VGH München, Beschluss v. 14.10.2022 – 12 B 21.2051

Titel:

Inanspruchnahme des Insolvenzverwalters im Rahmen der abfallrechtlichen Deponienachsorge

Normenketten:

KrWG § 40 Abs. 1, Abs. 2
InsO § 55 Abs. 1 Nr. 1
VwGO § 130a S. 1
EMRK Art. 6

Leitsätze:

1. Der Insolvenzverwalter kann nur dann Betreiber der Deponie im Sinne von § 40 Abs. 1 und 2 KrWG (bzw. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG) sein, wenn er sie auch tatsächlich betreibt. Dies ist mit Eröffnung des Insolvenzverfahrens nicht (automatisch) der Fall, denn die Übertragung der Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis allein macht den Insolvenzverwalter nicht zum Deponiebetreiber. Vielmehr ist eine tatsächliche Betriebsführung erforderlich. Dabei ist unter „Betriebsführung“ auch im abfallrechtlichen Kontext regelmäßig ein Tätigwerden im eigenen Namen, für eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung zu verstehen. (Rn. 25)
2. Für ein „Betreiben“ im oben genannten Sinne genügt die Nichterfüllung dem Gemeinschuldner obliegender Pflichten alleine nicht. Vielmehr ist ein aktives Weiterführen des Betriebes durch den Insolvenzverwalter - und sei es auch nur für eine kurze Zeit - erforderlich. Nur so kann den Insolvenzverwalter auch eine Verhaltensverantwortlichkeit treffen. (Rn. 26)
3. Der Insolvenzverwalter rückt nicht in die Betreiberstellung ein, wenn er die Anlage nach der bloßen Besitzergreifung infolge des Übergangs der Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis sofort stilllegt. Gleiches gilt erst recht, wenn der Betrieb bereits vor Insolvenzeröffnung durch den Schuldner eingestellt worden war. (Rn. 26)
4. Die Betriebsphase einer Deponie umfasst nicht die Nachsorgephase, sondern endet mit dem Abschluss der Stilllegungsphase. (Rn. 30 – 34)

Schlagworte:

Betriebsbegriff des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, Abfallrechtliche Deponienachsorge, Inanspruchnahme des Insolvenzverwalters, Insolvenzverwalter, Bescheid, Berufung, Zwangsgeldandrohung, Deponie, Insolvenzmasse, Deponiebetreiber, Berufungsverfahren, Verfahren, Gemeinschuldner, Landratsamt, Verordnungsgeber, Masseverbindlichkeiten, Einstellung, im eigenen Namen, ernstlicher Zweifel, erneute Zwangsgeldandrohung, Masseverbindlichkeit, Verhaltenshaftung des Betreibers, tatsächliche Betriebsführung, Nichtdurchführung einer mündlichen Verhandlung

Vorinstanzen:

VGH München, Beschluss vom 26.07.2021 – 12 ZB 18.2385
VG Augsburg, Urteil vom 02.10.2018 – 8 K 18.633

Rechtsmittelinstanz:

BVerwG, Beschluss vom 23.06.2023 – 10 B 5.23

Fundstellen:

BayVBl 2023, 50
ZInsO 2023, 1180
LSK 2022, 31540

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts A. vom 2. Oktober 2018, Az.: Au 8 K 18.633, und der Bescheid des Landratsamtes U. vom 20. März 2018 werden aufgehoben.

II. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Der Streitwert wird für beide Rechtszüge auf jeweils 68.000,- € festgesetzt.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

I.

1
Im vorliegenden Berufungsverfahren wendet sich der Kläger gegen seine Inanspruchnahme für Nachsorgepflichten im Hinblick auf eine von ihm als Insolvenzverwalter betreute Deponie.

2
1. Der Kläger wurde mit Beschluss des Amtsgerichts M. vom 31. März 2017 zum Insolvenzverwalter über das Vermögen der Firma L. ... (Gemeinschuldnerin) bestellt. Diese hatte in den Jahren 1971 - 1992 auf ihr nicht gehörenden Grundstücken Ablagerungen vorgenommen. Mit Bescheid vom 17. November 2014 setzte das Landratsamt U. gegenüber der Gemeinschuldnerin Nachsorgepflichten unter Androhung von Zwangsgeldern fest.

3
2. Mit Bescheid vom 20. März 2018 stellte das Landratsamt U. fest, dass die öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen der Gemeinschuldnerin zur Durchführung aller im Rahmen der abfallrechtlichen Deponienachsorge erforderlichen Maßnahmen als Masseverbindlichkeiten eingestuft werden (Ziff. 1); gleichzeitig setzte es Zwangsgelder für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtungen aus dem Bescheid vom 17. November 2014 fest. Ein Zwangsgeld wurde angedroht für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung aus Ziff. 1 des Bescheids vom 17. November 2014 in Höhe von 50.000,- EUR (Ziff. 2.), für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung aus Ziff. 2 des Bescheids vom 17. November 2014 in Höhe von 6.000,- EUR (Ziff. 3.), für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung aus Ziff. 3.2 des Bescheids vom 17. November 2014 zur Vorlage des Ergebnisberichts für den Betriebszeitraum Sommerhalbjahr 2016 in Höhe von 6.000,- EUR (Ziff. 4.) und für den Fall der Nichterfüllung der Verpflichtung aus Ziff. 3.2 des Bescheids vom 17. November 2014 zur Vorlage des halbjährlichen Ergebnisberichts für den nächsten Betriebszeitraum innerhalb einer Frist von zwölf Monaten nach Bestandskraft dieses Bescheids in Höhe von 6.000,- EUR (Ziff. 5.). Die Einstufung der genannten öffentlich-rechtlichen Pflichten als Masseverbindlichkeiten im Sinne des § 55 InsO sei notwendig, da dies der Kläger bestritten habe. Durch die Bestellung zum Insolvenzverwalter sei der Kläger Betreiber der Deponie geworden.

4
3. Die gegen diesen Bescheid gerichtete Klage (Au 8 K 18.633) wies das Verwaltungsgericht A. mit Urteil vom 2. Oktober 2018 als unbegründet ab. Die Nachsorgepflichten seien vom Insolvenzverwalter als Masseverbindlichkeiten i.S.d § 55 Abs. 1 Nr. 1 InsO zu erfüllen, da er selbst in der Nachsorgephase Deponiebetreiber geworden sei, indem er die dem Deponiebetreiber obliegenden öffentlich-rechtlichen Pflichten nicht erfüllt habe. Auch die (erneute) Zwangsgeldandrohung sei nicht zu beanstanden, insbesondere sei auch deren Höhe ermessensgerecht und verhältnismäßig. Das Verwaltungsgericht A. folgte der Argumentation des Beklagten, nach der sich der Betriebsbegriff durch die Neufassung der Deponieverordnung 2009 nunmehr auch auf die Nachsorgephase erstrecke.

5
4. Gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts A. richtete sich sodann der Antrag des Klägers auf Zulassung der Berufung. Der Insolvenzverwalter sei nicht Betreiber der Deponie und damit nicht zur Durchführung der Nachsorgemaßnahmen und zur Zahlung der Zwangsgelder bei deren Nichterfüllung verpflichtet, sodass es sich nicht um Masseverbindlichkeiten handle. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts habe der Betriebsbegriff in der vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegten Fassung vom 27. April 2009 der Deponieverordnung (DepV 2009), zuletzt geändert mit Verordnung vom 27. September 2017, gegenüber der Deponieverordnung vom 24. Juli 2002 (DepV 2002) keine „zeitliche Ausdehnung“ erfahren. Weder der Wortlaut der DepV 2009 noch die vom Verwaltungsgericht zitierte Verordnungsbegründung ließen den

Schluss auf eine „zeitliche Ausdehnung“ zu. Der Verordnungsgeber habe eine solche nicht ausdrücklich formuliert; ebenso wenig lasse sich eine zeitliche Ausdehnung des Betriebsbegriffs gegenüber der alten Rechtslage durch Auslegung der Verordnungsbegründung ableiten, wonach dem Deponiebetreiber öffentlich-rechtliche Pflichten nach den Vorgaben der DepV für die jeweiligen Phasen zuzurechnen seien. Den Deponiebetreiber hätten auch schon nach der DepV 2002 (vgl. § 13 DepV 2002) die Pflichten in der Nachsorgephase getroffen und dennoch sei letztere nach § 2 Nr. 5 Satz 2 DepV 2002 ausdrücklich nicht Teil der Betriebsphase gewesen. In § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG sei die grundsätzliche Nachsorgepflicht des (letzten) Deponiebetreibers geregelt gewesen. Es habe sich daher an dem Verständnis der Begriffe Deponiebetreiber bzw. Deponiebetrieb ersichtlich nichts geändert. Mangels ausdrücklicher gesetzlicher (Neu) Regelung einer „zeitlichen Ausdehnung“ sei vielmehr davon auszugehen, dass die Rechtslage gerade nicht geändert werden sollte. Unabhängig davon unterfiele die streitgegenständliche Deponie gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3a DepV 2009 in zeitlicher Hinsicht nicht dem Anwendungsbereich der DepV, da diese nicht für Deponien gelte, auf denen die Stilllegungsphase vor dem 1. Januar 1997 begonnen habe. Auf der streitgegenständlichen Deponie hätten seit 1992 keine Ablagerungen mehr stattgefunden. Sie habe sich daher seitdem in der Stilllegungsphase befunden. Es müsse denknotwendig zunächst eine Handlungspflicht des Klägers begründet worden sein, bevor die Nichterfüllung einer solchen Pflicht überhaupt möglich sei. Etwas Anderes lasse sich auch aus der vom Verwaltungsgericht zitierten Rechtsprechung des VG Bayreuth (U.v. 16.11.2006 - B 2 K 06.209) und des BayVGH (Beschluss vom 30.03.2007 - 23 ZB 07.80) nicht entnehmen. In dem Beschluss des BayVGH werde auf die Begründung der Betreiberstellung durch Nichterfüllung der dem Betreiber obliegenden Pflichten gar nicht eingegangen. Nach Auffassung des VG Bayreuth sei die Pflichtigkeit des Insolvenzverwalters dadurch entstanden, dass der Insolvenzverwalter in der Stilllegungsphase - mithin einem Teil der Betriebsphase - bestellt worden sei.

6
Bezug genommen wurde seitens des Klägers auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 31. August 2006 (7 C 3.06 - juris), wonach der Insolvenzverwalter die Deponie tatsächlich betrieben haben müsse. Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts erlange der Insolvenzverwalter mit seiner Bestellung zwar die Sachherrschaft über die Deponie wie auch die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis; er werde dadurch aber nicht zum Betreiber. Diese Grundsätze würden trotz der Streichung des Merkmals der Betriebsführung aus der Definition des Deponiebetreibers nach § 2 Nr. 12 DepV 2002 auch weiterhin für den vorliegenden Fall gelten. Dabei stütze das Bundesverwaltungsgericht seine Argumentation nicht auf den Wortlaut der DepV 2002, sodass die Änderung der DepV unabhängig von der Frage ihrer Anwendbarkeit keinen Einfluss auf die Gültigkeit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts habe. Dessen Argumentation beruhe vielmehr auf § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG, der inhaltlich dem nunmehr geltenden § 40 Abs. 2 KrWG entspreche, sodass auch heute nach dem KrWG für die Begründung der Betreibereigenschaft ein „Betreiben“ durch den Insolvenzverwalter erforderlich sei. Es gelte daher weiterhin die Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach ein Bezug zur Betriebsführung vorausgesetzt werde, den die bloße Sachherrschaft des Insolvenzverwalters gerade nicht aufweise. Das Bundesverwaltungsgericht habe die Betreibereigenschaft und Pflichtigkeit des Insolvenzverwalters abgelehnt, weil in das Unterlassen entsprechender Maßnahmen kein „Betreiben“ hineingelesen werden könne. Eine Betreiberstellung des Insolvenzverwalters, der keine Ablagerungen vornehme, komme mithin nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, B.v. 22.07.2010 - 7 B 12.10 - juris) nicht in Betracht. Das Bundesverwaltungsgericht habe klarstellend festgelegt, dass unter „Betriebsführung“ ein „Tätigwerden im eigenen Namen, für eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung“ zu verstehen sei.

7
5. Der Beklagte trat dem entgegen. Das Verwaltungsgericht sei mit der Darlegung zur Rechtsentwicklung im Bereich der Deponieverordnung und der dort definierten Begriffe, insbesondere zum Wegfall der Definition einer „Betriebsphase“ nach § 2 Nr. 5 DepV 2002, überzeugend von einer „zeitlichen Ausdehnung“ der Begriffe des Deponiebetreibers und des Deponiebetriebs ausgegangen. Bei der Neufassung der Deponieverordnung sei der Normgeber bemüht gewesen, an der höchstrichterlichen Rechtsprechung orientiert zu arbeiten. Eine weitere Befassung mit dem Begriff des Inhabers sei deshalb unterlassen worden (BT-Drs. 16/10330, S. 54). Daran zeige sich, dass auch in der Nachsorgephase ein Betreiben einer Deponie in einem weiteren Sinne stattfinde, das es ermögliche, den erst in dieser Phase „übernehmenden“ Insolvenzverwalter als Deponiebetreiber im Rechtssinne wahrzunehmen. Die fehlende unmittelbare Geltung

der Deponieverordnung n.F. hindere nicht daran, aus ihr bzw. aus ihrer Entstehungsgeschichte Schlüsse für die Eigenschaft eines Deponiebetreibers im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu ziehen. Ein Wechsel des Rechtsregimes vom Abfallrecht zum Bodenschutzrecht habe nicht stattgefunden. Weder sei ein Antrag auf Entlassung aus der abfallrechtlichen Nachsorge nach § 36 Abs. 5 KrW-/AbfG oder § 40 Abs. 5 KrWG gestellt noch sei seitens der Abfallbehörde die Beendigung der Nachsorgephase konkludent festgestellt worden.

8
6. Mit Beschluss des Senats vom 26. Juli 2021 (12 ZB 18.2385) wurde die Berufung gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts A. vom 2. Oktober 2018 wegen ernstlicher Zweifel an der Richtigkeit der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts A. zugelassen. Das Verfahren wurde sodann als Berufungsverfahren unter dem Aktenzeichen 12 B 21.2051 fortgeführt.

9
7. Mit Schriftsatz vom 8. Oktober 2021 begründete der Kläger die Berufung damit, dass er während der Nachsorgephase, also nach Abschluss der Betriebsphase (der Stilllegungsphase), zum Insolvenzverwalter der Deponie bestellt worden sei, selbst aber keinerlei Ablagerungen oder sonstige aktive Handlungen vorgenommen habe. Das Urteil des Verwaltungsgerichtes A. gehe fehl, wenn darin angenommen werde, dass durch die Deponieverordnung vom 27. April 2009 eine Ausdehnung des Deponiebetriebs erfolgt sei. Des Weiteren seien die Zwangsgeldandrohungen zu unbestimmt und nicht zuordenbar. Im Übrigen nahm der Kläger auf die Argumentation im Berufungszulassungsverfahren Bezug (S. 4.).

10
Der Kläger beantragt,

11
unter Aufhebung des angefochtenen Urteils des Verwaltungsgerichts A. vom 2. Oktober 2018, Az.: Au 8 K 18.633, den Bescheid des Beklagten vom 20. März 2018 aufzuheben.

12
Demgegenüber beantragt der Beklagte,

13
die Berufung zurückzuweisen.

14
Mit Schriftsatz vom 8. November 2021 trug der Beklagte vor, dass erst mit Abschluss der Nachsorgephase, die behördlich festzustellen sei, der Wechsel vom Abfallrecht zum Bodenschutzrecht stattfinde (vgl. VG A., U.v. 29.3.2021 - Au 9 K 18.491 - juris). Der Beklagte räumte ein, dass nach der Deponieverordnung 2002 (vom 24. Juli 2002, § 2 Nr. 5 DepV) die Nachsorgephase nicht von der Betriebsphase umfasst sei und dass die bezeichneten rechtssystematischen Gründe, die in der DepV 2009 zum Wegfall der Betriebsdefinition geführt haben, vom Verordnungsgeber nicht erläutert worden seien.

15
Das Verhalten des Klägers habe eine aktive Verweigerung der Erfüllung von Pflichten dargestellt, sein Angebot zum Vergleich mit dem Beklagten gegen eine Zahlung von 25.000,- EUR unterstreiche dies. Im Übrigen nahm der Beklagte auf die Argumentation im Berufungszulassungsverfahren Bezug (S. 5.).

16
Von den Verfahrensbeteiligten hat nur der Kläger auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung verzichtet. Mit Gerichtsschreiben vom 12. September 2022 wurden die Beteiligten zu einer Entscheidung nach § 130a VwGO angehört.

17
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die dem Senat vorliegenden Gerichts- und Behördenakten, ferner auf den Zulassungsbeschluss vom 26. Juli 2021 (Az. 12 ZB 18.2385) verwiesen.

II.

18

Die Berufung des Klägers hat Erfolg, da sich der streitgegenständliche Bescheid des Beklagten vom 20. März 2018 als rechtswidrig erweist und das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichts A. vom 2. Oktober 2018 aufzuheben ist.

19
Der Senat entscheidet über die Berufung nach Anhörung der Beteiligten gemäß § 130a Satz 1 VwGO in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens durch Beschluss, da er diese einstimmig für begründet und eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich erachtet. Die Rechtssache weist weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht außergewöhnliche Schwierigkeiten auf (vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, U.v. 30.6.2004 - 6 C 28.03 -, BVerwGE 121, 211 [212]; U.v. 9.12.2010 - 10 C 13.09 -, BVerwGE 138, 289 [297 f.]). Im Verfahren sind weder eine Vielzahl ungewöhnlich schwieriger, umstrittener oder gänzlich neue Materien betreffende Fragen noch ein besonders umfangreicher Streitstoff zu bewältigen (vgl. BVerwG, B.v. 10.6.2008 - 3 B 107/07 - juris Rn. 5; B.v. 9.12.2010 - 10 C 13/09 - juris Rn. 24). Die Beteiligten hatten im Berufungsverfahren hinreichend Gelegenheit, sich zu den maßgeblichen Fragen zu äußern. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, die auf der Rechtsprechung des EGMR zu Art. 6 EMRK gründet (vgl. hierzu U.v. 29.10.1991 - Nr. 22/1990/213/275 -, NJW 1992, 1813 f.), muss in Fällen einer erstinstanzlichen öffentlichen mündlichen Verhandlung nicht stets und unabhängig von der Art der zu entscheidenden Fragen in der folgenden zweiten Instanz eine weitere mündliche Verhandlung stattfinden (vgl. BVerwG, B.v. 25.09.2007 - 5 B 53/07 - juris Rn. 18). Dies gilt insbesondere dann, wenn - wie im vorliegenden Fall - nur über Rechtsfragen zu entscheiden ist (vgl. BVerwG, B.v. 25.09.2003 - 4 B 68/03 -, juris = NVwZ 2004, 108 [110]; B.v. 07.09.2011 - 9 B 61/11 -, NVwZ 2012, 379 [380] Rn. 6). Tatsachenfragen, die eine Beweiserhebung erfordert hätten, stellen sich im vorliegenden Fall entscheidungserheblich nicht. Die aufgeworfenen Rechtsfragen lassen sich bereits aufgrund der Aktenlage angemessen beurteilen (vgl. hierzu BVerwG, B.v. 25.09.2007 - 5 B 53/07 - juris Rn. 18).

20
1. Der angegriffene Bescheid vom 20. März 2018 ist rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). Das Urteil des Verwaltungsgerichts A. vom 2. Oktober 2018 kann mithin keinen Bestand haben.

21
a) Das Verwaltungsgericht hat zu Unrecht angenommen, dass den Kläger als Insolvenzverwalter nach § 55 InsO als Masseverbindlichkeiten zu erfüllende Nachsorgepflichten treffen, weil er selbst Deponiebetreiber geworden sei. Damit entfallen zugleich die Voraussetzungen für die ebenfalls streitgegenständliche (erneute) Zwangsgeldandrohung.

22
aa) Als Rechtsgrundlage einer Nachsorgepflicht des Klägers könnte allein § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG in seiner hier maßgeblichen Fassung vom 27. September 1994 (BGBl I, 2705) in Betracht kommen, der inhaltlich dem heute geltenden § 40 Abs. 2 KrWG entspricht. Nach dieser Vorschrift hat die Behörde den Inhaber der Deponie zu verpflichten, auf seine Kosten das Gelände zu rekultivieren sowie alle sonstigen Vorkehrungen, einschließlich der Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen, zu treffen, um auch über die Stilllegung der Deponie hinaus nachteilige Auswirkungen der stillgelegten Deponie auf das Wohl der Allgemeinheit, namentlich die Umwelt, und auf Rechte Dritter zu verhindern. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (z.B. U.v. 31.08.2006 - 7 C 3/06 -, juris; U.v. 29.11.1991 - 7 C 6/91 - BVerwGE 89, 215; B.v. 25.01.2000 - 3 B 1/00 - juris) sind die Begriffe „Inhaber“ und „Betreiber“ der Deponie, die auch in anderen Bestimmungen des Gesetzes gebraucht werden, synonym zu verwenden.

23
bb) Inhaber einer Deponie im Sinne des § 40 KrWG (bzw. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG) ist nur, wer sie betreibt oder zuletzt betrieben hat. Daher kommt es auf die Anwendbarkeit der Deponieverordnung entscheidungserheblich nicht an. Nach dem Gesetzeszweck des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG (§ 40 KrWG) ist Inhaber einer Deponie derjenige, der für die Deponie rechtlich und tatsächlich verantwortlich ist; denn an ihn richteten sich die zur Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Betriebs bestimmten gesetzlichen Pflichten. Verantwortlich für die Deponie ist deshalb deren Betreiber, weil nur er tatsächlich und rechtlich in der Lage ist, den Betrieb der Deponie entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu führen. Dem (Betriebs-) Inhaber obliegen auch die in § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG bzw. § 40 Abs. 2 KrWG genannten Nachsorgepflichten. Der Begriff des Inhabers zielt dabei auf den Deponieinhaber in seiner Eigenschaft als (letzten) Betreiber ab.

Die Verantwortlichkeit des (letzten) Betreibers für die Erfüllung der Nachsorgepflichten beruht darauf, dass der Gesetzgeber die Pflicht des Betreibers nicht mit der Einstellung des Betriebs enden lassen wollte, sondern erst dann, wenn durch Maßnahmen der Langzeitsicherung und Kontrollen des Deponieverhaltens sichergestellt ist, dass eine von der Deponie ausgehende Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit praktisch ausgeschlossen ist. Die zu diesem Zweck zu erlassenden Nachsorgeanordnungen richten sich daher stets an den (letzten) Betreiber der Deponie, weil er durch die Bekundung der Stilllegungsabsicht oder die faktische Stilllegung der Deponie die Ursache dafür gesetzt hat, dass die Pflicht zur Nachsorge entsteht. Die Nachsorgepflicht des Deponieinhabers knüpft damit an seine Betriebsführung an und stellt sich infolgedessen aus ordnungsrechtlicher Sicht als Verhaltenshaftung des Betreibers dar (BVerwG, U.v. 31.08.2006 - 7 C 3/06 - juris).

24
cc) Allein das Ordnungsrecht regelt, unter welchen Voraussetzungen eine Störung der öffentlichen Sicherheit vorliegt, wie dieser Störung zu begegnen ist und wer dafür in Anspruch genommen werden kann. Knüpft die Ordnungspflicht allein an die Sachherrschaft an, ist es für die persönliche Verantwortlichkeit des Besitzers ohne Belang, ob eine von der Sache ausgehende Gefahr bereits vor seiner Inbesitznahme bestanden hat. Soweit sich die Ordnungspflicht nicht aus der Verantwortlichkeit für den aktuellen Zustand von Massegegenständen ergibt, sondern an ein in der Vergangenheit liegendes Verhalten des Gemeinschuldners anknüpft, hat die Sachherrschaft des Insolvenzverwalters keinen Bezug zu den ordnungsrechtlichen Voraussetzungen der Störereigenschaft, sodass eine ordnungsrechtliche Verantwortlichkeit des Insolvenzverwalters und damit eine als Masseverbindlichkeit zu erfüllende Pflicht (§ 55 Abs. 1 Nr. 1 InsO) von vornherein nicht in Betracht kommt (BVerwG, B.v. 05.06.2007 - 7 B 25/07 - juris).

25
dd) Daraus folgt, dass als Betreiber zwar grundsätzlich auch der Insolvenzverwalter in Betracht kommen kann, aber eben nur dann, wenn er das Unternehmen, zu dem die Anlage gehört, nicht nur lediglich faktisch „übernommen“, sondern dieses auch tatsächlich fortgeführt und sich damit zugleich entschieden hat, die Anlage für die Masse zu nutzen (vgl. BVerwG, U.v. 22.07.2004 - 7 C 17.03, NVwZ 2004, 1360; BVerwG, U.v. 23.09.2004 - 7 C 22.03, BVerwGE 122, 75 ff. = NVwZ 2004, 1505). Mit der Eröffnung des Insolvenzverfahrens verliert der (Gemein-)Schuldner zwar die Befugnis, sein zur Insolvenzmasse gehöriges Vermögen zu verwalten und darüber zu verfügen (§ 80 Abs. 1 InsO); gleichzeitig wird ab diesem Zeitpunkt das Verwaltungs- und Verfügungsrecht einschließlich der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten durch den Insolvenzverwalter ausgeübt. Der Insolvenzverwalter kann allerdings nur dann Betreiber der Deponie im Sinne von § 40 Abs. 1 und 2 KrWG (bzw. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG) sein, wenn er sie auch tatsächlich betreibt. Dies ist mit Eröffnung des Insolvenzverfahrens nicht (automatisch) der Fall. Denn die Übertragung der Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis allein macht den Insolvenzverwalter nicht zum Deponiebetreiber (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, B.v. 10.11.2009 - OVG 11 N 30.07 -, juris). Vielmehr ist eine tatsächliche Betriebsführung erforderlich. Dabei ist unter „Betriebsführung“ auch im abfallrechtlichen Kontext regelmäßig ein Tätigwerden im eigenen Namen, für eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung zu verstehen (vgl. BVerwG, U.v. 22.10.1998 - C 38.97 -, juris; BayVGH, U.v. 04.05.2005 - 22 B 99.2208 -, juris).

26
b) Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts hat der Insolvenzverwalter vorliegend die Deponie nicht in diesem Sinne „betrieben“. Fehl geht die Argumentation der Kammer, dass die Pflichtigkeit des Insolvenzverwalters als Betreiber bereits durch die Nichterfüllung der Pflichten, die einem Betreiber obliegen, begründet werde. Hierfür liefern weder die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Bayreuth (U.v. 16.11.2006 - B 2 K 06.209) noch die hierzu ergangene Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 30. März 2007 (23 ZB 07.80 - BeckRS 2009, 31562) eine Begründung. Für ein „Betreiben“ im oben genannten Sinne genügt nicht, wie das Verwaltungsgericht irrtümlich meint, die Nichterfüllung dem Gemeinschuldner obliegender Pflichten; vielmehr ist ein aktives Weiterführen des Betriebes durch den Insolvenzverwalter - und sei es auch nur für eine kurze Zeit - erforderlich (vgl. BayVGH, U.v. 04.05.2005 - 22 B 99.2208 -, juris). Nur so kann den Insolvenzverwalter auch eine Verhaltensverantwortlichkeit treffen. Die Stellung als Betreiber der Anlage wird nur durch ein aktives betriebsgestaltendes Verhalten begründet, das darauf abzielt, die Anlage wirtschaftlich zu nutzen. Der Insolvenzverwalter rückt zum Beispiel nicht in die Betreiberstellung ein, wenn er die Anlage nach der bloßen Besitzergreifung infolge des Übergangs der Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis sofort stilllegt. Gleiches

gilt erst recht, wenn der Betrieb, wie hier, bereits vor Insolvenzeröffnung durch den Schuldner eingestellt worden ist.

27
Allein diese Beurteilung entspricht der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (U.v. 31.08.2006 - 7 C 3.06 - juris Rn. 13), die die Nachsorgepflicht des Betriebsinhabers an seine Betriebsführung knüpft und die sich deshalb nicht als Zustandsstörerhaftung, sondern als Verhaltenshaftung des Betreibers darstellt. Das Bundesverwaltungsgericht vergleicht den Insolvenzverwalter in der Nachsorgephase, in der der Kläger die Deponie übernommen hat, mit einem Eigentümer, der sein Grundstück zum Zweck des Betriebes einer Deponie verpachtet hat (U.v. 31.08.2006 - 7 C 3.06 - juris Rn. 14). Der Kläger müsste deshalb, um überhaupt zu einer Masseverbindlichkeit zu gelangen, Verhaltensstörer sein, was er jedoch gerade nicht ist. Er ist kein „Betreiber“ und damit kein Verhaltensstörer.

28
Der Insolvenzverwalter erhält zwar die Sachherrschaft über die Deponie sowie die Verwaltungs- und Verfügungsbefugnis (Versman, in Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Aufl. 2022, Rn. 80). Dies allein macht ihn indes nicht zum Deponiebetreiber. Es ist vielmehr eine tatsächliche Betriebsführung erforderlich (OVG Bautzen, U.v. 18.10.2005 - 4 B 271/02 -, juris Rn. 33, Versman, in Jarass/Petersen, Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Aufl. 2022, Rn. 80, vgl. auch Bauer, AbfallR 2022, 150, 151f.). Zwar wird der Insolvenzverwalter schon dann zum Betreiber, wenn er eine in der Stilllegungsphase übernommene Anlage nach Übernahme nicht sofort stilllegt (BayVGH, U. v. 04.05.2005 - 22 B 99.2208, 22 B 99.2209 - juris; ebenso BVerwG B. v. 05.10.2005 - 7 B 65/05 - juris). Eine Zustandsstörerhaftung aufgrund tatsächlicher Sachherrschaft über die Deponie allein genügt aber nicht, weil das Gesetz eine Betreibertätigkeit fordert (OVG Bautzen, U.v. 18.10.2005 - 4 B 271/02 -, juris Rn. 37). Mit den Vergleichsverhandlungen allein hat der Kläger jedoch keine der Betriebsführung dienende Handlungen unternommen, sondern ist lediglich seiner Aufgabe als Insolvenzverwalter nachgekommen, streitige rechtliche Fragen nach Möglichkeit vergleichsweise zu klären.

29
Nach der eindeutigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist Inhaber einer Deponie im Sinne von (dem hier einschlägigen) § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG stets nur, wer sie betreibt oder zuletzt betrieben hat (BVerwG, B.v. 22.07.2010 - 7 B 12/10 - juris Rn. 14). Die vom Beklagten eingeforderten Maßnahmen und Zwangsgelder waren mithin nicht als Masseverbindlichkeiten im Sinne von § 55 Abs. 1 Nr. 1 InsO einzuordnen, sodass der Kläger nicht passivlegitimiert ist; der Kläger ist niemals „Betreiber“ der stillgelegten streitbefangenen Deponie geworden.

30
c) Zwar enthält das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) keine Legaldefinition darüber, wer Inhaber bzw. Betreiber ist (zwei regelmäßig synonym verwendete Begriffe, s. BVerwGE 89, 215, 217ff.). Ein Rückgriff auf die Deponieverordnung - DepV - ist insoweit jedoch nicht von rechtlicher Bedeutung (BayVGH, B.v. 30.03.2007 - 23 ZB 07.80 - juris), da diese maßgebliche Voraussetzung sich bereits aus dem KrWG selbst ergibt. Das KrWG und dementsprechend die Verordnung teilen die Existenz einer Deponie in verschiedene zeitliche Abschnitte ein und unterscheiden zwischen den Phasen der Ablagerung, des Betriebs, der Stilllegung und der Nachsorge.

31
Der Verordnungsgeber des § 2 Nr. 5 DepV 2002 hat also (nur) wiedergegeben, dass die Betriebsphase die Ablagerungs- und die Stilllegungsphase umfasst (vgl. auch die Identität der Ermächtigungsnorm des § 36 c Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 KrW-/AbfG mit § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 KrWG). Die streitbefangene Deponie wurde zwar auch nach der Beendigung der Ablagerung bis zum Zeitpunkt ihrer endgültigen Stilllegung betrieben, der Kläger hat sie indes erst nach Abschluss der Stilllegungsphase übernommen.

32
Dem Kläger ist auch kein Unterlassen vorzuwerfen. Den Kläger trifft keine Handlungspflicht, die er unterlassen könnte. Für ein Betreiben genügt nicht die Nichterfüllung dem Gemeinschuldner zukommender Pflichten. Dazu ist vielmehr ein Tätigwerden im eigenen Namen, für eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung erforderlich (BVerwG, B.v. 22.7.2010 - 7 B 12.10 - juris Rn. 15).

33

Abgesehen davon, dass es auf die jeweiligen Fassungen der Deponieverordnung nicht ankommt, gilt gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 3a DepV 2009 die Deponieverordnung 2009, die nach Ansicht des Beklagten zu einer Ausdehnung des Betriebsbegriffs geführt haben soll, was aufgrund des insoweitigen Schweigens der DepV 2009 und der zu unterstellenden Kenntnis des Verordnungsgebers von der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht einmal plausibel erscheint, nicht für Deponien, bei denen die Stilllegungsphase vor dem 1. Januar 1997 begonnen hat, also für die streitbefangene Deponie. Der Wegfall der Betriebsdefinition in der DepV 2009 erfolgte ungeachtet dessen nur aus rechtssystematischen Gründen (BT-Drs. 16/10330, S. 53). Eine Ausdehnung des Betriebsbegriffes von der Ablagerungs- und Stilllegungsphase einer Deponie auch auf die Nachsorgephase bedürfte einer klaren Entscheidung des Normgebers und kann nicht durch eine solche der Exekutive herbeigeführt werden (vgl. demgemäß auch die Verordnungsbegründung zur DepV 2002, BR-Drs. 231/02, S. 73: die Nachsorgephase beginnt nach der Betriebsphase).

34
Ungeachtet dessen greift der Einwand des Beklagten, dass die DepV 2009 durch den Wegfall der Erwähnung des Betriebsbegriffes in § 2 Nr. 5 DepV 2002 eine Erweiterung des Betriebsbegriffs gegenüber der DepV 2002 vorgenommen habe, auch aus zwei weiteren Gründen nicht. Zum einen enthalten § 36c KrW-/AbfG sowie § 43 KrWG n.F. keine Verordnungsermächtigungen für eine Bestimmung des Betriebsbegriffes, zum anderen legt gerade der aktuell geltende § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 KrWG fest, dass zwischen Betriebsphase und Nachsorgephase zu unterscheiden ist, ebenso wie § 36c Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 KrW-/AbfG. Dies besagt nicht weniger und nicht mehr, als dass sich am Betriebsbegriff nichts geändert hat und die hierzu ergangene höchstrichterliche Rechtsprechung weiterhin Gültigkeit hat.

35
Hätte der Kläger mehr als nur eine Inbesitznahme der Deponie vorgenommen und beispielsweise in der Übernahmephase die Anlage nicht sofort stillgelegt, wäre eine Betreiberstellung entstanden (BayVGH, U.v. 04.05.2005 - 22 B 99.2208, 22 B 99.2209 - juris Rn. 41). Der Kläger hat die Anlage aber erst in der Nachsorgephase übernommen, zudem liegt kein aktives, betriebsgestaltendes Handeln des Klägers vor. Der Kläger hat nicht im eigenen Namen, auf eigene Rechnung und auf eigene Verantwortung betriebliche Entscheidungen getroffen und einen bestimmenden Einfluss auf den Anlagenbetrieb ausgeübt. Zur Begründung einer Betreiberstellung muss neben der rechtlichen Verfügungsmacht über die Deponie stets auch eine tatsächliche Betriebsführung durch den Kläger hinzutreten (OVG Bautzen, U.v. 18.10.2005 - 4 B 271/02 -, juris Rn. 33). Daran fehlt es im vorliegenden Fall.

36
Eine ordnungsrechtliche Inanspruchnahme eines Insolvenzverwalters für Störungen, die von der Masse ausgehen, ist also nur insoweit möglich, als die Tatbestandsmerkmale der jeweiligen Eingriffsnorm in der Person des Insolvenzverwalters gegeben sind (vgl. BVerwG, U.v. 23.09.2004, BVerwGE 122, 75 [79]). Da der hier maßgebliche § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG (wie ebenso § 40 KrWG n.F.) nicht lediglich die Verfügungsmacht über eine Deponie, sondern die Anlagenbetreiberschaft voraussetzt, genügen die Verfügungsbefugnis und der Besitz zur Inanspruchnahme nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG nicht (OVG Bautzen, U.v. 18.10.2005 - 4 B 271/02 - juris Rn. 37). Auch insoweit gilt: „Ubi nihil est, Caesar ex iure suo excidit.“ - Wo nichts (mehr) ist, hat der Kaiser sein Recht verloren.

37
2. Auf die Bestimmtheit der Zwangsgeldandrohung, wie in der Berufungsbegründung gerügt, kommt es daher nicht mehr an, da diese infolge der aufzuhebenden Ziff. 1 des Bescheides vom 20. März 2018 des Beklagten keinen Bezug mehr hat.

38
3. Der Beklagte trägt nach § 154 Abs. 1 VwGO die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen. Die vorläufige Vollstreckbarkeit bestimmt sich nach § 173 Satz 1 VwGO in Verbindung mit §§ 704, 709 ZPO. Der Streitwert bemisst sich in beiden Rechtszügen nach § 52 Abs. 1, Abs. 2 GKG i.V.m. Ziff. 2.1.4. und 1.7.2. des Streitwertkatalogs. Wird mit der streitgegenständlichen Verfügung zugleich ein Zwangsgeld angedroht und ist dieses höher als der für die Grundverfügung selbst anzusetzende Streitwert, so ist nach Ziffer 1.7.2 des Streitwertkatalogs auf die Höhe des angedrohten Zwangsgeldes abzustellen.

39
4. Gründe, nach § 132 Abs. 2 VwGO die Revision zuzulassen, liegen nicht vor.