

Az.: 4 B 271/02



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn Rechtsanwalt U. L. A.
als Gesamtvollstreckungsverwalter über das
Vermögen der S. S. GmbH i.L.

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte T. & Partner

- Kläger -
- Berufungskläger -

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Regierungspräsidium Dresden
Stauffenbergallee 2, 01099 Dresden

- Beklagter -
- Berufungsbeklagter -

wegen

Nachsorgeanordnung gemäß § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG hat der 4. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Künzler, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng und den Richter am Verwaltungsgericht Affeldt auf die mündliche Verhandlung vom 18. Oktober 2005

am 18. Oktober 2005

für Recht erkannt:

Auf die Berufung des Klägers wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 21. September 1999 - 13 K 2289/98 - geändert. Der Bescheid des Regierungspräsidiums Dresden vom 29. April 1998 und dessen Widerspruchsbescheid vom 9. Juli 1998 werden aufgehoben.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Die Revision wird zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger, der Gesamtvollstreckungsverwalter über das Vermögen der S. S. GmbH in Liquidation, wendet sich gegen eine zwangsgeldbewehrte Nachsorgeanordnung für eine seit etwa 1900 genutzte Betriebsdeponie.

Die im Landkreis Riesa-Großenhain in der Nähe von S. (Gemarkung G1 , Flurstück Nr. F1) unweit der Elbe gelegene Betriebsdeponie „Halde S. “ wurde seit etwa 1900 von einem Chemiewerk genutzt, das bis zur Einstellung der Produktion (1961 oder 1968) Abfälle u.a. aus der Herstellung von Flusssäure und Holzschutzmitteln ohne behördliche Genehmigung in einer natürlichen Senke zwischen Acker- und Weideflächen verkippte. Gegen Ende des Zweiten Weltkrieges wurde ein durch den Deponiekörper verlaufender Bach verrohrt. In der Folgezeit nutzte der VEB S. S. das Deponiegelände zur Ablagerung seiner Reststoffe (Gipsformen, keramischer Bruch, Farb- und Lackreste sowie Brennhilfsmittel). Darüber hinaus kam es zur Ablagerung von Bauschutt, Hausmüll und Schrott sowie - ab Ende der 80er Jahre - Autowracks durch Anwohner der umliegenden Gemeinden. Eine Festlegung des Rats des Bezirkes Dresden über die Zulassung eines Ablagerungsplatzes für Abprodukte wurde nicht erteilt.

Zum 1.7.1990 wurde der VEB Steinfabrik S. in die S. S. GmbH umgewandelt, deren einzige Gesellschafterin die damalige Treuhandanstalt war. Im März 1991 erwarb der ehemalige Betriebsdirektor sämtliche Geschäftsanteile der GmbH, die Eigentümerin des gesamten Deponiegrundstücks war.

Nachdem die S. S. GmbH im Verlauf des Jahres 1993 in erhebliche wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten war, stellte sie ihre Produktion sowie die weitere Ablagerung von Abfällen auf der Betriebsdeponie zum September 1993 ein und versah die Deponieoberfläche mit einer Erdschicht. Nach den zuletzt unbestrittenen Angaben des Klägers wurden zum Oktober 1993 sämtliche Arbeitnehmer von ihren Arbeitsverpflichtungen freigestellt.

Mit Beschluss vom 30.11.1993 - 35 N 467/93 - eröffnete das Amtsgericht Dresden das Gesamtvollstreckungsverfahren über das Vermögen der S. S. GmbH und bestellte den Kläger zum Gesamtvollstreckungsverwalter.

In der Folgezeit kam es ohne Zustimmung des Klägers oder der GmbH i.L. zu „wilden“ Ablagerungen von Hausmüll, Schrott und Industrieabfällen im Bereich der Deponie, die u.a. bei einer Begehung durch Mitarbeiter eines vom damaligen Landratsamt Riesa beauftragten Gutachters (E. GmbH, Dresden) im März 1994 festgestellt wurden.

Mit einem an das Regierungspräsidium Dresden gerichteten, unter dem Briefkopf der S. S. GmbH verfassten Schreiben vom 13.2.1995 zeigte der Liquidator der GmbH die beabsichtigte Stilllegung der Deponie „gemäß § 10a Abfallgesetz“ an. Auf Seite 2 dieses Schreibens, das nach den Ausführungen des Liquidators „in Abstimmung“ mit dem Kläger erfolgte, wurde u.a. auf das zwischenzeitlich erstellte Gutachten der E. GmbH zur „Historischen Erkundung von Altablagerungen“ sowie darauf hingewiesen, dass die Deponie bereits seit dem „30.11.1993“ stillgelegt sei.

Nachdem das damalige Staatliche Umweltfachamt Radebeul in einer Stellungnahme vom Juli 1995 darauf hingewiesen hatte, dass die Stilllegungsanzeige unvollständig und der Deponieboden nur unzureichend gegen Versickerungen geschützt sei, hörte das seinerzeit zuständige Landratsamt Riesa-Großenhain den Kläger im September 1995 zum Erlass einer Anordnung nach § 10 Abs. 2 AbfG an und wies darauf hin, dass die Betriebsdeponie keinen

Bestandsschutz genieße, da sie weder nach dem Recht der DDR genehmigt worden sei noch eine Altanlagenanzeige nach § 9 a Abs. 2 AbfG vorliege.

Im September 1996 forderte das zwischenzeitlich zuständig gewordene Regierungspräsidium Dresden den Kläger unter Hinweis auf das vorangegangene Schreiben des Landratsamts erneut zur Stellungnahme auf.

Mit einem an den Liquidator gerichteten Schreiben vom 23.10.1996 gab der Kläger das „Deponiegelände“ aus der Gesamtvollstreckungsmasse frei und wies darauf hin, dass der Liquidator für die weitere Verwaltung und ggf. auch wirtschaftliche Verwertung der Deponie zuständig sei. Die erfolgte Freigabe teilte der Kläger dem Regierungspräsidium Dresden mit Schreiben vom 25.10.1996 mit.

Nachdem sich der Liquidator gegen eine behördliche Inanspruchnahme verwahrt und der Kläger auf die für eine Deponiesanierung unzureichende Masse (insgesamt etwa 360.000 DM) hingewiesen hatte, erließ das Regierungspräsidium Dresden unter dem 29.4.1998 einen zwangsgeldbewehrten Bescheid gegenüber dem Kläger, durch den die weitere Ablagerung von Abfällen auf der Deponie untersagt (Nr. 1) sowie die Errichtung einer Grundwassermessstelle (Nr. 2) und die Entnahme sowie die Untersuchung von Wasserproben (Nr. 3) angeordnet wurde. In Vorbereitung der zugleich angeordneten Abschlussplanung für die Sicherung und Rekultivierung (Nr. 5) wurden dem Kläger mehrere näher bezeichnete Untersuchungen sowie Vermessungen im Bereich der Deponie auferlegt (Nr. 4). Zudem wurden Verwaltungskosten in Höhe von 511,00 DM festgesetzt (Gebühr 500,00 DM, Auslagen 11,00 DM). Zur Begründung des auf § 21 Abs. 2 und § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG gestützten Bescheids führte das Regierungspräsidium im Wesentlichen aus, der Kläger sei als Gesamtvollstreckungsverwalter für den ordnungsgemäßen Deponieabschluss verantwortlich und könne sich seinen ordnungsrechtlichen Verpflichtungen nicht durch die Freigabe von Vermögensgegenständen entziehen.

Den am 10.6.1998 erhobenen Widerspruch wies das Regierungspräsidium Dresden durch Widerspruchsbescheid vom 9.7.1998 (zugestellt am 27.7.1998) als unbegründet zurück. Als Gesamtvollstreckungsverwalter sei der Kläger nach einhelliger verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung richtiger Adressat der Anordnung; die Freigabe der Deponie sei rechtsmissbräuchlich und daher unbeachtlich.

Das Verwaltungsgericht Dresden hat die daraufhin am 26.8.1998 erhobene Klage mit Urteil vom 21.9.1999 - 13 K 2289/98 - abgewiesen. Die auf § 21 Abs. 1 i.V.m. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG gestützte nachträgliche Anordnung sei insgesamt rechtmäßig. Gemäß § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG könne die zuständige Behörde - hier das Regierungspräsidium als höhere Abfallbehörde - im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes treffen. Weder die Stichtagsregelung des § 35 Abs. 2 KrW-/AbfG noch die Unvollständigkeit der Stilllegungsanzeige stehe einer Anordnung nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG entgegen. Es reiche aus, dass die Behörde Kenntnis von der tatsächlichen Stilllegung erlangt habe. Entgegen der Auffassung des Klägers sei dieser bei Erlass der Anordnung Inhaber der Deponie gewesen. Mit Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens sei die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über die zum Vermögen der GmbH gehörende Deponie auf den Kläger übergegangen; ansonsten hätte er auch keine Stilllegung veranlassen können. Ein Gesamtvollstreckungsverwalter sei selbst im Fall einer sofortigen Stilllegung für die weitere Erfüllung der öffentlich-rechtlichen Pflichten aus einem Deponiebetrieb verantwortlich. Für seine Inanspruchnahme reiche es aus, dass die Gemeinschuldnerin die Deponie vor Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens betrieben habe. Die Freigabeerklärung des Klägers habe auf die Rechtmäßigkeit der Anordnung keinen Einfluss; ob eine wirksame Erklärung vorliege, bedürfe deshalb keiner Entscheidung. Die Freigabe entbinde den Kläger nicht von seiner gesetzlichen Nachsorgeverpflichtung, zumal diese nicht an eine Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis des Gesamtvollstreckungswalters, sondern an den früheren Anlagenbetrieb und die gesetzliche Grundpflicht zur gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung anknüpfe. Die Kosten der Maßnahmen seien vom Kläger als Deponieinhaber zu tragen, weil sie der Durchsetzung massebezogener Ordnungspflichten dienen.

Gegen das ihm am 19.10.1999 zugestellte Urteil hat der Kläger am 18.11.1999 einen Zulassungsantrag gestellt. Mit Beschluss vom 28.3.2002 - 4 B 793/99 - hat der Senat die Berufung wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit des Urteils zugelassen; der Zulassungsbeschluss wurde dem Kläger am 9.4.2002 zugestellt.

Der Kläger hat die Berufung nach erfolgter Fristverlängerung am 31.5.2002 begründet. Er macht unter Vertiefung seines bisherigen Vorbringens geltend, er sei nie Inhaber oder Betreiber der Deponie i.S.v. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG gewesen. Die Inhaber- oder

Betreiberstellung setze eine noch betriebene - also nicht stillgelegte - Deponie voraus. Dies folge schon aus § 36 Abs. 1 KrW-/AbfG, der den Inhaber verpflichte, die „beabsichtigte“ Stilllegung unverzüglich anzuzeigen. Entscheidend für die Betreiberstellung sei neben der tatsächlichen Verfügungsgewalt auch die Wahrnehmung der Betriebsführung. Eine solche habe der Kläger weder vor noch nach Erlass des angefochtenen Bescheids ausgeübt. Die „wilden“ Ablagerungen Dritter im Bereich der Deponie seien - entgegen der Rechtsprechung des vormals zuständigen 1. Senats des Sächsischen Obergerichtes - nicht geeignet, eine Betreiberstellung des Klägers für die bereits stillgelegte Anlage zu begründen. Solche Ablagerungen begründeten ggf. eine Ordnungspflichtigkeit als Zustandsstörer, nicht jedoch als Verhaltensstörer. Das Ausbleiben illegaler Ablagerungen durch Dritte sei auch kein taugliches Kriterium für eine Unterscheidung zwischen stillgelegten und nicht stillgelegten Deponien. Entscheidend sei vielmehr der aus den objektiven Umständen erkennbare Wille, die weitere bestimmungsgemäße Nutzung der Betriebsdeponie dauerhaft zu beenden.

Da sowohl § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG als auch § 5 Abs. 3 BImSchG eine *verhaltensbezogene* Pflichtenstellung begründeten, könne ein Gesamtvollstreckungsverwalter nach diesen Vorschriften nur in Anspruch genommen werden, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen *in seiner Person* erfüllt seien. Bei bereits stillgelegten Anlagen sei dies nur dann der Fall, wenn der Verwalter den Anlagenbetrieb wieder aufgenommen habe. Daran fehle es hier. Im Übrigen sei es dem Kläger seinerzeit auch nicht möglich gewesen, die von einer Böschung umgebene und nur über eine abgesperrte Zufahrtsstraße erreichbare Deponie durch zusätzliche Schutzmaßnahmen gegen wilde Ablagerungen zu schützen. Dies gelte umso mehr, als die Übernahme von Kosten für die Abwehr von Umweltgefahren, die von Massegegenständen ausgingen, nur mit ausdrücklicher Einwilligung des Gesamtvollstreckungsgerichts zulässig sei. Eine solche Einwilligung hätte dem Kläger seinerzeit mit Blick auf die einschlägige zivilgerichtliche Rechtsprechung nicht erteilt werden können.

Ebenso wenig wie als Verhaltensstörer könne der Kläger als Zustandsstörer in Anspruch genommen werden, wie es der vormals zuständige 1. Senat des Sächsischen Obergerichtes für vergleichbare Fälle angenommen habe. Die - nicht etwa rechtsmissbräuchliche - Freigabeerklärung vom 23.10.1996 habe bewirkt, dass die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über die Deponie an die GmbH zurückgefallen sei. Nicht anders als die Konkurs- und die Insolvenzordnung sehe auch die Gesamtvollstreckungsordnung eine Freigabe von Massegegenständen durch einseitige

empfangsbedürftige Willenserklärung des Verwalters gegenüber dem Schuldner vor. Dies gelte auch für juristische Personen des Privatrechts. Dementsprechend schließe die mehr als ein Jahr vor Erlass des Ausgangsbescheids erklärte Freigabe des Deponiegeländes eine ordnungsrechtliche Inanspruchnahme des Klägers insgesamt aus. Eine damit verbundene „Überwälzung“ von Sanierungskosten auf die Allgemeinheit müsse nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 16.2.2000, BVerfGE 102, 1) hingenommen werden. Dies gelte umso mehr, als die zum Anfang des vorigen Jahrhunderts errichtete Deponie erst seit 1990 von der GmbH genutzt worden sei. Im Übrigen hätten es die Behörden trotz der angenommenen Gefahrenlage nicht einmal versucht, die Verursacher der „wilden“ Müllablagerungen zu ermitteln und zu verfolgen. Dass es nach der Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens zu illegalen Ablagerungen gekommen sei, habe der Beklagte dem Kläger vor Erlass des Bescheids nicht mitgeteilt.

Der Kläger beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Dresden vom 21.9.1999 - 13 K 2289/98 - zu ändern und den Bescheid des Beklagten vom 29.4.1998 in der Gestalt des Widerspruchsbesehids vom 9.7.1998 aufzuheben.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er verteidigt das angegriffene Urteil unter Bezugnahme auf die Begründung seiner Bescheide. Der Kläger sei als Gesamtvollstreckungsverwalter letzter Inhaber der ungenehmigt betriebenen Betriebsdeponie gewesen und habe sich seinen Pflichten nicht durch eine Freigabeerklärung entziehen können. Eine ordnungsgemäße Stilllegung liege erst mit Eingang einer entsprechenden Anzeige nach § 36 Abs. 1 KrW-/AbfG vor. Im Zeitpunkt der Stilllegungsanzeige vom 13.2.1995 habe der Kläger als Gesamtvollstreckungsverwalter die Verfügungsmacht über die Deponie ausgeübt und sei auch für deren Betrieb verantwortlich gewesen. Da zwischen der Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens und der Stilllegungsanzeige nicht nur wenige Tage, sondern mehr als ein Jahr verstrichen sei, trage der Kläger zumindest die Beweislast für eine frühere faktische Deponiestilllegung. Ein solcher Nachweis sei nicht erbracht. Die Abdeckung des Deponiekörpers mit einer Erdschicht lasse nicht zwingend auf eine dauerhafte Stilllegung schließen; sie habe auch einem Schutz vor Verwehungen dienen können. Zudem habe es der Kläger trotz schriftlicher Aufforderung des damals zuständigen Landratsamts Riesa-Großenhain in pflichtwidriger Weise versäumt,

das Deponiegelände zu umzäunen oder anderweitig in geeigneter Weise gegen unerwünschte Ablagerungen durch Dritte zu sichern. Dass es solche Ablagerungen gegeben habe, sei nicht nur dem Gutachten der E. GmbH aus dem Jahr 1994, sondern auch den nachfolgenden Berichten des damaligen Staatlichen Umweltfachamts Radebeul zu entnehmen. Die Freigabeerklärung des Klägers aus dem Jahr 1996 habe an der Verantwortung des Klägers für die Nachsorgemaßnahmen nichts geändert, weil er jedenfalls als Zustandsstörer in Anspruch zu nehmen sei.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakten (VG Dresden 13 K 2289/98, SächsOVG 4 B 783/99 und 4 B 271/02) sowie die vorgelegte Behördenakte (1 Ordner) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

Auf die zulässige Berufung des Klägers ist das Urteil des Verwaltungsgerichts zu ändern. Die Anfechtungsklage ist begründet, weil der Ausgangs- und der Widerspruchsbescheid des Regierungspräsidiums Dresden rechtswidrig sind und den Kläger in seinen Rechten verletzen (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

Der Ausgangsbescheid und der Widerspruchsbescheid sind materiell rechtswidrig, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme des Klägers nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG in seiner hier maßgeblichen Fassung (dazu sh. 1) nicht vorliegen. Der Kläger war zu keinem Zeitpunkt Inhaber der Betriebsdeponie „Halde S.“ i.S.v. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG (dazu sh. 2). Eine Inanspruchnahme des Klägers zur Durchführung der angeordneten Maßnahmen durfte auch deshalb nicht erfolgen, weil der Kläger die Betriebsdeponie vor Erlass des Ausgangsbescheids wirksam freigegeben hat (dazu sh. 3).

1. Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angeordneten Maßnahmen ist mangels anderweitiger spezialgesetzlicher Regelung auf die Sach- und Rechtslage bei Erlass des Widerspruchsbescheids vom 9.7.1998 abzustellen. Enthält das materielle Recht keine abweichende Bestimmung, ist mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 28.7.1989, BVerwGE 82, 269 [261] m.w.N.; SächsOVG, Urt. v. 24.5.2005 - 4 B 987/04 -) davon auszu-

gehen, dass bei einer Anfechtungsklage der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung für die gerichtliche Überprüfung maßgeblich ist. Dies gilt auch hier. Dementsprechend ist § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG in seiner ursprünglichen Fassung, nicht in einer der beiden nach Erlass des Widerspruchsbescheids in Kraft getretenen neueren Fassungen (zu diesen vgl. Paetow in: Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl., § 36 RdNr. 4a) heranzuziehen. Soweit sich das Thüringer Obergerverwaltungsgericht in seinem rechtskräftigen Urteil vom 11.6.2001 - 4 KO 52/97 - (abgedruckt u.a. in NuR 2002, 172 und ThürVBl. 2002, 80) auf den Standpunkt gestellt hat, bei Anfechtungsklagen gegen noch nicht vollzogene Maßnahmen zur Sanierung stillgelegter Deponien sei § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG in der Fassung der zum 1.3.1999 in Kraft getretenen Änderung mit seiner Verweisung auf das Bundes-Bodenschutzgesetz maßgeblich, weil dem letztgenannten Gesetz mit seinem ausdifferenzierten Handlungsrahmen für Altlasten und altlastenverdächtige Flächen (vgl. Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl., § 20 RdNrn. 283 f.) ein umfassender Anwendungsvorrang zukomme, überzeugt dies nicht. Nach Auffassung des Senats bedürfte eine in ihren rechtlichen Folgen so weit gehende Rückwirkung bzw. tatbestandliche Rückanknüpfung einer ausdrücklichen gesetzlichen Regelung; eine solche liegt nicht vor.

Ist danach auf die bei Erlass des Widerspruchsbescheids geltende Rechtslage abzustellen, kann der Senat auch die in der mündlichen Verhandlung angesprochene Frage offen lassen, welche Folgerungen sich für die Anwendung des deutschen Abfall- und Bodenschutzrechts bei der Sanierung stillgelegter Deponien möglicherweise aus dem „Van de Walle“-Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 7.9.2004 - C-1/03 - (abgedruckt u.a. in NVwZ 2004, 1341) ergeben.

2. Ausgehend von der Sach- und Rechtslage bei Erlass des Widerspruchsbescheids erweist sich der angefochtene Verwaltungsakt als insgesamt rechtswidrig, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG für eine Inanspruchnahme des Klägers nicht erfüllt sind.

Die Rechtmäßigkeit der im Zusammenhang mit der Deponiestillegung gegenüber dem Kläger angeordneten Maßnahmen richtet sich nach der für ihren Anwendungsbereich spezielleren Regelung des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG, nicht nach der als Auffangtatbestand anzusehenden abfallrechtliche Generalklausel (vgl. Versteyl in: Kunig/Paetow/Versteyl, aaO, § 21 RdNr. 9) des § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG, die das Regierungspräsidium und das

Verwaltungsgericht Dresden jeweils ergänzend herangezogen haben. Bei dieser Beurteilung geht der Senat mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschl. v. 2.5.1995, NVwZ-RR 1995, 498 f.; Beschl. v. 6.5.1997, NVwZ 1997, 1000) davon aus, dass § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG - nicht anders als die Vorgängerregelung des § 10 Abs. 2 AbfG - mit der Verpflichtung des Inhabers, neben einer Rekultivierung auch „sonstige Vorkehrungen“ zur Verhütung von Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit zu treffen, eine umfassende Ermächtigungsgrundlage für sämtliche im Interesse einer gemeinwohlverträglichen Abfallentsorgung gebotenen Nachsorgemaßnahmen enthält.

§ 36 Abs. 2 KrW-/AbfG ist - wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat - nach seinem Normzweck ungeachtet dessen auf die Betriebsdeponie anwendbar, dass für die auch nach dem Stichtag des 1.7.1990 (In-Kraft-Treten des Umweltrahmengesetzes, vgl. Paetow, aaO, § 36 RdNr. 6) betriebene Anlage weder eine abfallrechtliche Genehmigung oder Altanlagenanzeige (§ 9a AbfG) noch eine förmliche Zulassungsentscheidung nach dem Recht der DDR vorliegt. Dabei mag offen bleiben, ob und in welchem Umfang die über Jahrzehnte hinweg von einem VEB genutzte Betriebsdeponie abweichend von den für die Zulassung solcher Deponien maßgeblichen Vorschriften (zu diesen vgl. SächsOVG, Beschl. v. 14.2.2005 - 4 BS 268/04 -, und Paetow, aaO, § 35 RdNr. 30) von den zuständigen Stellen faktisch geduldet oder gebilligt wurde. Mit den Nachsorgepflichten des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG trägt das Gesetz dem Umstand Rechnung, dass die abfallrechtlichen Anforderungen an Deponien nicht schon mit der Betriebseinstellung, sondern erst mit der gemeinwohlverträglichen und dauerhaften Endablagerung gesichert sind. Dies gilt nicht nur für ordnungsgemäß genehmigte Anlagen, sondern auch für illegale oder geduldete Anlagen, deren Betrieb ohne eine von der Rechtsordnung vorgesehene förmliche Zulassungsentscheidung aufgenommen wurde (vgl. BVerwG, Beschl. v. 2.5.1995, NVwZ-RR 1995, 498 zur inhaltsgleichen Vorgängerregelung des § 10 Abs. 2 AbfG). Eine weitere Aufklärung zu den näheren Umständen des Deponiebetriebs in der Zeit vor 1990 war daher nicht veranlasst. Im Übrigen hat der Beklagte auf die ausdrückliche Nachfrage des erkennenden Senats vom 13.12.2004 schriftsätzlich mitgeteilt, dass seine Bemühungen um die Beschaffung zusätzlicher Unterlagen zum Deponiebetrieb erfolglos geblieben seien; über den bereits vorgelegten Aktenordner hinaus seien keine weiteren Unterlagen vorhanden.

Da § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG nur Anordnungen gegenüber dem „Inhaber einer Deponie“ zulässt, kommt es für die Rechtmäßigkeit der angeordneten Maßnahmen allerdings

entscheidend darauf an, ob diese tatbestandliche Voraussetzung in der Person des Klägers erfüllt ist. Dies ist nach Auffassung des Senats nicht der Fall.

Inhaber oder Betreiber (zur synonymen Verwendung dieser Begriffe vgl. BVerwG, Beschl. v. 25.1.2000, Buchholz 45 1.221 § 36 KrW-/AbfG Nr. 2 m.w.N.) einer Deponie i.S.v. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG ist diejenige Person, die sowohl die rechtliche Verfügungsgewalt über die Anlage innehat als auch die tatsächliche Betriebsführung der Deponie wahrnimmt (BVerwG, Beschl. v. 7.12.2000, Buchholz 451.221 § 36 KrW-/AbfG Nr. 3; NdsOVG, Urt. v. 5.8.1996 - 7 L 111/94 -, juris). Ist eine Anlage nacheinander von mehreren Inhabern betrieben worden, ist nach dem Normzweck des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG stets der *letzte* Deponiebetreiber heranzuziehen, also derjenige, der bei Bekundung der Stilllegungsabsicht (§ 36 Abs. 1 KrW-/AbfG) oder im Zeitpunkt der tatsächlichen dauernden Stilllegung die Betreiberstellung innehatte (BVerwG, Beschl. v. 7.12.2000, Buchholz 451.221 § 36 KrW-/AbfG Nr. 3; NdsOVG, Urt. v. 5.8.1996, aaO; Paetow, aaO, § 36 RdNr. 8). Vorgänger des letzten Inhabers können nicht nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG, sondern nur nach Maßgabe anderer ordnungsrechtlicher Vorschriften - etwa als Verhaltens- oder Zustandsstörer - herangezogen werden (Paetow, aaO, § 36 RdNr. 8).

Nach diesen Grundsätzen scheidet eine Inanspruchnahme des Klägers als (letztem) Deponieinhaber aus, weil er die Deponie „Halde S.“ zu keinem Zeitpunkt selbst betrieben hat. Zwar hat der Kläger mit Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens am 30.11.1993 sowohl die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis über die zum Vermögen der GmbH gehörende Betriebsdeponie als auch deren Besitz übernommen hat (vgl. § 8 Abs. 2 GesO). Nach Auffassung des Senats reicht dies zur Begründung einer Betreiberstellung des Klägers jedoch nicht aus, weil neben der - bis zur erfolgten Freigabe vom 23.10.1996 ohne weiteres gegebenen - rechtlichen Verfügungsmacht über die Deponie auch eine tatsächliche Betriebsführung durch den Kläger erforderlich ist (insoweit für §§ 5, 22 BImSchG ausdrücklich offen gelassen von BVerwG, Urt. v. 23.9.2004, BVerwGE 122, 75 [79] und Urt. v. 22.10.1998, BVerwGE 107, 299 [301]). Daran fehlt es hier. Mit Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens hat der Kläger die zuvor von der GmbH bereits (faktisch) dauerhaft stillgelegte Deponie übernommen, ohne einen erneuten Deponiebetrieb in der Folgezeit aufgenommen oder dies auch nur beabsichtigt zu haben. Liegt keine förmliche Zulassungsentscheidung zum Betrieb einer Abfalldeponie vor, reicht jedenfalls das vollständige und dauerhafte Ausbleiben jeglicher faktischen Betriebshandlungen des Inhabers

zur Annahme einer Stilllegung aus (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.8.2005 - 7 C 25.04 -, UA S. 8 zur Betriebseinstellung i.S.v. § 18 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG). Von einer zum 30.11.1993 bereits vollzogenen dauerhaften Deponiestilllegung durch die GmbH ist insbesondere aufgrund des vom damaligen Landratsamt Riesa in Auftrag gegebenen Gutachtens der E. GmbH zur „Historischen Erkundung von Altablagerungen“ aus dem Jahr 1994 auszugehen. Dieses Gutachten, dessen Aussagekraft der Beklagte nicht bestreitet, belegt das Vorbringen des Klägers, die S. GmbH habe nur bis zum September 1993 Abfälle auf ihrer Betriebsdeponie gelagert. Von einer Beendigung der Ablagerungen zu diesem Zeitpunkt ist auch das Regierungspräsidium Dresden in der Begründung seines Bescheids vom 29.4.1998 ausgegangen. Dem genannten Bescheid ist weiter zu entnehmen, dass eine Oberflächenabdeckung der Deponie erfolgt ist, wie es der Kläger geltend macht. Auf entsprechende Nachfrage des Senats in der mündlichen Verhandlung hat der Prozessbevollmächtigte des Klägers dazu unwidersprochen vorgetragen, dass sich die S. GmbH wegen Absatzproblemen schon zu Beginn des Jahres 1993 in großen wirtschaftlichen Schwierigkeiten befunden habe, was zur Freistellung sämtlicher Arbeitnehmer mit Wirkung zum 1.10.1993 geführt habe; zuvor sei die nicht mehr benötigte Deponie mit einer Erdatdeckung versehen worden. Auf der Grundlage dieser in sich schlüssigen und anhand des Akteninhalts durchaus nachvollziehbaren Darlegungen des Klägers, denen der Beklagte zuletzt nicht mehr entgegengetreten ist, geht der Senat davon aus, dass eine dauerhafte Stilllegung der Deponie bereits vor Eröffnung des Gesamtvollstreckungsverfahrens am 30.11.1993 erfolgt ist.

Soweit das Verwaltungsgericht zur Begründung der von ihm bejahten Betreiberstellung des Klägers auf die Stilllegungsanzeige verwiesen und dazu ausgeführt hat, der Kläger habe diese Anzeige „veranlasst“ (Urteilsabdruck S. 8), vermag sich der Senat dem nicht anzuschließen. Die Stilllegungsanzeige vom 13.2.1995, deren Bedeutung in der mündlichen Verhandlung mit den Beteiligten ausführlich erörtert wurde, ist nicht etwa vom Kläger, sondern vom Liquidator Herrn W. unter dem Briefkopf der S. GmbH verfasst und unterschrieben worden. Dass dies „in Abstimmung“ mit dem Kläger erfolgte, wie einer Anmerkung des Liquidators in dem genannten Schreiben zu entnehmen ist, reicht zur Annahme der von § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG vorausgesetzten Betriebsführung nicht aus.

Eine andere Beurteilung lässt sich auch nicht mit der Erwägung des Beklagten begründen, dass zwischen der faktischen Deponiestilllegung im Herbst 1993 und der Stilllegungsanzeige

vom Februar 1995 ein Zeitraum von deutlich mehr als einem Jahr verstrichen ist. Der - vom Gesetz nicht vorgesehene (vgl. § 36 Abs. 1 KrW-/AbfG) - zeitliche Abstand zwischen faktischer Stilllegung und Stilllegungsanzeige ändert nichts daran, dass die Inhaberschaft an einer Deponie eine tatsächliche Betriebsführung voraussetzt. Soweit der vormalige 3. Senat des Bundesverwaltungsgerichts mit Beschluss vom 7.12.2000 (Buchholz 45.1.221 § 36 KrW-/AbfG Nr. 3) entschieden hat, dass bei einer verspäteten Stilllegungsanzeige für eine faktisch bereits vor längerem stillgelegten Deponie der Anzeigende als Deponieinhaber in Anspruch genommen werden dürfe, handelte es sich um eine auf den Grundsatz von Treu und Glauben gestützte Einzelfallentscheidung, dem ein besonders ausgestaltetes Vertragsverhältnis zwischen dem Erwerber eines Deponiegeländes und der Treuhandanstalt zugrunde lag. Eine vergleichbare Fallkonstellation liegt hier nicht vor.

Eine Inhaber- oder Betreiberstellung des Klägers lässt sich auch nicht daraus ableiten, dass es nach der faktischen Stilllegung der Deponie zu „wilden“ Ablagerungen von Abfällen im Bereich der Deponie gekommen ist. Diese sowohl im Gutachten der E. GmbH als auch in Schreiben des damaligen Staatlichen Umweltfachamts Radebeul beschriebenen Ablagerungen erfolgten nicht etwa auf Veranlassung des Klägers oder der GmbH oder mit deren Billigung, sondern wurden gegen den Willen der Genannten illegal von Dritten vorgenommen. Anders als der vormalige für das Umweltrecht zuständige 1. Senat des Sächsischen Obergerichtes (vgl. Beschl. v. 15.10.1999, SächsVBl. 2000, 96 m.w.N.; ähnlich OVG Sachsen-Anhalt, Urt. v. 19.5.1999 - A 2 S 5/97 -, nicht veröffentlicht) hält der erkennende Senat solche Ablagerungen weder zur Annahme eines fortlaufenden Deponiebetriebs noch zur Begründung einer Betreiberstellung des Gesamtvollstreckungsverwalters für ausreichend. Die ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit eines Deponiebetreibers oder eines Grundstückseigentümers (zum Auswahlermessen beim Auftreten „wildem Mülls“ vgl. BVerwG, Urt. v. 19.1.1989, NJW 1989, 1295 [1296]) in Fällen dieser Art beschränkt sich darauf, die ungenehmigten Ablagerungen zu beseitigen (und ggf. einer entsorgungspflichtigen Körperschaft zu überlassen), umfasst aber nicht zugleich die Sanierungsverantwortung für eine über Jahrzehnte hinweg anderweitig genutzte Betriebsdeponie. Dies trägt der von Verfassungs wegen gebotenen Begrenzung der Zustandsstörerhaftung durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000, BVerfGE 102, 1 ff.) Rechnung. Ob der Kläger das Deponiegelände unter Ausschöpfung der ihm rechtlich wie tatsächlich zustehenden Möglichkeiten hinreichend gegen Ablagerungen durch Dritte gesichert hat, ist - entgegen der Auffassung des 1. Senats - in diesem Zusammenhang

unerheblich, weil die ordnungsrechtliche Verantwortung nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG allein an die Betreiberstellung, nicht an das Unterlassen von Schutzmaßnahmen anknüpft.

Soweit sich der 1. Senat (Beschl. v. 15.10.1999, aaO) darüber hinaus auf den Standpunkt gestellt hat, ein Gesamtvollstreckungsverwalter könne jedenfalls als Zustandsstörer für die Erfüllung der Pflichten aus § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG herangezogen werden, vermag sich der erkennende Senat dem ebenso wenig anzuschließen. Eine ordnungsrechtliche Inanspruchnahme von Gesamtvollstreckungs- oder Insolvenzverwaltern für Störungen, die von der Masse ausgehen, kommt nur insoweit in Betracht, als die Tatbestandsmerkmale der jeweiligen Eingriffsnorm in der Person des Gesamtvollstreckungsverwalters vorliegen (vgl. BVerwG, Urt. 23.9.2004, BVerwGE 122, 75 [79]). Da § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG nicht lediglich an die Verfügungsmacht über eine Deponie, sondern - insoweit mit §§ 5, 22 BImSchG vergleichbar - an die Stellung als Anlagenbetreiber anknüpft, reichen die Verfügungsbefugnis und der Besitz über ein Deponiegelände zur Inanspruchnahme nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG nicht aus.

Ebenso wenig kann der Kläger als Rechtsnachfolger der in Gesamtvollstreckung befindlichen GmbH herangezogen werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.7.2004, NVwZ 2004, 1360 [1361]; Kley, DVBl. 2005, 727 [730]). Dass die GmbH mit erfolgter Umwandlung aus dem VEB im Jahr 1990 Betreiberin der Betriebsdeponie wurde, begründet deshalb noch keine Pflichtenstellung des Klägers, wie sie das Verwaltungsgericht angenommen hat.

3. Eine Inanspruchnahme des Klägers zur Durchführung der angeordneten Maßnahmen scheidet schließlich auch deshalb aus, weil der Kläger die Betriebsdeponie am 23.10.1996 - bereits vor Erlass des Ausgangsbescheids - mit der Folge freigegeben hat, dass deshalb selbst eine bestehende Ordnungspflicht aus § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG entfallen wäre.

Als (letzter) Inhaber i.S. der genannten Norm für die Durchführung von Nachsorgeverpflichtungen verantwortlich ist die in Liquidation befindliche GmbH, nicht der Kläger. Bei dieser Beurteilung geht der Senat mit dem Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 23.9.2004, aaO, S. 80 f.) davon aus, dass die in der Gesamtvollstreckungsordnung nicht ausdrücklich geregelte, von diesem Gesetz aber - nicht anders als nach der Insolvenzordnung - vorausgesetzte Freigabe von Massegegenständen durch einseitige empfangsbedürftige Willenserklärung des Gesamtvollstreckungsverwalters auch bei kontaminierten Gegenständen zulässig und für das Ord-

nungsrecht grundsätzlich beachtlich ist. Der Zweck einer Freigabeerklärung, die zu den Amtspflichten eines Gesamtvollstreckungsverwalters gehört, liegt darin, Gegenstände aus der Masse zu entlassen, deren Verwertung keinen Gewinn ergeben oder die Masse sogar zusätzlich belasten würde; dies gilt auch bei der Gesamtvollstreckung über das Vermögen juristischer Personen (vgl. BGH, Urt. v. 21.4.2005, NJW 2005, 2015 m.w.N.). Die grundsätzliche Beachtlichkeit der Freigabeerklärung schließt es allerdings nicht aus, dass eine solche Erklärung wegen der Tatbestandsmerkmale, an die die Ordnungspflicht anknüpft, ordnungsrechtlich ins Leere gehen kann oder dass der Gesetzgeber ihr gezielt die ordnungsrechtlichen Wirkungen nimmt. Ob einer dieser Fälle vorliegt, ist durch Auslegung des jeweiligen Ordnungsrechts zu ermitteln.

Ausgehend davon ist mangels ausdrücklicher Regelung im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz entscheidend, ob eine Freigabeerklärung mit dem Normzweck des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG - der Inanspruchnahme des letzten Deponiebetreibers für erforderliche Nachsorgemaßnahmen - vereinbar ist. Dies wäre selbst dann zu bejahen, wenn - wie der Beklagte geltend macht - das bloße „Liegenlassen“ einer Deponie zur Begründung einer Betreiberstellung ausreichen sollte. Denn in diesem Fall hätte die Freigabe zur Folge, dass die durch den Liquidator vertretene GmbH i.L., die in der Deponie nach erfolgter Freigabe ebenso wenig Betriebshandlungen vorgenommen hat, als letzte Deponiebetreiberin anzusehen und nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG ordnungspflichtig wäre. Dass die GmbH i.L. mangels finanzieller Mittel zur Durchführung der angeordneten Maßnahmen nicht in der Lage ist, rechtfertigt allein noch keine andere Beurteilung der Rechtslage.

Da die gegenüber dem Kläger erlassenen Nachsorgemaßnahmen weder auf § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG noch auf eine andere - etwa landesrechtliche - Grundlage gestützt werden können, sind die angefochtenen Bescheide unter Änderung des angefochtenen Urteils insgesamt aufzuheben.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO

Die Revision ist gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Frage zuzulassen, ob schon die Inbesitznahme einer Deponie durch einen Gesamtvollstreckungs- oder Insolvenzverwalter dessen ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit als Deponieinhaber nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG begründet.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig, einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Revisionsbegründung. Danach muss sich jeder Beteiligte, soweit er einen Antrag stellt, durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule im Sinne des Hochschulrahmengesetzes mit Befähigung zum Richteramt als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst, Gebietskörperschaften auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt der zuständigen Aufsichtsbehörde oder des jeweiligen kommunalen Spitzenverbandes des Landes, dem sie als Mitglied zugehören, vertreten lassen.

gez.:
Künzler

Meng

Affeldt

Beschluss vom 18. Oktober 2005

Der Streitwert für das Berufungsverfahren wird im Hinblick auf die übereinstimmenden Ausführungen der Beteiligten in der mündlichen Verhandlung gemäß § 72 Nr. 1 GKG i.V.m. §§ 14, 13 Abs. 1 Satz 1 GKG a.F. auf 40.000,00 € festgesetzt.

Dieser Beschluss ist gemäß § 25 Abs. 3 Satz 2 GKG a.F. unanfechtbar.

gez.:
Künzler

Meng

Affeldt