

Az.: 1 B 84/26
2 L 443/25 VG Chemnitz



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der GmbH
vertreten durch den Geschäftsführer

– Antragstellerin –
– Beschwerdegegnerin –

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Landkreis Zwickau
vertreten durch den Landrat
Robert-Müller-Straße 4 - 8, 08056 Zwickau

– Antragsgegner –
– Beschwerdeführer –

wegen

Immissionsschutzrecht; Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO
hier: Beschwerde

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerichts durch den Vorsitzenden Richter
am Obergericht Meng, die Richterin am Obergericht Gretsche und
den Richter am Obergericht Reichert

am 22. Juni 2026

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragsgegners gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Chemnitz vom 18. März 2026 - 2 L 443/25 - wird zurückgewiesen.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 21.850,- € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Beschwerde bleibt ohne Erfolg.
- 2 Die vom Antragsgegner mit seiner Beschwerde vorgebrachten Gründe, auf deren Prüfung der Senat im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO beschränkt ist, ergeben nicht, dass es das Verwaltungsgericht zu Unrecht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 19. Februar 2025 gegen Ziff. 1 des Bescheides vom 10. Februar 2025 wiederhergestellt hat.
- 3 1. Die Antragstellerin betreibt eine Anlage zur Erzeugung von Kompost aus organischen Abfällen auf der Grundlage einer Baugenehmigung vom 5. März 2001 und einer Nachtragsbaugenehmigung vom 3. Dezember 2001. Mit Bescheid vom 5. März 2010 setzte der Antragsgegner eine Sicherheitsleistung in Höhe von 5.500 € zur Sicherstellung der Erfüllung der Betreiberpflichten nach einer Betriebseinstellung fest, die er mit Widerspruchsbescheid vom 2. Juni 2010 auf 1.300 € reduzierte. Mit angegriffenem Bescheid vom 10. Februar 2025 ordnete der Antragsgegner gegenüber der Antragstellerin an, sie habe zur Sicherstellung der sich aus § 5 Abs. 3 Nr. 2 BImSchG ergebenden Pflichten ihre Sicherheitsleistung in Höhe von derzeit 1.300 € auf 45.000 € zu erhöhen (Nr. 1) und ordnete insofern die sofortige Vollziehung an (Nr. 4). Eine Entscheidung über den Widerspruch der Antragstellerin vom 19. Februar 2025 ist bislang nicht ergangen.
- 4 Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 18. März 2026 die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 19. Februar 2025 gegen Ziff. 1 des Bescheides vom 10. Februar 2025 wiederhergestellt. Es hat seine Entscheidung damit begründet, dass die im Wege einer nachträglichen Anordnung nach § 17 Abs. 4a BImSchG angeordnete Erhöhung der Sicherheitsleistung zur Sicherstellung der sich aus § 5 Abs. 3 Nr. 2 BImSchG ergebenden Pflichten von derzeit 1.300 € auf 45.000 € sich nach summarischer Prüfung als rechtswidrig erweise. Zutreffend sei der Antragsgegner zwar davon ausgegangen, dass hinsichtlich der Entscheidung, ob eine Sicherheitsleistung erhoben werde, nur in atypischen Fällen Ermessen auszuüben sei, und dass der Anlagenbetrieb der Antragstellerin keinen atypischen Fall darstelle. Der Antragsgegner habe jedoch sein Ermessen bezüglich der Höhe der Sicherheitsleistung nicht ausgeübt. Zwar sei § 17 Abs. 4a Satz 1 BImSchG eine Soll-Vorschrift, jedoch nur bezogen auf die Entscheidung, ob eine Sicherheitsleistung angeordnet wird. Ermessen sei der

Behörde hingegen eingeräumt und von ihr pflichtgemäß auszuüben, soweit es um die Art der Sicherheitsleistung und um deren Höhe gehe. Es bestünden zwar keine Anhaltspunkte für Berechnungsfehler, der Antragsgegner ziehe für die Höhe der Sicherheitsleistung zudem zulässige Gründe heran. Eine Ermessensentscheidung hinsichtlich der Höhe der Sicherheitsleistung lasse der Bescheid jedoch nicht erkennen. Es liege ein nach § 114 Satz 2 VwGO nicht behebbarer Ermessensausfall vor. Der Bescheid enthalte insbesondere keine Ausführungen zu den wirtschaftlichen Konsequenzen der Sicherheitsleistung in Höhe von 43.700 Euro für die Antragstellerin, wobei dem Antragsgegner deren schwierige wirtschaftliche Situation bekannt sei.

- 5 2. Der Antragsgegner hat gegen den ihm am 19. März 2026 zugestellten Beschluss am 1. April 2026 Beschwerde eingelegt, die er mit Schriftsatz vom 13. April 2026 - eingegangen am 16. April 2026 - begründet hat.
- 6 Er hält dem angegriffenen Beschluss entgegen, dass die Anordnung einer Sicherheitsleistung nach § 17 Abs. 4a BImSchG die präventive Durchsetzung der immissionsschutzrechtlichen Nachsorgepflichten i.S.v. § 5 Abs. 3 BImSchG bei Abfallentsorgungsanlagen bezwecke. Das bei Abfallentsorgungsanlagen wegen des negativen Marktwertes der Abfälle bestehende besondere Risiko, wonach im Falle der Insolvenz hohe Kosten für die Erfüllung der Pflichten nach § 5 Abs. 3 BImSchG anfallen, bestehe nicht erst bei begründeten Zweifeln an der Liquidität des Betreibers, sondern selbst dann, wenn solche Zweifel nicht bestünden und ein ordnungsgemäßes Betriebskonzept vorliege. Ob eine Anlage gewinnbringend betrieben werden könne, werde auch bei einem überzeugenden Betriebskonzept erst die zukünftige Marktentwicklung zeigen (BVerwG, Urt. v. 13. März 2008, NVwZ 2008, 681). Anders als vom Verwaltungsgericht angenommen dürfe deshalb die wirtschaftliche Situation des Betreibers einer Abfallentsorgungsanlage für die Bemessung der Höhe der Sicherheitsleistung keine Rolle spielen. Dies wäre sogar sachfremd. Außerdem müsse der Antragsgegner gemäß Art. 3 GG alle Betreiber gleich behandeln. Dabei komme es auf deren wirtschaftliche Situation nicht an. Diese könne sich schlagartig ändern, ohne dass der Antragsgegner davon Kenntnis erhalte. Die Antragstellerin müsse keine Zahlungen, sondern lediglich eine Sicherheit - etwa eine Bankbürgschaft - leisten. Der Antragsgegner habe das Ermessen bei der Berechnung der Höhe der Sicherheitsleistung nicht fehlerhaft ausgeübt; schon gar nicht liege ein Ermessensausfall vor. Der Antragsgegner habe sich – dem Sinn und Zweck der Rechtsgrundlage folgend – bei der Berechnung der Höhe der Sicherheitsleistung an dem für die öffentliche Hand drohenden Schaden im Fall einer Insolvenz der Antragstellerin orientiert. Soweit das VG Chemnitz eine „aufbauende Sicherheitsleistung“ anspreche, die kontinuierlich durch einen festgelegten Anteil des Gewinns geleistet werden könnte, sei dies nicht praktikabel. Ohne Gewinn steige die Sicherheitsleistung nicht an; es bestehe sogar die Gefahr, dass es nie zur Bildung einer Sicherheitsleistung komme.

- 7 3. Das Beschwerdevorbringen des Antragsgegners rechtfertigt keine Änderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung. Der Senat teilt die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass sich die nachträgliche Anordnung zur Erhöhung der Sicherheitsleistung nach summarischer Prüfung wegen eines Ermessensausfalls hinsichtlich der Höhe der Sicherheitsleistung voraussichtlich als rechtswidrig erweist.
- 8 Gemäß § 17 Abs. 4a Satz 1 BImSchG soll zur Erfüllung der Pflichten nach § 5 Absatz 3 bei Abfallentsorgungsanlagen im Sinne des § 4 Absatz 1 Satz 1 auch eine Sicherheitsleistung angeordnet werden. Der Sinn der Vorschrift besteht darin sicherzustellen, dass die öffentliche Hand bei Zahlungsunfähigkeit des Betreibers einer Abfallentsorgungsanlage nicht die zum Teil erheblichen Sicherungs-, Sanierungs- und Entsorgungskosten zu tragen hat (BVerwG, Urt. v. 13. März 2008 - 7 C 44.07 -, juris Rn. 27 f.; BVerwG, Beschl. v. 3. März 2016 - 7 B 44.15 -, juris Rn. 12). Insoweit besteht bei Abfallentsorgungsanlagen ein besonderes Insolvenzrisiko, das über das bei allen immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtigen Anlagen bestehende Risiko hinausgeht. Es folgt aus dem negativen Marktwert, den Abfälle in der Regel haben. Im Gegensatz zu Produktionsbetrieben erhält der Betreiber einer Abfallentsorgungsanlage regelmäßig ein Entgelt dafür, dass er Abfälle annimmt. Bei der weiteren Entsorgung (Behandlung, Lagerung) der Abfälle und namentlich in der Stilllegungsphase entstehen dagegen regelmäßig Kosten. Im Falle der Insolvenz müsste, soweit keine Sicherheit geleistet wurde, die öffentliche Hand die für die Entsorgung dieser Abfälle anfallenden Kosten tragen, ohne dass ihr hierfür die vom Anlagenbetreiber vor der Insolvenz vereinnahmten Entgelte zur Verfügung stehen. Dieses besondere Kostenrisiko der öffentlichen Hand soll durch die Anordnung einer Sicherheitsleistung vermieden werden (BVerwG, Urt. v. 13. März 2008 - 7 C 44.07 -, juris Rn. 30; BVerwG, Beschl. v. 3. März 2016 - 7 B 44.15 -, juris Rn. 12).
- 9 Aufgrund der Formulierung des § 17 Abs. 4a Satz 1 BImSchG als Soll-Vorschrift ist von dem Verlangen nach einer Sicherheitsleistung lediglich in atypischen Fällen abzugehen. Dies entspricht der gesetzgeberischen Absicht, den Ermessensspielraum der Behörde einzuschränken (BVerwG, Beschl. v. 3. März 2016 - 7 B 44.15 -, juris Rn. 15 unter Hinweis auf BT-Drs. 16/13301 S. 7). Ein derartiger atypischer Fall liegt bei einer am Ziel der Vorschrift orientierten Auslegung dann vor, wenn aufgrund besonderer Umstände die Gefahr, dass die öffentliche Hand bei Insolvenz des Betreibers der Anlage hohe Kosten zu tragen hat, sich auch ohne Sicherheitsleistung verneinen lässt. Das bedeutet umgekehrt, dass bereits das allgemeine Liquiditätsrisiko grundsätzlich zur Anordnung einer Sicherheitsleistung führt. Eines konkreten Anlasses für die Forderung einer Sicherheit bedarf es also nicht (BVerwG, Beschl. v. 3. März 2016 - 7 B 44.15 -, juris Rn. 16).
- 10 Aufgrund der Ausgestaltung des § 17 Abs. 4a Satz 1 BImSchG als Soll-Vorschrift ist von dem Verlangen nach einer Sicherheitsleistung mithin nur in atypischen Fällen abzugehen (so auch

Posser, in: BeckOK UmweltR, 78. Ed., Stand: 1. Juli 2025, BImSchG § 17 Rn. 78b; Hansmann/Ohms, in: Landmann/Rohmer UmweltR, 109. EL Januar 2026, BImSchG § 17 Rn. 195); nur dann steht die Entscheidung - über das „Ob“ der nachträglichen Anordnung - im behördlichen Ermessen.

- 11 Das „Wie“ der nachträglichen Anordnung unterliegt dagegen dem Ermessen der Immissions-schutzbehörde (VGH BW, Urt. v. 11. Mai 2021 - 10 S 709.19 -, juris Rn. 44 m. w. N.; BayVGh, Beschl. v. 14. Mai 2020 - 22 ZB 20.245 -, juris Rn. 11, 15). Ermessen ist der Behörde dabei eingeräumt und von ihr pflichtgemäß auszuüben, soweit es um die Art der Sicherheitsleistung und um deren Höhe geht (BayVGh, Beschl. v. 14. Mai 2020 - 22 ZB 20.245 -, juris Rn. 11, 15; BayVGh, Beschl. v. 9. Januar 2019 - 22 CS 18.2003 -, juris Rn. 7; OVG LSA, Urt. v. 25. Oktober 2012 - 2 L 87/11 -, juris Rn. 71; zum Ermessen bzgl. der Höhe der Sicherheitsleistung vgl. auch Hansmann/Ohms, a. a. O., BImSchG § 17 Rn. 195).
- 12 Da die Sicherheitsleistung der Erfüllung der verschiedenen Nachsorgepflichten nach § 5 Abs. 3 BImSchG dienen soll, hat sich die Anordnung einer Sicherheitsleistung nach § 17 Abs. 4a BImSchG an der voraussichtlichen Höhe der Kosten für die Erfüllung dieser Pflichten zu orientieren (OVG NRW, Beschl. v. 2. Februar 2011 - 8 B 1675/10 -, juris Rn. 19; BayVGh, Urt. v. 19. März 2021 - 22 B 20.1347 -, Rn. 39, juris; Posser, a. a. O., BImSchG § 17 Rn. 79c; Hansmann/Ohms, a. a. O., BImSchG § 17 Rn. 196; zur Sicherheitsleistung nach § 12 Abs. 1 Satz 2 BImSchG vgl. auch OVG LSA, Urt. v. 25. Oktober 2012 - 2 L 87/11 -, juris Rn. 46). Rechtlich zulässig ist es dabei insbesondere, wenn die Behörde bei der Bemessung der Sicherheitsleistung auf die Kosten abstellt, die bei der Entsorgung der maximal genehmigten Abfallmenge entstehen (BayVGh, Beschl. v. 30. September 2014 - 22 ZB 13.579 -, juris Rn. 31; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 28. Februar 2019 - 11 M 14.18 -, juris Rn. 22; Jarass, a. a. O., § 17 Rn. 34a).
- 13 Der Senat teilt vorliegend die Einschätzung des Verwaltungsgerichts, dass der angegriffene Bescheid hinsichtlich der Höhe der Sicherheitsleistung an einem Ermessensausfall leidet.
- 14 Das Ermessen wurde betätigt, wenn sich die Behörde der fehlenden eindeutigen gesetzlichen Bestimmung der von ihr zu treffenden Entscheidung bewusst war und sich in dem damit eröffneten Rahmen mit den für und gegen die Entscheidung sprechenden Gesichtspunkten auseinandergesetzt hat. Beides muss sich objektiv erkennbar in der Begründung des Bescheids manifestiert haben (VGh BW, Beschl. v. 22. Dezember 2021 - 10 S 3427/20 -, juris Rn. 25 m. w. N.).
- 15 Dies ist hier nicht der Fall. Die Begründung des Bescheides lässt nicht erkennen, dass der Antragsgegner sein Ermessen hinsichtlich der Höhe der Sicherheitsleistung überhaupt erkannt hat. Der Antragsgegner führt im Bescheid nicht aus, dass ihm Ermessen hinsichtlich der Höhe

der Sicherheitsleistung eingeräumt sei; das Wort „Ermessen“ wird an keiner Stelle des Bescheids erwähnt. Ebenso wenig lässt der Bescheid anderweitig Erwägungen zu den öffentlichen Interessen und den gegenläufigen Interessen der Antragstellerin erkennen, die als hinreichende Ermessenserwägungen aufgefasst werden könnten. Der Antragsgegner beschränkt sich auf die Berechnung der Entsorgungskosten für Input- und nichtzertifiziertes Rottematerial sowie für den Siebüberlauf. Darüber hinaus führt er lediglich aus (BA S. 3, vorletzter Absatz, S. 4, erster Absatz), warum insofern auch das Rottematerial relevant sei, dass die angesetzten Entsorgungspreise auf aktuellen Abfragen bei Entsorgern beruhten und auch bei anderen Kompostierungsanlagen in dieser Höhe so angesetzt würden und dass eine Gegenrechnung für Abfälle mit einem positiven Marktwert nicht möglich sei. Daraus ergibt sich indes lediglich, mit welchen Entsorgungskosten der Antragsgegner in einem worst-case-Szenario kalkuliert hat. Er thematisiert insofern allein das öffentliche Interesse an einer Erhöhung der Sicherheitsleistung, ohne überhaupt auf das Interesse der Antragstellerin, eine Erhöhung der Sicherheitsleistung zu vermeiden oder diese Erhöhung zu vermindern, einzugehen.

- 16 Soweit der Antragsgegner in der Beschwerdebegründung vom 13. April 2026 ausgeführt hat, warum seiner Auffassung nach die wirtschaftliche Situation des Betreibers einer Abfallentsorgungsanlage für die Bemessung der Höhe der Sicherheitsleistung keine Rolle spielen dürfe, dass die Antragstellerin zudem selbst eine angespannte wirtschaftliche Situation einräume und insofern ein höheres Risiko für die öffentliche Hand dargelegt hat, erscheinen diese Aspekte für den Senat durchaus nachvollziehbar. Dies vermag jedoch an dem festgestellten Ermessensausfall im angegriffenen Bescheid bezüglich der Höhe der Sicherheitsleistung nichts zu ändern, weil der angegriffene Bescheid selbst keine Abwägung erkennen lässt, dass sich das öffentliche Interesse an einer Erhöhung der Sicherheitsleistung gegenüber den Interessen der Antragstellerin durchsetzen soll; ein das behördliche Ermessen hinsichtlich der Höhe der Sicherheitsleistung ausübender Widerspruchsbescheid ist bislang nicht ergangen.
- 17 Die Verwaltungsbehörde kann zwar gemäß § 114 Satz 2 VwGO ihre Ermessenserwägungen hinsichtlich des Verwaltungsaktes im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ergänzen.
- 18 Die Frage der Zulässigkeit des Nachschiebens von Ermessenserwägungen bestimmt sich indes nach dem materiellen Recht und dem Verwaltungsverfahrenrecht. Mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. etwa Beschl. v. 15. Mai 2014 - 9 B 57.13 -, juris Rn. 11 m. w. N.) geht der Senat (Senatsurt. v. 10. März 2015 - 1 A 589/13 -, juris Rn. 36) davon aus, dass neue Gründe für einen Verwaltungsakt nach dem allgemeinen Verwaltungsverfahrenrecht nur nachgeschoben werden dürfen, wenn sie bereits bei Erlass des Verwaltungsakts vorlagen, dieser nicht in seinem Wesen verändert und der Betroffene nicht in seiner Rechtsvertheidigung beeinträchtigt wird. Kommt danach - und dem jeweils anwendbaren materiellen Recht (vgl. BVerwG, Urt. v. 13. Dezember 2011, SächsVBl. 2012, 112 f.) - ein Nachschieben

von Gründen in Betracht, muss die Behörde im Hinblick auf das Bestimmtheitsgebot jedoch unmissverständlich deutlich machen, ob und inwieweit über ein nur prozessuales Verteidigungsvorbringen hinaus der Verwaltungsakt selbst geändert werden soll (BVerwG, Urt. v. 13. Dezember 2011 a. a. O.; BVerwG, Urt. v. 20. Juni 2013 - 8 C 48.12 -, juris Rn. 35; Senatsurt. v. 10. März 2015 - 1 A 589/13 -, juris Rn. 36). Aus § 114 Satz 2 VwGO lässt sich in diesem Zusammenhang nichts anderes ableiten.

- 19 Bei der Ergänzung behördlicher Ermessensentscheidungen stellt das Bundesverwaltungsgericht „strenge Anforderungen an Form und Handhabung“ (Urt. v. 13. Dezember 2011 a. a. O.): Die Behörde muss klar und eindeutig erkennen lassen, mit welcher „neuer“ Begründung ihre Entscheidung aufrecht erhalten bleiben soll. Auch im gerichtlichen Verfahren muss sie „erkennbar trennen zwischen neuen Begründungselementen, die den Inhalt der Entscheidung betreffen, und neuen Ausführungen, mit denen sie lediglich als Prozesspartei ihre Entscheidung verteidigt“. Da Zweifel und Unklarheiten über Inhalt und Umfang nachträglicher Ergänzungen zu Lasten der Behörde gehen, sollten nachträgliche Ergänzungen als Teil der maßgeblichen Begründung zusammenhängend dargestellt werden. Zudem ist die Behörde grundsätzlich gehalten, dem Betroffenen vor einer Nachbesserung ihrer Ermessensentscheidung Gelegenheit zur Äußerung zu geben (BVerwG, Urt. v. 13. Dezember 2011 a. a. O.; Senatsurt. v. 10. März 2015 - 1 A 589/13 -, juris Rn. 37).
- 20 Vorliegend handelt es sich indes schon bei objektiver Würdigung nicht um ergänzende Ermessenserwägungen. Auch aus dem Beschwerdevorbringen des Antragsgegners geht nicht unmissverständlich deutlich hervor, dass und inwieweit über ein nur prozessuales Verteidigungsvorbringen hinaus der angegriffene Bescheid vom 10. Februar 2025 selbst geändert werden soll. Der Antragsgegner führt auf Seite 2 der Beschwerdebegründung lediglich aus, dass er die Höhe der Sicherheitsleistung frei von Ermessensfehlern berechnet habe und schon gar kein Ermessensausfall vorliege; er habe sich orientiert an Sinn und Zweck des § 17 Abs. 4a BImSchG an dem für die öffentliche Hand drohenden Schaden im Falle einer Insolvenz der Antragstellerin orientiert.
- 21 Soweit das Verwaltungsgericht im Hinblick auf die wirtschaftlichen Konsequenzen der Sicherheitsleistung für die Antragstellerin eine „aufbauende ... kontinuierlich durch einen festgelegten Anteil des Gewinns“ zu leistende Sicherheit anspricht, teilt der Senat diese Einschätzung ausdrücklich nicht. Insofern zutreffend verweist der Antragsgegner auf das Risiko, dass bei fehlendem Gewinn die Sicherheitsleistung nicht steigt oder gar nicht erst entsteht, was dem Sinn und Zweck des § 17 Abs. 4a Satz 1 BImSchG zuwiderlaufen würde. Im Rahmen einer Entscheidung über den Widerspruch der Antragstellerin dürfte sich dieser Standpunkt in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens (§ 40 VwVfG) mit dem entgegenstehenden Zweck der Ermächtigungsgrundlage durchaus vertretbar begründen lassen.

- 22 4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.
- 23 5. Die Streitwertfestsetzung für das Beschwerdeverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 und Abs. 2, § 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2 GKG und folgt der Streitwertfestsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben wurden.
- 24 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Meng

Gretschel

Reichert