

Titel:

Pflicht zur Vorlage einer Entwurfsplanung mit Oberflächenabdeckung für ehemalige Deponie

Normenketten:

VwGO § 80 Abs. 3 S. 1, Abs. 5 S. 1

KrWG § 40

Leitsätze:

1. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das nach § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO erforderliche besondere öffentliche Interesse jedenfalls dann vorliegt, wenn eine konkrete Gefährdung der Wasserversorgung zu besorgen ist. (Rn. 51) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Stilllegung von Deponien richtet sich in all ihren Phasen – von der Anzeige nach § 40 Abs. 1 KrWG bis zum Abschluss der Nachsorgephase (§ 40 Abs. 5 KrWG) – ausschließlich nach § 40 KrWG. (Rn. 54) (redaktioneller Leitsatz)
3. Unter Zugrundelegung des materiellen Betreiberbegriffs kommt es auf die formale Inhaberschaft einer Zulassungsurkunde nicht an. Zwar handelt ein Deponiebetreiber, der nicht über eine entsprechende Deponiezulassung verfügt, rechtswidrig, jedoch ist auch der illegale Betreiber „Betreiber“ iSd § 40 KrWG. (Rn. 62) (redaktioneller Leitsatz)
4. Die „Verhaltenshaftung“ des § 40 KrWG folgt allein aus der (letzten) Inhaberschaft einer Deponie, knüpft aber nicht an die Menge oder Gefährlichkeit der abgelagerten Stoffe an, die allenfalls im Rahmen einer Störerauswahl berücksichtigt werden könnten. (Rn. 63) (redaktioneller Leitsatz)
5. Nach der Konzeption des KrWG ist derjenige zu Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen während der Nachsorgephase heranzuziehen, der die Deponie als letzter betreibt, betrieben hat oder bei Bekundung der Stilllegungsabsicht oder im Zeitpunkt der faktischen Stilllegung betrieben hat. (Rn. 65) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Vorläufiger Rechtsschutz, Altlastenverdachtsfläche, Ehemalige Deponie, Anordnung einer Entwurfsplanung für eine Oberflächenabdeckung, Sofortvollzug, Androhung Zwangsgeld, ehemalige Deponie, konkrete Gefährdung der Wasserversorgung, Nachsorgephase, Betreiber, Verhaltenshaftung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 24.05.2023 – 12 CS 21.2182

Fundstelle:

BeckRS 2021, 23586

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich im Wege vorläufigen Rechtsschutzes gegen die für sofort vollziehbar erklärte Pflicht zur Vorlage einer Entwurfsplanung einschließlich Plänen für eine Oberflächenabdeckung der ehemaligen Deponie ... (Grundstück Fl.Nr. ... der Gemarkung, ...) durch einen qualifizierten Sachverständigen sowie die Androhung von Zwangsgeldern in Höhe von 8.000,00 EUR bzw. 1.000,00 EUR.

2

Auf dem streitgegenständlichen Grundstück Fl.Nr. ... der Gemarkung ... befindet sich eine ehemalige Deponie.

3

Am 10. Mai 1971 zeigte die Firma (Fa.) ... beim damaligen Landratsamt ... die Ablagerung von Industrie- und Gewerbemüll auf der streitgegenständlichen Fläche an. Am 11. August 1972 erteilte das Landratsamt der Fa. ... die Erlaubnis zum Verbrennen der im Betrieb anfallenden Industrieabfälle auf dem Deponiegelände. Zeitlich nachfolgend wurden in der Deponie insbesondere die bei der Fa. ... anfallenden Industrieschaum-Abfälle abgelagert und teilweise verbrannt.

4

Im Laufe des Jahres 1977 stellte die Fa. ... die Ablagerungen auf der Deponie ... ein. Gleichzeitig wurde auch die Abfallverbrennung auf dem Deponiegelände beendet.

5

Mit Bescheid der Regierung von ... vom 23. Dezember 1977 wurde der Fa. ... die Ablagerung von zerkleinerten Altreifen und mit weiterem Bescheid der Regierung von ... vom 18. Mai 1978 die Ablagerung von Industriegummiabfällen genehmigt. Mit weiterem Bescheid der Regierung von ... vom 26. Juni 1978 wurde der Fa. ... der Betrieb einer Altreifen-Zerkleinerungsanlage auf dem Deponiegelände gestattet. Der Deponiebetrieb wurde von der Fa. ... bzw. der Fa. ... und ... bis ins Jahr 1981 fortgeführt. Hierbei kam es wiederholt zu Beanstandungen beim Deponiebetrieb bezüglich der Ablagerung von Altreifen bzw. Gummiabfällen.

6

Mit Bescheid der Regierung von ... vom 24. Juli 1981 wurden die Firmen ... und ... dazu verpflichtet, das Deponiegelände zu rekultivieren. Dieser Pflicht kamen die Firmen nachfolgend jedoch nicht nach. 7

7

Am 18. März 1985 schlossen die Antragstellerin und der damalige Grundstückseigentümer die Vereinbarung, mit der der Antragstellerin das alleinige Recht zur Auffüllung der Deponie mit Bauschutt und Aushub eingeräumt wurde. Die Antragstellerin könne die Grube bis zur Oberkante des jetzigen Geländes auffüllen. Als Gegenleistung für die Gestattung der Auffüllung verpflichtete sich die Antragstellerin, die Grube in ihrer Gesamtheit zu rekultivieren, d.h. die Auffüllung mit bindigem Erdreich abzudecken, sowie diese Abdeckung ganzflächig mit einer Humusschicht zu überziehen, sodass die Fläche der jetzigen Grube wieder landwirtschaftlich genutzt werden könne. Weiter verpflichtete sich die Antragstellerin dazu, die Auflagen des Landratsamts hinsichtlich der Absperrung der Grube sowie des geregelten Kippbetriebs einzuhalten.

8

Nachdem zeitlich nachfolgend wiederholt unzulässige Haus- und Sperrmüllablagerungen festgestellt wurden, erließ das Landratsamt mit Bescheiden vom 15. Oktober 1985 und vom 7. November 1985 gegenüber der Antragstellerin Anordnungen mit dem Inhalt, die unzulässig abgelagerten Abfälle zu entfernen und einer geordneten Beseitigung zuzuführen.

9

Die Einstellung des Deponiebetriebs erfolgte im Jahr 1986. Die Antragstellerin zeigte am 20. August 1986 den Abschluss der Auffüllung an. Ebenfalls im Jahr 1986 wurden die Rekultivierungsarbeiten der Antragstellerin begonnen. Der ordnungsgemäße Abschluss der Rekultivierungsarbeiten wurde durch das Landratsamt am 18. Juli 1991 im Rahmen eines Ortstermins festgestellt. Das Gelände sei rekultiviert und als funktionelle Biotopzone anzusehen. Weitere Maßnahmen seien nicht veranlasst.

10

Das Wasserwirtschaftsamt ... bewertete mit Schreiben vom 26. Februar 1999 die aktuellen Grundwasseruntersuchungsergebnisse der Altdeponie Es kam dabei zu dem Schluss, dass durch die durchgeführten Grundwasseruntersuchungen konkrete Nachweise für eine erhebliche Grundwasserbelastung (Überschreitungen der Stufe-1-Werte nach dem LfW-Merkblatt 3.8-10 vorliegen). Das Bayerische Landesamt für Umweltschutz erachtete es mit Schreiben vom 2. August 1999 für erforderlich, an der Altdeponie ... eine detaillierte Altlastuntersuchung durchzuführen. Am 23. August 2010 nahm das Wasserwirtschaftsamt ... (...) nochmals zur Nachsorgeverpflichtung der Altdeponie ... Stellung.

Die bisherigen Grundwasserproben hätten insbesondere für die Basisparameter Kalium, Mangan, Nitrat und DOC sowie für den organischen Leitparameter LHKW inklusive FCKW auffällige Befunde ergeben. Die aktuellen Untersuchungsergebnisse zeigten, dass im Deponieabstrom eine erhebliche Grundwasserverunreinigung insbesondere durch die Stoffgruppe der LHKW vorliege. Ergänzende alllastentechnische Detailuntersuchungen, insbesondere die Durchführung einer repräsentativen Anzahl an Bodenluftuntersuchungen würden für zwingend erachtet.

11

Am 11. November 2014 schlossen die Antragstellerin und der Antragsgegner eine Vereinbarung (Vergleichsvertrag nach Art. 55 Bayrisches Verwaltungsverfahrensgesetz - BayVwVfG), in der sich die Antragstellerin verpflichtete, den genauen Umgriff der ehemaligen Deponie ... zu bestimmen. Dabei solle insbesondere untersucht werden, ob eine sektorale Abgrenzung hinsichtlich der Ablagerungen der drei Firmen, ... und der Antragstellerin vorgenommen werden könne (§ 1 Abs. 1 der Vereinbarung). Nach § 1 Abs. 2 der Vereinbarung sollten die Untersuchungen noch im Jahr 2014 beginnen. Nach § 2 Abs. 1 der Vereinbarung verpflichtete sich die Antragstellerin für den Fall, dass eine sektorale Abgrenzung nicht möglich sei, ab Mai 2015 zwei neue Grundwassermessstellen (25 bis 30 m tief) in Abstimmung mit dem Wasserwirtschaftsamt ... (...) zu errichten.

12

Unter dem 15. Januar 2019 empfahl das Bayrische Landesamt für Umwelt die gesamte Altablagerung qualifiziert abzudichten bzw. abzudecken. Durch die fehlende vertikale Abtrennung der drei Füllbereiche (...,, Antragstellerin) bestehe bei einer bloßen Teilabdichtung die Gefahr, dass einsickerndes Regenwasser von einem nicht abgedeckten Verfüllbereich in einen angrenzenden abgedichteten Verfüllbereich als Schichtwasser zufließe und dort weitere Schadstoffe eluiere. Die nicht abgedeckten Verfüllbereiche hätten weiterhin keine ausreichende Müllüberdeckung. Schadstoffe würden aus dem Abfallkörper ausgewaschen.

13

Unter dem 30. Juni 2020 legte die Antragstellerin eine „vereinfachte Variante“ einer Oberflächenabdeckung für die Altdeponie ... vor. Diese sah eine Baumfällung, ein Einebnen des Geländes mittels Raupe samt Verdichtung mit Walzenzug sowie die Anlieferung von bindigem Boden (lehmig, kiesig, humos) samt Verdichtung mit Walzenzug vor sowie die Anlieferung und den Auftrag von Humus in einer Stärke von 20 cm auf der gesamten Fläche. Die vom Antragsgegner durchgeführte fachliche Beurteilung ergab, dass das vorgelegte Konzept nicht geeignet bzw. nicht ausreichend ist, um eine wirksame Oberflächenabdeckung der Deponie zu erreichen.

14

Mit Schreiben des Antragsgegners vom 15. Oktober 2020 wurde die Antragstellerin vor der beabsichtigten Anordnung für eine weitergehende Entwurfsplanung inklusive Plänen für eine Oberflächenabdeckung angehört.

15

Mit Bescheid der Regierung von ... vom 30. März 2021 wurde die Antragstellerin verpflichtet, für die ehemalige Deponie ... eine Entwurfsplanung inklusive Plänen für eine Oberflächenabdeckung vorzulegen (Ziffer I.). Mit der Entwurfsplanung sei ein stimmiges und realisierbares Gesamtkonzept auszuarbeiten (Ziff. I.1.1 des Bescheids). Nach Ziff. I. 1.1 habe die Entwurfsplanung der Oberflächenabdichtung in Abhängigkeit der speziellen Situation und dem Standort folgende Wirkungen zu erreichen:

16

- Reduzierung der Sickerwasserneubildung durch Verhinderung des Zutritts von Niederschlagwasser,

17

- Gewährleistung des ganzheitlichen aufstaufreien Oberflächenabflusses vom Deponiekörper,

18

- Minimierung der Emission von flüchtigen Schadstoffen oder Deponiegas,

19

- Verhinderung von Staubemissionen und Abfallverwehungen,

20

- Unterbindung des direkten Schadstoffkontaktes von Lebewesen,

21

- Unterbindung von Luftzutritt in die Altlast zur Unterstützung einer aktiven Entgasung,

22

- durch Begrünung die Eingliederung in die umgebende Landschaft zu ermöglichen.

23

Hierzu sei der Abfallkörper zu profilieren und die Wurzelstücke zu entfernen. Nach Ziff. I.1.2 habe die Entwurfsplanung für das Abdichtungssystem mindestens folgende Systemkomponenten zu berücksichtigen:

24

- Rekultivierungsschicht mit Bewuchs

25

- Entwässerungsschicht

26

- Abdichtungskomponenten

27

- Ausgleichsschicht und ggf. Gasdränschicht, je nach Erfordernis.

28

Nach Ziff. I.2 sei die Entwurfsplanung durch einen nach § 18 VSU Boden- und Altlasten für das SG 5 qualifizierten Sachverständigen zu erstellen. Ziff. II ordnet die sofortige Vollziehung der Ziff. I des Bescheids an. Für den Fall der nicht fristgerechten Folgeleistung wurde der Antragstellerin in Ziff. III für den Verstoß gegen Ziff. I.1 ein Zwangsgeld in Höhe von 8.000,00 EUR und für den Fall der Zuwiderhandlung gegen Ziff. I.2 des Bescheids ein Zwangsgeld in Höhe von 1.000,00 EUR zur Zahlung angedroht.

29

Zur Begründung ist ausgeführt, dass die Regierung von ... für den Erlass des Bescheides gem. Art. 25 Abs. 1 Bayerisches Abfallgesetz (BayAbfG) sachlich zuständig sei. Die Anordnung unter Ziff. I des Bescheids beruhe auf § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). Danach habe die Regierung von ... als zuständige Behörde den Betreiber der Deponie zu verpflichteten, auf seine Kosten alle sonstigen erforderlichen Vorkehrungen, einschließlich der Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen während der Nachsorgephase zu treffen, um die in § 36 Abs. 1 bis 3 KrWG genannten Anforderungen auch nach der Stilllegung zu erfüllen. Die Vorschrift finde auch bei Altdeponien in der Nachsorgephase Anwendung. Die streitgegenständliche Deponie sei mindestens bis ins Jahr 1986 von der Antragstellerin verfüllt worden. Die Deponie befinde sich heute in der abfallrechtlichen Nachsorgephase, die noch nicht abgeschlossen sei. Eine Entlassung aus der abfallrechtlichen Nachsorgephase habe bislang nicht stattgefunden. Die gemeinwohlverträgliche Ablagerung sei nicht auf Dauer gesichert. Die Antragstellerin sei Betreiberin i.S.d. § 40 Abs. 2 KrWG in Bezug auf die gesamte Deponie. Betreiber sei diejenige natürliche oder juristische Person, die bei Bekundung der Stilllegungsabsicht oder zum Zeitpunkt der endgültigen Betriebseinstellung die Verfügungsgewalt über die Anlage innegehabt habe. Abzustellen sei auf den letzten Betreiber bzw. Inhaber. Aus der Vereinbarung vom 18. März 1985 gehe hervor, dass die Antragstellerin letzte Betreiberin gewesen sei. In dieser Vereinbarung sei ihr das alleinige Recht zur Auffüllung mit Bauschutt und Aushub gestattet worden. Die Antragstellerin habe auf der Deponie auch Haus- und Sperrmüll abgelagert und Dritten die Nutzung der Deponie erlaubt. Eine weitere Übertragung der Ablagerungsrechte an Dritte sei weder bis zur Betriebseinstellung noch bis zum jetzigen Zeitpunkt erfolgt. Die Antragstellerin sei zum Zeitpunkt der faktischen Stilllegung Verfügungsberechtigte über die gesamte Deponieoberfläche gewesen. Eine etwaige Trennung der Deponie in eindeutig abgeschlossene Deponieabschnitte habe nicht erfolgreich dargelegt werden können. Die Antragstellerin habe sich daher auch bereit erklärt, ein Konzept zur Abdeckung der Gesamtdeponie zu erstellen. Zu den Vorkehrungen i.S.d. § 40 Abs. 2 Satz 1 KrWG gehörten alle im Einzelfall gebotenen Anordnungen. Nach § 40 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 36 Abs. 1 Nr. 1a und b KrWG seien Gefahren und Beeinträchtigungen für das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere für die Schutzgüter des § 15 Abs. 2 Satz 2 KrWG zu verhindern. Als Schutzgüter seien gem. § 15 Abs. 2 Satz 2 KrWG Gewässer und Boden explizit erwähnt. Im Gutachten zu der Fallerkundung vom 7. Dezember 2018 seien auffällig erhöhte Gehalte an karzinogenen, leicht flüchtigen halogenierten Kohlenwasserstoffen (LHKW) festgestellt worden. Der Wert läge um mehr als das Vierfache über dem Hilfwert 2 des LfW-Merkblatts 3.8/1. An der Bodenluftstelle 6 (BL6) seien erhöhte Gehalte an LHKW und BTEX nachgewiesen

worden. In seiner Stellungnahme vom 21. Januar 2019 habe das Wasserwirtschaftsamt ... (...) mitgeteilt, dass weiterhin eine von den anthropogenen Auffüllungen ausgehende erhebliche nachteilige Beeinflussung der Grundwasserbeschaffenheit bzw. eine erhebliche Grundwasserverunreinigung im Abstrombereich der Altdeponie durch LHKW bestehe. Damit habe sich der Verdacht einer erheblichen Grundwasserverunreinigung im Abstrombereich der Altdeponie abschließend bestätigt. Die Abfallablagerung der Altdeponie ... würden durch das Bayerische Landesamt für Umwelt in die Kategorie DK 1 eingestuft. Eine von Seiten der Antragstellerin kurzzeitig angedachte Teilabdeckung des „...-Bereichs“ sei fachlich nicht vertretbar, weil dort die höchsten Belastungen zu vermuten seien, dieser Bereich aber nicht von den anderen abgetrennt sei. Die geforderte Oberflächenabdeckung stelle auch eine sogenannte quellenorientierte Sanierungsmaßnahme dar, die erforderlich sei, um weitere Schadstoffeinträge in das Grundwasser zu verhindern. Die Antragstellerin habe stets um ihre Verpflichtung zur ordnungsgemäßen Abdeckung und Rekultivierung der Deponie gewusst. Dies sei bereits Teil der Vereinbarung mit dem Grundstückseigentümer aus dem Jahr 1985 gewesen. Eine ausreichende Abdeckung sei bislang nicht hergestellt worden. Die Beauftragung des nach VSU Boden- und Altlasten zugelassenen Sachverständigen beruhe ebenfalls auf § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG. Die sofortige Vollziehung habe angeordnet werden können, da nach Abwägung aller im konkreten Fall betroffenen öffentlichen und privaten Belange dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der Vorrang vor dem Interesse der Antragstellerin an einem Aufschub des Vollzugs gebühre. Die Grundwasseruntersuchungen in den Jahren 2017 und 2018 im Rahmen der Detailerkundung hätten auffällige Gehalte bei den Leitparametern Barium und Chromat sowie erhebliche Grundwasserbelastungen durch LHKW ergeben. Die im Jahr 2017 neu errichteten Grundwassermessstellen hätten deutliche Grundwasserbelastungen durch LHKW und andere Stoffe ergeben. Es sei daher von einem nach § 80 Abs. 3 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) besonderen öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung auszugehen. Aufgrund der neuen Erkenntnisse aus den im Jahr 2017 errichteten Grundwassermessstellen sei die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit gerechtfertigt. Dem öffentlichen Interesse gebühre der Vorrang vor den privaten Interessen der Antragstellerin an einem Zuwarten bis zur Unanfechtbarkeit des Bescheids. Die Androhung der Zwangsgelder in Ziff. III stütze sich auf Art. 29, 30, 31 und 36 Bayerisches Verwaltungszustellungs- und Vollstreckungsgesetz (VwZVG). Die Höhe orientiere sich am wirtschaftlichen Interesse der Antragstellerin.

30

Auf den weiteren Inhalt des Bescheids der Regierung von ... vom 30. März 2021 wird ergänzend verwiesen.

31

Die Antragstellerin hat mit Schriftsatz vom 30. April 2021 Klage erhoben und beantragt, den Bescheid des Antragsgegners vom 30. März 2021 aufzuheben (Az. Au 9 K 21.1064). Über die Klage ist noch nicht entschieden worden.

32

Ebenfalls mit Schriftsatz vom 30. April 2021, eingegangen beim Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg am 1. Mai 2021, hat die Antragstellerin im Wege vorläufigen Rechtsschutzes beantragt,

33

die aufschiebende Wirkung der Klage vom 30. April 2021 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 30. März 2021, zugestellt am 6. April 2021, Az., wiederherzustellen.

34

Zur Begründung ist mit Schriftsatz vom 6. Mai 2021 ausgeführt, dass die Anordnung des Antragsgegners vom 30. März 2021 offensichtlich rechtswidrig sei und die Antragstellerin in ihren Rechten verletze. Die Antragstellerin sei nicht verpflichtet, die geforderte Entwurfsplanung für eine Oberflächenabdeckung der ehemaligen Deponie ... vorzulegen. Die Antragstellerin sei nicht bereits Betreiberin der Deponie Erst ab 1983, also lange nach Stilllegung der Deponie, habe die Antragstellerin das Gelände mit Bauschutt aufgefüllt und anschließend rekultiviert. Sie habe ihrerseits zu keiner Zeit die für die Deponierung zugelassenen Abfälle (Industrieabfälle, Industrieschaumabfälle, Altreifen) eingebracht und abgelagert, bzw. entsprechende Industrieabfälle dort verbrannt. Vielmehr habe die Antragstellerin Geländeneivellierungen und damit eine Rekultivierung vorgenommen. Bei der endgültigen Betriebseinstellung der Deponie im Jahr 1981 sei nicht die Antragstellerin Betreiberin gewesen. Vielmehr seien dies die Firmen ... und ... gewesen, die den Deponiebetrieb im Jahr 1981 eingestellt hätten. Dass diese Firmen ihre Pflicht zur Nachsorge nicht beachtet hätten, könne nicht dazu führen, dass nunmehr die Antragstellerin letzte Betreiberin der Deponie

gewesen sei. Die Antragstellerin habe zu keiner Zeit eine Deponie geführt. Zur Deponierung von Industrieabfällen seien ausschließlich die Firmen ... und später die Firma ... bzw. ... zugelassen gewesen. Zwar sei grundsätzlich der letzte Betreiber, der die rechtliche oder tatsächliche Verfügungsgewalt über eine Deponie innehatte, für Nachsorgemaßnahmen in Anspruch zu nehmen. Dies sei aber auch nach den tatsächlichen Einzelfallumständen zu beurteilen. Die Antragstellerin habe zu keiner Zeit die behördlich zugelassene Deponierung von Industrieabfällen und Altreifen durchgeführt. Auch habe sie in keiner Weise von den Ablagerungen solcher Abfälle profitiert. Die wirtschaftlichen Vorteile seien insoweit ausschließlich den Firmen ... bzw. ... bzw. ... zu Gute gekommen. Die Antragstellerin habe auch keinerlei Einflussmöglichkeit auf den Deponiebetrieb der vorangegangenen Firmen gehabt. Vorrangig sei derjenige für die Sanierung heranzuziehen, der einen erheblichen Beitrag für die Verunreinigung geleistet habe. Es sei auf den jeweiligen Verursacher abzustellen. Tatsächlich habe die Antragstellerin keinerlei Beitrag zu der festgestellten Verunreinigung geleistet. Bei der Störerauswahl sei nicht das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) zugrunde zu legen, sondern auf die abfallrechtlichen Vorgaben zurückzugreifen. Nach diesem sei die Antragstellerin zu keiner Zeit Betreiberin der Deponie ... gewesen. Aufgrund der Nicht-Verantwortlichkeit der Antragstellerin seien die bereits angeordneten bzw. vereinbarten Maßnahmen rechtswidrig. Auch die zwischenzeitlich festgestellten Auffälligkeiten und Parameterüberschreitungen im Grundwasser wiesen typischerweise auf die von der Firma ... abgelagerten Industrieabfälle einschließlich der Verbrennungsabfälle hin. Die Parameter seien keinesfalls Stoffe, die typischerweise in mineralischen Abfällen (Aushub, Bauschutt) vorzufinden seien. Die Antragstellerin sei mithin in keiner Weise für die vorgefundenen Belastungen verantwortlich. An diesem Ergebnis ändere auch die öffentlich-rechtliche Vereinbarung von Oktober/November 2014 nichts. Die Antragstellerin habe die freiwillig eingegangene Verpflichtung, eine sektorale Abgrenzung vorzunehmen, erfüllt. Der Antragsgegner bestätige selbst, dass eine genaue sektorale Abgrenzung nicht möglich sei. Eine Forderung, etwas Unmögliches zu verlangen, sei jedoch gem. Art. 44 Abs. 2 Nr. 4 BayVwVfG nichtig. Darüber hinaus habe das Landratsamt ... bereits am 18. Juli 1991 den ordnungsgemäßen Abschluss der Rekultivierung durch die Antragstellerin festgestellt. Dies sei auch dem Antragsgegner bekannt. Nach 1991 sei das Gelände über mehrere Jahre hinweg nicht genutzt und nicht mehr bewirtschaftet worden. Dies habe dazu geführt, dass das Gelände für wilde Ablagerungen genutzt worden sei. Für diese Ablagerungen sei jedoch nicht die Antragstellerin, die nach Beendigung der Rekultivierungsarbeit und der Abnahme durch das Landratsamt ... keine Verfügungsgewalt und auch keinen Besitz an dem Grundstück mehr gehabt habe, verantwortlich. Der nach Jahren nunmehr vorgefundene Zustand sei nicht auf eine nachlässige Geländeneivellierung/Rekultivierung des ehemaligen Deponiegeländes zurückzuführen, sondern auf in der Folgezeit nach 1991 abgelagerte Abfälle.

35

Auf den weiteren Vortrag im Schriftsatz vom 30. April 2021 wird ergänzend verwiesen.

36

Die Regierung von ... ist für den Antragsgegner dem Antrag mit Schriftsatz vom 11. Juni 2021 entgegengetreten und beantragt,

37

den Antrag abzulehnen.

38

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO sei unbegründet. Die Antragstellerin sei der richtige Adressat der Anordnung. Die Antragstellerin habe sich bereit erklärt, den auf der Deponie angelieferten Bauschutt einzuschieben und zu verdichten. Ziel sei es gewesen, die Gummiabfälle möglichst einzuschieben, einzuplanieren, abzudecken und somit die Voraussetzung für eine geordnete Restverfüllung zu schaffen. In der Deponie sei noch Volumen zum Verfüllen vorhanden gewesen; ein weiterer Ablagerungs- bzw. Deponiebetrieb sei angestrebt worden. Die Restverfüllung durch die Antragstellerin erfolgte zwar ohne Genehmigung, aber mit behördlicher Duldung. Die Antragstellerin habe in der Deponie auch Haus- und Sperrmüll abgelagert und auch Dritten die Nutzung der Deponie gestattet. Bei einer Ortsbesichtigung am 8. Oktober 1985 habe das Landratsamt festgestellt, dass das Tor zur Grube zerbrochen gewesen sei und vor die Zufahrt lediglich Stangen angebracht worden seien, die nicht abschließbar gewesen seien. Ab September 1985 sei durch das Landratsamt mehrfach festgestellt worden, dass auf dem streitgegenständlichen Grundstück unzulässigerweise Haus- und Sperrmüll abgelagert worden sei. Infolgedessen wurde die Antragstellerin mit Bescheid des Landratsamts vom 15. Oktober 1985 verpflichtet, sämtliche unzulässigerweise abgelagerten Abfälle zu entfernen und einer geordneten Beseitigung

zuzuführen. Mit weiterem Bescheid des Landratsamts vom 25. Oktober 1985 sei die Antragstellerin verpflichtet worden, drei Grundwasserbeobachtungsbrunnen niederbringen zu lassen. Mit weiterem Bescheid vom 7. November 1985 habe das Landratsamt der Antragstellerin die Abladung von Abfällen jeglicher Art auf dem streitgegenständlichen Grundstück untersagt. Nach § 40 Abs. 2 KrWG habe die zuständige Behörde den Betreiber der Deponie zu Maßnahmen nach § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG zu verpflichten. Die Antragstellerin habe von 1983 bis mindestens 1986 eine Deponie in Eigenregie ohne Genehmigung (illegale Anlage) betrieben, in der auch Dritten die Ablagerung von Abfällen gestattet worden sei. Behördlicherseits sei die Deponie lediglich geduldet worden. Die durch die Antragstellerin getätigte Auffüllung mit Bauschutt und Aushub stelle eine Ablagerung im Rahmen eines Deponiebetriebs und keine bloße Rekultivierungsmaßnahme dar. Dabei sei unerheblich, dass die Genehmigung/Zulassung zum Deponiebetrieb für andere Abfälle (beispielsweise Industrieabfälle) ursprünglich einem anderen Betreiber erteilt worden sei. Die Antragstellerin habe die Deponie in erster Linie als Bauschuttdeponie weiterbetrieben. Damit sei die Antragstellerin aber letzter Betreiber i.S.d. § 40 Abs. 2 KrWG. Die Deponie sei auch nicht ordnungsgemäß rekultiviert worden. Insbesondere sei davon auszugehen, dass seit 1991 durch Dritte „wilde Ablagerungen“ auf der Deponie stattgefunden hätten. Auch sei nur eine sehr geringmächtige Abdeckung zum Zwecke des „Sichtschutzes“ der Müllablagerungen vorgenommen worden. Die beabsichtigte sektorale Abgrenzung aus dem öffentlich-rechtlichen Vertrag vom 11. November 2014 sei nicht möglich. Beim Abschluss des öffentlich-rechtlichen Vertrages habe keine Aussage darüber getroffen werden können, ob eine sektorale Abgrenzung hinsichtlich der Ablagerungen der drei Firmen, ... und der Antragstellerin vorgenommen werden könne. Dies sei Aufgabe des beauftragten Gutachters gewesen. Die öffentlich-rechtliche Vereinbarung sei dabei rechtmäßig. Eine sektorale Abgrenzung einzelner selbstständiger Deponieabschnitte habe bislang nicht dargelegt werden können. Die Anordnung des Sofortvollzugs sei gerechtfertigt und notwendig, da ein erhebliches Interesse an der sofortigen Befolgung der angeordneten Maßnahmen bestehe. Die Begründung im Bescheid vom 30. März 2021 entspreche auch den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung sei in ausreichendem Maße im Bescheid dargelegt worden.

39

Auf den weiteren Inhalt des Antragsrügeerwiderungsschriftsatzes der Regierung von ... vom 11. Juni 2021 wird ergänzend verwiesen.

40

Mit weiteren Schriftsätzen vom 22. Juni 2021 bzw. 7. Juli 2021 haben die Beteiligten ihr Vorbringen ergänzt und vertieft.

41

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte und auf die vom Antragsgegner vorgelegten Verfahrensakten verwiesen.

II.

42

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO auf Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage (Az. Au 9 K 21.1064) hat keinen Erfolg.

43

1. Der Antrag ist zulässig.

44

Die Antragstellerin begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer am 1. Mai 2021 erhobenen Klage (Az. Au 9 K 21.1064) hinsichtlich der nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar erklärten Ziff. I des Bescheids vom 30. März 2021 (Verpflichtung zur Vorlage einer Entwurfsplanung inklusive Plänen für eine Oberflächenabdeckung der Deponie ... durch einen nach § 18 VSU Boden- und Altlasten für das SG 5 qualifizierten Sachverständigen) sowie die Anordnung der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich der nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. Art. 21a VwZVG kraft Gesetzes sofort vollziehbaren Zwangsgeldandrohungen in Ziff. III des mit der Klage angegriffenen Bescheids.

45

2. Der Antrag ist in der Sache jedoch unbegründet.

46

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsakts angeordnet ist, die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen den zugrundeliegenden Bescheid ganz oder teilweise wiederherstellen bzw. in den Fällen, in denen die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs kraft Gesetzes entfällt, die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs anordnen. Das Gericht prüft bei ersterem, ob die formellen Voraussetzungen für die Anordnung der sofortigen Vollziehung gegeben sind, und trifft im Übrigen jeweils eine eigene Abwägungsentscheidung. Bei der im Rahmen dieser Entscheidung gebotenen Interessenabwägung kommt vor allem den Erfolgsaussichten des Verfahrens in der Hauptsache besondere Bedeutung zu. Bleibt das Hauptsacheverfahren mit hoher Wahrscheinlichkeit erfolglos, so wird die Abwägung in der Regel zum Nachteil des Betroffenen ausfallen. Hat der Rechtsbehelf in der Hauptsache hingegen voraussichtlich Erfolg, so ist dessen aufschiebende Wirkung wiederherzustellen bzw. anzuordnen. Wenn sich bei der im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzverfahrens allein möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage dagegen weder die offensichtliche Rechtswidrigkeit noch die offensichtliche Rechtmäßigkeit der angefochtenen Verfügung feststellen lässt, hängt der Ausgang des Verfahrens vom Ergebnis einer vom Gericht vorzunehmenden weiteren Interessenabwägung ab (vgl. BayVGH, B.v. 5.3.2015 - 10 CS 14.2244 - juris).

47

a) Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in Nr. 2 des streitgegenständlichen Bescheids ist formell rechtmäßig.

48

(1) Soweit die Behörde die sofortige Vollziehung ausdrücklich angeordnet hat (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO) hat das Gericht zunächst zu prüfen, ob sich die behördliche Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung als im Sinne des § 80 Abs. 3 VwGO ausreichend erweist; ist das nicht der Fall, hat das Gericht die Vollziehungsanordnung ohne weitere Sachprüfung aufzuheben, nicht jedoch die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs in der Hauptsache wiederherzustellen (vgl. BayVGH, B.v. 9.12.2013 - 10 CS 13.1782 - juris).

49

Nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist in den Fällen der Anordnung des Sofortvollzugs nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts schriftlich zu begründen. Dabei reicht jede schriftliche Begründung, die zu erkennen gibt, dass die anordnende Behörde eine Anordnung des Sofortvollzugs im konkreten Fall für geboten erachtet. Die Begründung muss kenntlich machen, dass sich die Behörde bewusst ist, von einem rechtlichen Ausnahmefall Gebrauch zu machen (Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 55). Es müssen die besonderen, auf den konkreten Fall bezogenen Gründe angegeben werden, die die Behörde dazu bewogen haben, den Suspensiveffekt aus § 80 Abs. 1 VwGO auszuschließen (vgl. BayVGH, B.v. 16.2.2000 - 10 CS 99.3290 - juris Rn. 16). Es kommt hingegen nicht darauf an, ob die angeführten Gründe den Sofortvollzug tatsächlich rechtfertigen und ob die für die sofortige Vollziehung angeführten Gründe erschöpfend und zutreffend dargelegt sind.

50

(2) Diesen Vorgaben wird die streitgegenständliche Begründung des Sofortvollzugs gerecht. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist mit einer hinreichenden Begründung versehen, also formell rechtmäßig. Der Antragsgegner hat in der streitgegenständlichen Anordnung vom 30. März 2021 ausgeführt, dass nach Abwägung aller im konkreten Fall betroffenen öffentlichen und privaten Interessen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit den Vorrang vor dem Interesse der Antragstellerin an einem Aufschub des Vollzugs gebühre. Die in den Jahren 2017 und 2018 im Rahmen der Detailerkundung durchgeführten Grundwasseruntersuchungen hätten neben auffälligen Gehalten bei den Leitparametern Barium und Chromat auch erhebliche Grundwasserbelastungen durch LHKW ergeben. Die Messergebnisse lägen zwischen dem Stufe 1 und Stufe 2-Wert des LfW-Merkblatts 3.8/1 an der Grundwassermessstelle BR 3 und an den im Jahr 2017 neu errichteten Grundwassermessstellen BR 4/17 und BR 6/17. Zudem sei an BR 6/17 bei der letzten Grundwasseruntersuchung im September 2018 mit 17,1 µl Vinylchlorid eine deutliche Überschreitung des Stufe 2-Wertes (10 µl/l) ermittelt worden. Somit liege eine erhebliche Grundwasserverunreinigung vor, die Maßnahmen erforderlich mache. Werde der Stufe 1-Wert im Grundwasser überschritten, so seien in Anlehnung an das Merkblatt auch quellenorientierte Maßnahmen durchzuführen. Die sofortige baldige Abdichtung der Deponieoberfläche als quellenorientierte Maßnahme

sei von entscheidender Bedeutung zur Reduktion des Schadstoffeintrags in das Grundwasser. Damit liege das nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO erforderliche besondere öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung vor. Im Bescheid werde auch lediglich die Vorlage eines Konzepts zur Oberflächenabdichtung angeordnet. Diese Verpflichtung stelle für die Antragstellerin hinsichtlich der damit zusammenhängenden Kosten und des Aufwands die geringstmögliche Beeinträchtigung dar, sodass das private Interesse hinter dem öffentlichen Interesse an einem zügigen Fortgang der Planung der erforderlichen Maßnahmen zurückzutreten habe.

51

(3) Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass das nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO erforderliche besondere öffentliche Interesse jedenfalls dann vorliegt, wenn eine konkrete Gefährdung der Wasserversorgung zu besorgen ist (vgl. VG Ansbach, B.v. 15.2.2018 - AN 9 S 17.02279 - juris Rn. 17). Die Begründung des Sofortvollzugs ist vorliegend fallbezogen und nicht lediglich floskelhaft erfolgt. Mit Blick darauf, dass an den Inhalt der schriftlichen Begründung des Sofortvollzugs keine zu hohen Anforderungen zu stellen sind, genügt die Begründung des Sofortvollzugs vorliegend den Voraussetzungen des § 80 Abs. 3 VwGO. Der Funktion des Begründungserfordernisses aus § 80 Abs. 3 VwGO, die vor allem darin besteht, der Behörde die besondere Ausnahmesituation bewusst zu machen, wurde jedenfalls ausreichend Rechnung getragen. Ob die behördliche Begründung inhaltlich zutreffend ist, ist im Rahmen der Prüfung nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO unerheblich.

52

b) Die streitgegenständliche Verpflichtung der Antragstellerin zur Vorlage einer Entwurfsplanung inklusive Plänen für eine Oberflächenabdeckung der Deponie ... durch einen nach § 18 VSU Boden- und Altlasten für das SG 5 qualifizierten Sachverständigen (Ziff. I. des Bescheids vom 30. März 2021) ist nach der im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung von Sach- und Rechtslage voraussichtlich rechtmäßig und verletzt die Antragstellerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das öffentliche Interesse und das Interesse des Antragsgegners an der sofortigen Vollziehung seiner Anordnung überwiegt das Interesse der Antragstellerin an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage.

53

(1) Rechtsgrundlage für die in Ziff. 1 des streitgegenständlichen Bescheids getroffene Anordnung ist § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG. Danach hat die zuständige Behörde, soweit entsprechende Regelungen noch nicht in dem Planfeststellungsbeschluss nach § 35 Abs. 2 KrWG, der Plangenehmigung nach § 35 Abs. 3 KrWG, in Bedingungen und Auflagen nach § 39 KrWG oder den für die Deponie geltenden umweltrechtlichen Vorschriften enthalten sind, den Betreiber der Deponie zu verpflichten, auf seine Kosten alle sonstigen Vorkehrungen, einschließlich der Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen während der Nachsorgephase zu treffen, um die in § 36 Abs. 1 bis 3 KrWG genannten Anforderungen auch nach der Stilllegung zu erfüllen.

54

In sachlicher Hinsicht erfasst § 40 Abs. 1 KrWG die nach Inkrafttreten des Abfallbeseitigungsgesetzes von 1972 errichteten und betriebenen Deponien. Im Zusammenhang mit der Stilllegung von Deponien bildet dabei § 3 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchG die Grundregel. Danach findet das BBodSchG nur Anwendung, soweit Vorschriften des KrWG über die Zulassung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen sowie „über die Stilllegung von Deponien“ Einwirkungen auf den Boden nicht regeln. Das BBodSchG ist damit gegenüber den Spezialregelungen des KrWG wie § 40 subsidiär, da bei der Abfallbeseitigung auch das Schutzgut Boden nicht schädlich beeinflusst werden darf (§ 15 Abs. 2 Nr. 3 KrWG). Die Stilllegung von Deponien richtet sich somit in all ihren Phasen - von der Anzeige nach § 40 Abs. 1 KrWG bis zum Abschluss der Nachsorgephase (§ 40 Abs. 5 KrWG) ausschließlich nach § 40 KrWG (Schomerus in Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, Kommentar, 4. Auflage 2019, § 40 Rn. 21; Klages in BeckOK UmweltR KrWG, § 40 Rn. 13). Bei § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG, wonach in Fällen, in denen der Verdacht besteht, dass von einer endgültig stillgelegten Deponie nach § 40 Abs. 3 KrWG schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen, für die Erfassung, Untersuchung, Bewertung und Sanierung die Vorschriften des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) anzuwenden sind, handelt es sich nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts um eine Rechtsfolgenverweisung, mit der Folge, dass das KrWG als Ermächtigungsgrundlage und auch für die Störerauswahl maßgeblich ist

(vgl. BVerwG, B.v. 26.7.2016 - 7 B 27.15 - BeckRS 2016, 50338 Rn. 9; B.v. 26.7.2016 - 7 B 26.15 - BeckRS 50337 Rn. 9; Klages in Beck OK UmweltR KrWG, § 40 Rn. 13).

55

Hieraus folgt weiter, dass es bis zum Abschluss der Nachsorgephase bei der Zuständigkeit der Regierung als Abfallbehörde verbleibt (Art. 25 Abs. 1 Bayrisches Abfallwirtschaftsgesetz - BayAbfG - i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 6 Abfallzuständigkeitsverordnung - AbfZustV) und Schutzmaßnahmen nach § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG ausschließlich an den jeweiligen Deponiebetreiber gerichtet werden können (vgl. BVerwG, U.v. 7.11.2018 - 7 C 18.18 - juris Rn. 19).

56

(2) Ausgehend von diesen Grundsätzen befindet sich auf dem streitgegenständlichen Grundstück eine endgültig stillgelegte Deponie, die in den Anwendungsbereich des § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG fällt und damit gem. Art. 25 Abs. 1 BayAbfG i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 6 AbfZustV dem Zuständigkeitsbereich der Regierung als Abfallbehörde unterliegt. Unter den Beteiligten unstreitig ist, dass sich die vormalige Mülldeponie ... nach wie vor in der Nachsorgephase befindet, die noch nicht abgeschlossen worden ist. Jedenfalls fehlt es an der nach § 40 Abs. 5 KrWG hierfür erforderlichen förmlichen Feststellung des Abschlusses der abfallrechtlichen Nachsorgephase.

57

(3) Die Antragstellerin konnte auf der Grundlage des § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG als ehemalige Betreiberin der Deponie ... vom Antragsgegner für die geforderten Maßnahmen nach Ziff. I des streitgegenständlichen Bescheids herangezogen werden. Sie ist taugliche Adressatin der hier streitgegenständlichen Anordnungen.

58

(a) Adressat der Pflichten aus § 40 Abs. 2 Satz 1 KrWG ist der Betreiber der Deponie. § 2 Nr. 12 der Deponieverordnung (DepV) definiert den Deponiebetreiber als die natürliche oder juristische Person, die die rechtliche oder tatsächliche Verfügungsgewalt über eine Deponie innehat. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 36 Abs. 2 KrWG/ AbfG a.F., die auf die aktuelle Gesetzeslage weiterhin anwendbar ist, ist derjenige als Deponieinhaber anzusehen, der für die Deponie rechtlich und tatsächlich verantwortlich ist. An ihn richten sich die zur Gewährleistung des ordnungsgemäßen Betriebs bestimmten gesetzlichen Pflichten. Verantwortlich für die Deponie ist deren Betreiber, weil nur er tatsächlich und rechtlich in der Lage ist, den Betrieb der Deponie entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu führen. Er ist Inhaber der Verfügungsgewalt über die Abfallentsorgungsanlage, nimmt die Betriebsführung wahr und trägt damit die Verantwortung dafür, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht gefährdet wird. Unter „Betriebsführung“ ist - auch im abfallrechtlichen Kontext - regelmäßig ein Tätigwerden im eigenen Namen, für eigene Rechte und unter eigener Verantwortung zu verstehen. Ungeachtet dessen ist die Frage, wer im Einzelfall Betreiber ist bzw. war, nicht allein nach formalen rechtlichen Gesichtspunkten, sondern unter Berücksichtigung der rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Einzelfallumstände zu beurteilen (vgl. BVerwG, U.v. 7.11.2018 - 7 C 18.18 - juris; NdsOVG, B.v. 17.4.2019 - 7 ME 8/19 - juris Rn. 8; Attendorn in Jarass/Petersen, KrWG, Kommentar, 1. Auflage 2014, § 40 Rn. 68; zur Rechtslage gem. § 36 Abs. 2 KrWG/AbfG a.F. vgl. BVerwG, B.v. 22.7.2010 - 7 B 12.10 - juris; BVerwG, U.v. 30.8.2006 - 7 C 3.06 - juris; BayVGH, U.v. 7.10.2010 - 20 B 10.396 - juris;).

59

Abfallrechtlich in Anspruch zu nehmen ist dabei grundsätzlich der letzte Betreiber zum Zeitpunkt der Stilllegung der Deponie (vgl. NdsOVG, U.v. 21.1.1998 - 7 L 922/96 - juris; Attendorn in Jarass/Petersen, a.a.O. § 40 Rn. 69). Hat sich jemand gegenüber der zuständigen Behörde selbst als Betreiber bezeichnet oder entsprechend geriert, so muss er sich im Folgenden zumindest dann als Betreiber behandeln lassen, wenn auch weitere wichtige Umstände für seine Betreiberstellung sprechen (OVG LSA, B.v. 21.2.2006 - 2 L 251/04 - juris Rn. 4).

60

(b) Nach diesen Grundsätzen ist es rechtlich nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner die Antragstellerin nach § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG zur Vorlage einer Entwurfsplanung einschließlich Plänen für eine Oberflächenabdeckung der ehemaligen Deponie ... verpflichtet hat.

61

Vorliegend sprechen gewichtige Umstände dafür, dass die Antragstellerin spätestens seit dem Abschluss der Vereinbarung vom 18. März 1985 (Behördenakte Band 1 Blatt 323) bis zur Stilllegung der Deponie ... im Jahre 1986 alleinige Betreiberin des gesamten Deponiegeländes gewesen ist. Nach der vorbezeichneten Vereinbarung hat die Antragstellerin mit dem damaligen Grundstückseigentümer vereinbart, dass der Antragstellerin das alleinige Recht zur Auffüllung der Deponie mit Bauschutt und Aushub eingeräumt wird. Die Antragstellerin könne die (gesamte) Grube bis zur Oberkante des Geländes auffüllen. Als Gegenleistung für die Berechtigung zur Auffüllung der Deponie hat sich die Antragstellerin verpflichtet, die Grube in ihrer Gesamtheit zu rekultivieren. Die Antragstellerin sei mit der Vereinbarung der alleinige Vertragspartner gegenüber dem Landratsamt und dem Grundstückseigentümer. Neben dem Landratsamt und dem Grundstückseigentümer, wurde ausschließlich der Antragstellerin eine Zugangsberechtigung zur Deponie mit Aushändigung eines Schlüssels zum Grubentor gewährt. Ausweislich der Akte (vgl. Behördenakte Band 1, Blatt 368) hat die Antragstellerin bis zur endgültigen Stilllegung der Deponie und deren Rekultivierung etwa 20% des verbleibenden Restvolumens der Grube mit Aushub und Abbruchmaterial verfüllt. Dass die Antragstellerin ab März 1985 bis zur endgültigen Stilllegung und Rekultivierung der Deponie der alleinige Verfügungsberechtigte und ausschließliche Betreiber der Deponie ... war, zeigt sich auch daran, dass das Landratsamt seine Anordnungen in Bezug auf die unzulässige Ablagerung von Abfällen auf der Deponie vom 15. Oktober 1985 bzw. 7. November 1985 ausschließlich gegen die Antragstellerin gerichtet hatte und die damaligen Grundstückseigentümer lediglich zur Duldung der Maßnahmen verpflichtete. Somit ist auch das Landratsamt zum damaligen Zeitpunkt davon ausgegangen, dass allein die Antragstellerin die Verfügungsgewalt über die Deponie ... innehatte und gegen die festgestellten unzulässigen Abfallablagerungen von dritter Seite Maßnahmen vor Ort ergreifen könne. Auch dieser Umstand spricht im Rahmen einer gebotenen Gesamtschau für eine Betreibereigenschaft der Antragstellerin, jedenfalls für den Zeitraum des Abschlusses der Vereinbarung vom 18. März 1985 bis zur endgültigen Stilllegung und Rekultivierung der Deponie im Jahr 1986 (Anzeige des Abschlusses der Verfüllung am 20. August 1986).

62

Der Annahme der Betreibereigenschaft der Antragstellerin kann auch nicht entgegengehalten werden, dass diese anders als die vormaligen Deponiebetreiber Fa. ... und Fa. ... (und ...) nicht über eine formale Gestattung der Deponiebenutzung und Abfallablagerung verfügte. Unter Zugrundelegung des materiellen Betreiberbegriffs kommt es auf die formale Inhaberschaft einer Zulassungsurkunde nicht an (vgl. BVerwG, B.v. 22.7.2010 - 7 B 12.10 - juris Rn. 17; Gruber, AbfallR 2011 173 ff.; Attendorn in Jarass/Petersen a.a.O., § 40 Rn. 70). Zwar handelt ein Deponiebetreiber, der nicht über eine entsprechende Deponiezulassung verfügt, rechtswidrig, jedoch ist auch der illegale Betreiber „Betreiber“ i.S.d. § 40 KrWG (vgl. BVerwG, U.v. 10.1.2012 - 7 C 6.11 - juris; OVG LSA, B.v. 21.2.2006 - 2 L 251/04 - juris).

63

Die Betreibereigenschaft der Antragstellerin entfällt auch nicht mit der Erwägung, sie habe im Vergleich zu den vormaligen Betreibern der Deponie (Fa. ... und Fa. ... bzw. ... und ...) nur geringe und größtenteils unschädliche Abfallmengen gelagert und könne deshalb nicht zu Nachsorgemaßnahmen auf der Grundlage des § 40 KrWG herangezogen werden. Die „Verhaltenshaftung“ des § 40 KrWG folgt allein aus der (letzten) Inhaberschaft einer Deponie, knüpft aber nicht an die Menge oder Gefährlichkeit der abgelagerten Stoffe an, die allenfalls im Rahmen einer Störerauswahl berücksichtigt werden könnten (vgl. SächsOVG, U.v. 10.11.2009 - 4 B 545/07 - juris Rn. 42 zur Vorschrift des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG a.F.).

64

Ebenso steht einer Inanspruchnahme der Antragstellerin im Rahmen des § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG nicht entgegen, dass diese die Rekultivierung der Deponie ... im Jahre 1991 abgeschlossen hat und durch das Landratsamt der Abschluss der Rekultivierungsarbeiten auch festgestellt wurde. Der Abschluss der Rekultivierungsarbeiten ist nicht gleichbedeutend mit dem Abschluss der Nachsorgephase einer stillgelegten Deponie i.S.d. § 40 Abs. 5 KrWG. Auch knüpft die Handlungsverpflichtung aus § 40 Abs. 2 Satz 1 KrWG nicht an den Abschluss der Rekultivierung, sondern an die noch andauernde Nachsorgephase einer stillgelegten Deponie an.

65

Schließlich lässt auch die von den Beteiligten am 11. November 2014 geschlossene Vereinbarung i.S. eines Vergleichsvertrags nach Art. 55 BayVwVfG die Verantwortlichkeit der Antragstellerin nicht entfallen. Dies würde selbst dann gelten, wenn tatsächlich eine Nichtigkeit dieser Vereinbarung i.S.d. Art. 59 BayVwVfG

vorläge. Selbst wenn die vorgenannte Vereinbarung über die Errichtung von zwei neuen Grundwassermessstellen, von drei Gaspegeln und die Durchführung eines Gasabsaugversuchs sowie die genaue Bestimmung des Umgriffs der ehemaligen Deponie auch hinsichtlich der Frage, ob eine sektorale Abgrenzung hinsichtlich der Ablagerungen möglich ist, nichtig wäre, so würde dieser Umstand jedenfalls nicht die Betreibereigenschaft der Antragstellerin entfallen lassen. Nach der Konzeption des KrWG verhält es sich in der Situation des § 40 Abs. 2 KrWG so, dass derjenige zu Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen während der Nachsorgephase heranzuziehen ist, der die Deponie als letzter betreibt, betrieben hat oder bei Bekundung der Stilllegungsabsicht oder im Zeitpunkt der faktischen Stilllegung betrieben hat (vgl. BVerwG, U.v. 31.8.2006 - 7 C 3.06 - NVwZ 2007, 86 ff.; Attendorn in Jarass/Petersen, a.a.O., § 40 Rn. 71). Damit bedarf es an dieser Stelle auch keiner abschließenden Klärung darüber, ob die von den Beteiligten am 11. November 2014 geschlossene Vergleichsvereinbarung (Art. 55 BayVwVfG) nichtig i.S.d. Art. 59 BayVwVfG ist.

66

In der gebotenen Gesamtschau der Einzelfallumstände wurde die Antragstellerin mit Abschluss der Vereinbarung vom 18. März 1985 alleinige Betreiberin der Deponie ... und ist es bis zur endgültigen Stilllegung geblieben. Mit dem Abschluss der Vereinbarung vom 18. März 1985 hat die Antragstellerin mit der ihr eingeräumten Befugnis zur Restverfüllung der Deponie auch das Risiko übernommen, zu einem späteren Zeitpunkt in der Nachsorgephase zu Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen herangezogen zu werden. Damit war die Antragstellerin aber auch tauglicher Adressat der hier streitgegenständlichen Anordnung nach § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG.

67

(c) Dass vorliegend ausschließlich die Antragstellerin vom Antragsgegner zur geforderten Überwachungs- und Kontrollmaßnahme gem. § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG herangezogen wurde, ist nicht zu beanstanden. Es ist zwar denkbar, dass es für einzelne Deponieabschnitte unterschiedliche Betreiber auf derselben Deponie gibt (vgl. Attendorn in Jarass/Petersen a.a.O., § 40 Rn. 66). Da vorliegend jedoch nach fachlicher Einschätzung eine sektorale Abgrenzung hinsichtlich der Ablagerungen der vormaligen drei Betreiberfirmen nicht möglich ist, begegnet die Inanspruchnahme der Antragstellerin als letztem Betreiber der Deponie ... keinen rechtlichen Bedenken. Dass hier selbstständig zu beurteilende Deponieabschnitte vorgelegen hätten, ist auch für das Gericht nicht erkennbar. Dies entspricht auch der von der Antragstellerin im März 1985 getroffenen Vereinbarung mit dem damaligen Grundstückseigentümer, der der Antragstellerin die Befugnis eingeräumt hat, die gesamte vorhandene Deponie bis zur Obergrenze des Geländes zu verfüllen. Der Antragstellerin wurde gerade nicht gestattet, lediglich einen Teilbereich der damaligen Deponie zu verfüllen.

68

Auch in der durchgeführten historischen Erkundung der Altablagerung ... durch das Sachverständigenbüro ... vom 20. September 2013 wird ausgeführt, dass die Antragstellerin ca. 5.000 m³ Abfälle in der Deponie verfüllt hat. Dabei habe es sich auch um Abfall weiterer, nach Absprache mit der Antragstellerin andienender Unternehmen gehandelt, die verschiedene unsortierte Abfälle (Matratzen, Sessel, Sperrmüll, Hausmüll etc.) angeliefert hätten. Weiter wird im entsprechenden Gutachten vom 20. September 2013 ausgeführt, dass im Zuge der Deponieverfüllung die Antragstellerin ebenfalls schadstoffhaltige mineralische Materialien abgelagert habe, die theoretisch auch eine Grundwasserbelastung verursachen könnten. Angesichts dieser Sachlage und der im Ergebnis fehlgeschlagenen sektoralen Aufteilung des ehemaligen Deponiegeländes ist die Inanspruchnahme der Antragstellerin jedenfalls nicht ermessensfehlerhaft.

69

(4) Die vom Antragsgegner geforderten Maßnahmen können auf § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG gestützt werden. Nach dieser Vorschrift kann der Betreiber einer Deponie verpflichtet werden, auf seine Kosten alle erforderlichen Vorkehrungen während der Nachsorgephase zu treffen. § 40 Abs. 2 KrWG knüpft dabei an die in § 15 Abs. 2 KrWG enthaltene Verpflichtung zur gemeinwohlverträglichen Abfallbeseitigung an und räumt den zuständigen Behörden eine Handlungsermächtigung und zugleich eine Handlungsverpflichtung ein. Die zuständige Behörde ist bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 40 Abs. 2 Satz 1 KrWG zum Erlass einer Anordnung verpflichtet, ihr kommt kein Entschließungsermessen zu (vgl.

Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 40 Rn. 10; Klages in BeckOK UmweltR KrWG, § 40 Rn. 8). Zu den Vorkehrungen im Sinn von § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG gehören alle im Einzelfall gebotenen Anordnungen. Nach § 40 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 36 Abs. 1 Nr. 1a und b KrWG sind Gefahren und

Beeinträchtigungen für das Wohl der Allgemeinheit insbesondere für die Schutzgüter des § 15 Abs. 2 Satz 2 KrWG zu verhindern. Schutzgüter i.S.d. § 15 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 KrWG sind insbesondere Gewässer und Boden.

70

Die durchgeführte Detailerkundung des Ingenieurbüros, ... vom 7. Dezember 2018 stellte an der Bodenluftmessstelle (BL 8) auffällig erhöhte Gehalte an karzinogenen, leichtflüchtigen halogenierten Kohlenwasserstoffen (LHKW) fest. Der festgestellte Wert überschreitet dabei den Hilfwert 2 (5mg/m³) des LfW-Merkblatts 3.8/1 mehrfach. An BL 6 wurden ebenfalls erhöhte Gehalte an LHKW und BTEX nachgewiesen. Überschreitungen der Hilfwerte 1 des LfW-Merkblattes 3.8/1 sind Anlass für weitere Untersuchungs- und Bewertungsschritte. Die festgelegten Hilfwerte Stufe 2 können als Entscheidungshilfe für die Gefährdungsabschätzung und für das Erfordernis von Sanierungsmaßnahmen herangezogen werden. Das Bayerische Landesamt für Umwelt (LfU) führte unter dem 15. Januar 2019 aus, es sei derzeit zu befürchten, dass Deponiegas aufgrund der fehlenden qualifizierten Oberflächenabdichtung in die freie Atmosphäre austreten könne. Das Wasserwirtschaftsamt ... (...) legte unter dem 21. Januar 2019 dar, dass von den Auffüllungen eine erhebliche nachteilige Beeinflussung der Grundwasserbeschaffenheit ausgehe. Es sei eine erhebliche Grundwasserverunreinigung im Abstrombereich der Altdeponie durch LHKW festzustellen. Diese fachlich manifestierte Sachlage rechtfertigt es, Anordnungen auf der Grundlage des § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrWG gegenüber der Antragstellerin anzuordnen. Der in Ziff. I des streitgegenständlichen Bescheids geforderte Umfang begegnet mithin keinen rechtlichen Bedenken. Fachlich begründete Einwände wurden hiergegen auch nicht erhoben.

71

c) Die in Ziff. II ausgesprochenen Zwangsgeldandrohungen begegnen ebenfalls keinen rechtlichen Bedenken. Auch insoweit wird die Klage der Antragstellerin in der Hauptsache voraussichtlich ohne Erfolg bleiben. Die Zwangsgeldandrohungen finden ihre Rechtsgrundlage in Art. 29 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1, 30, 31 und 36 VwZVG. Die Höhe der Zwangsgelder hält sich im gesetzlich eröffneten Rahmen von Art. 31 Abs. 2 Satz 1 VwZVG, wonach das Zwangsgeld mindestens 15 und höchstens 50.000 EUR beträgt. Mit den für sofort vollziehbar erklärten Ziffern I.1 und I.2 des streitgegenständlichen Bescheids liegen auch nach Art. 19 Abs. 1 Nr. 3 VwZVG vollstreckbare Verwaltungsakte vor. Die Bestimmtheit der Zwangsgeldandrohung ist ebenfalls gewahrt, da hinsichtlich der jeweiligen Pflichten der Antragstellerin Zwangsgelder in unterschiedlicher Höhe angedroht wurden. Die Höhe der angedrohten Zwangsgelder ist unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Bedeutung und der Dringlichkeit der zu erfüllenden Pflichten als angemessen zu betrachten. Auch die gesetzten Fristen erweisen sich als ausreichend.

72

d) Nach alledem erscheint nach summarischer Prüfung von Sach- und Rechtslage ein Erfolg der Klage der Antragstellerin gegen die abfallrechtliche Anordnung des Antragsgegners als nicht hinreichend wahrscheinlich.

73

Es bedarf in den Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO aber auch bei einer voraussichtlichen Erfolglosigkeit des Rechtsbehelfs in der Hauptsache einer weiteren Kontrollüberlegung. Die Vorschrift fordert für die behördliche Anordnung bei sofortiger Vollziehung ein besonderes öffentliches Interesse an der sofortigen Vollziehung, das über das Interesse an der Vollziehung des Verwaltungsakts selbst hinausgeht. Das besondere öffentliche Vollzugsinteresse ist grundsätzlich nicht mit dem öffentlichen Interesse am Erlass eines Verwaltungsakts identisch. Daher vermag selbst die offensichtliche Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts allein die sofortige Vollziehung regelmäßig nicht zu rechtfertigen (vgl. NdsOVG, B.v. 17.4.2014 - 7 ME 8/19 - juris Rn. 26). Das Gericht kann die behördliche Anordnung des Sofortvollzugs daher nur bestehen lassen, wenn nach seiner Beurteilung ein öffentliches Interesse daran besteht, einen offensichtlich rechtmäßigen Verwaltungsakt vor Eintritt seiner Bestandskraft zu vollziehen.

74

Angesichts des hohen Gewichts der öffentlichen Interessen an dem Schutz des Bodens und des Grundwassers als Bestandteile der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 20a Grundgesetz - GG) und der von der Trinkwasserqualität abhängenden Gesundheit der Bevölkerung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) muss das private Interesse der Antragstellerin, vorläufig keine Entwurfsplanung für eine erforderliche Oberflächenabdeckung der Deponie ... vorlegen zu müssen, im Einzelfall zurückstehen. Dies gilt

insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Antragstellerin nicht substantiiert geltend macht, dass wegen den mit der Entwurfsplanung verbundenen Kosten ihre wirtschaftliche Existenz ernstlich gefährdet sein könnte (vgl. VGH BW, B.v. 3.9.2002, 10 S 957/02 - juris Rn.10).

75

Das Gewicht des öffentlichen Vollzugsinteresses wird im Verhältnis zum Interesse der Antragstellerin, vorläufig keine Entwurfsplanung erstellen zu müssen, auch nicht durch den Zeitablauf seit Entstehung der Gefahr gemindert. Die ordnungsrechtlichen Pflichten im Bereich des Abfallrechts knüpfen nicht an den Zeitpunkt ihrer Entstehung, sondern an die jeweilige Notwendigkeit der Gefahrenabwehr an (vgl. BVerwG, B.v. 28.2.2008 - 7 B 12.08 - juris Rn. 7). Im Hinblick auf die nach wie vor bestehende Gefährdung des Grundwassers im Einzugsbereich der ehemaligen Deponie liegen vorliegend überwiegende Gründe des Interesses des Antragsgegners und der Allgemeinheit vor, die die Interessen der Antragstellerin von der geforderten Entwurfsplanung (vorläufig) verschont zu bleiben, deutlich überwiegen.

76

3. Nach allem war der Antrag daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen. Als im Verfahren unterlegen hat die Antragstellerin die Kosten des Verfahrens zu tragen.

77

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz (GKG) i.V.m. Nr. 1.5 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (Sonderbeilage BayVBl. Januar 2014). Der in der Hauptsache gebotene Streitwert in Höhe von 5.000 EUR (§ 52 Abs. 2 GKG) war im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes zu halbieren.