick auf die Kostenerstattungsregelung im VA-Altlastenabkommen – bei Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des URG – viel für eine Ermessensbindung zu Gunsten einer Freistellungsentscheidung spräche.

Es ist aufgrund des sich aus den Akten ergebenden Sachstandes und auch unter Würdigung der Zeugenaussagen kein greifbarer Anhaltspunkt feststellbar, dass die an den Vertragsverhandlungen beteiligten Personen seinerzeit von einer Rechtswidrigkeit der Freistellung im Umfang der dynamischen Anlagen 3.1. und 3.2. ausgingen. Vielmehr bietet der Umstand, dass zur Bemessung der Einmalzahlung für K+S mit 800 Mio. DM ein weitaus größerer Betrag in Ansatz gebracht worden war, als der Freistaat Thüringen bereit gewesen wäre, nach den Anträgen vom 12. März 1992 freizustellen, einen gewichtigen Anhaltspunkt dafür, dass auch die Vertreter Thüringens sich deshalb berechtigt und in der Lage sahen, in größerem Umfang öffentlich-rechtlich freizustellen.

Eine Nichtigkeit gemäß § 59 Abs. 1 VwVfG i.V.m. § 134 BGB scheidet aus. Da der Freistaat über die öffentlich-rechtliche Freistellung in eigener Zuständigkeit entscheidet und eine Mitwirkung der BvS insoweit nicht erforderlich ist, kommt es nicht darauf an, ob die in § 6.4 des GV zwischen der BvS und Thüringen vereinbarte Verpflichtung wirksam ist. Aus diesem Grund ist für die Entscheidung in diesem Verfahren auch unerheblich, ob der Generalvertrag mit Art. 104a GG vereinbar ist.“

Die schriftlichen Urteilsgründe liegen noch nicht vor.

Der Senat hat die Revision gegen das Urteil nicht zugelassen. Gegen die Nichtzulassung der Revision ist Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht möglich.

Thüringer Oberverwaltungsgericht, Urt. v. 10.12.2021 - 4 KO 700/17 -.
Vorinstanz: Verwaltungsgericht Meiningen, Urt. v. 11.02.2015 - 5 K 204/13 Me-