

**Titel:**

**Wirksamkeit eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zur Beseitigung von Material**

**Normenketten:**

BayVwVfG Art. 54 S. 1, Art. 57, Art. 59, Art. 60

BGB 125

**Leitsätze:**

1. Bei einer Klage auf Erfüllung von Ansprüchen aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, den der Bürger als Vertragspartner nicht freiwillig erfüllen will, besteht ein Rechtsschutzbedürfnis für eine allgemeine Leistungsklage der Behörde. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)
2. Einem Formzwang unterliegt generell nur der Teil der Vertragserklärungen, der Rechtswirkungen (Verpflichtungen) erzeugt, nicht aber Erläuterungen bzw. Unterlagen, die als bloßer "Identifizierungsbehelf" - wie hier die Bezugnahme auf einen Bescheid - dienen. (Rn. 37) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Rechtmäßigkeit einer öffentlich-rechtlichen Beseitigungsanordnung wird durch eine gegebenenfalls fehlende Duldungsanordnung gegenüber zivilrechtlich Berechtigten nicht berührt. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)
4. Zur Beseitigung von Ungewissheiten hinsichtlich der Rechtslage für eine Beseitigungsanordnung nach Abfall- bzw. Immissionsschutzrecht oder möglicherweise nach Bundesbodenschutzgesetz kann ein Vergleichsvertrag geschlossen werden und bedarf es hierfür keiner gesetzlichen Ermächtigung. (Rn. 50) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Öffentlich-rechtlicher Vertrag, Rechtsschutzbedürfnis, Beseitigungsanordnung, Schriftformerfordernis, Entfernung von gelagerten Stoffen, Vertragsanpassung, Vergleichsvertrag, öffentlich-rechtlicher Vertrag, Bau- und Betonschutt, Stilllegung, Beseitigungstitel, Schriftform, Duldungsanordnung, Nichtigkeit, Vertragsanpassung

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 03.03.2025 – 22 ZB 23.410

**Tenor**

I. Der Beklagte wird verurteilt, innerhalb von drei Monaten ab Rechtskraft das von ihm auf den Grundstücken FINrn. 1227/9 und 1228, Gemarkung ..., abgelagerte und im Aufmaß vom 26. September 2014 sowie der Fotodokumentation vom 15. Juni 2016 beschriebene Material nach den Maßgaben der Ziffer II.2. der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vom 18. Mai/30. Mai 2016 von diesen Grundstücken zu entfernen.

Der Beklagte wird ferner verurteilt, dem Kläger Maßnahmen zur Entfernung des Materials anzuzeigen sowie die Art und Zusammensetzung des Materials, die Menge und den Zeitpunkt des Abtransports und den Entsorgungsweg der Materialien zu dokumentieren und dem Kläger auf Aufforderung Einsicht in die Nachweise zu gewähren.

II. Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

**Tatbestand**

1

Der Kläger, Rechtsträger der örtlich zuständigen Immissionsschutzbehörde, begehrt Leistungsansprüche im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrages.

2

Auf den Grundstücken FINr. 1227/9 und 1228 der Gemarkung ... wird jedenfalls seit dem Jahr 2001 Bau- bzw. Betonschutt und Asphalt gelagert und bearbeitet. Der Beklagte ist nach seinen Angaben im Zeitpunkt der Entscheidung Inhaber eines Einzelunternehmens für Handel und Dienstleistung und Eigentümer des Grundstücks FINr. 1227/9 der Gemarkung ... Das Grundstück mit der FINr. 1228 der Gemarkung ... gehört - ebenfalls nach Angaben des Beklagten - einer Erbengemeinschaft und wird von dem Beklagten im Rahmen seiner gewerblichen Tätigkeit genutzt.

3

Gemäß einer Einschätzung des Wasserwirtschaftsamts Weilheim vom 14. November 2022 (Anlage 1 zur Replik vom 20. November 2022) dürfe auf der Fläche gar keine Zwischenlagerung sowie ggf. Aufbereitung stattfinden, da sich die Fläche auf Teilbereichen einer Altdeponie befinde, die eine Oberflächenabdichtung erhalten habe. Ursprünglich sei für diese Fläche nur eine Schafbeweidung vorgesehen gewesen.

4

Mit Schreiben vom 9. Oktober 2009 wies das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen den Beklagten darauf hin, dass für das Lagern und das Brechen von Bau- bzw. Betonschutt auf den o.g. Grundstücken immissionsschutzrechtliche Genehmigungen erforderlich seien. Den wiederholten Aufforderungen, diese und mit der Zeit zusätzlich abgelagerte Stoffe entweder zu beseitigen oder eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung zu beantragen, kam der Beklagte nicht nach. Auch wurde eine Erklärung des Beklagten, dass er gewisse Vorgaben einhalte und wofür das Sortieren ohne erforderliche Genehmigung von Seiten des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen geduldet werde, nicht abgegeben.

5

Mit Bescheid vom 26. September 2011 ordnete das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen für die o.g. Grundstücke in Vollzug des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) unter Nr. 1 eine Stilllegung der Anlage zur zeitweiligen Lagerung von nicht gefährlichen Abfällen ab 20. Oktober 2011 an, soweit eine Gesamtlagerkapazität von 100 t überschritten werde, und unter Nr. 2 eine Entfernungs- und Entsorgungsanordnung der über 100 t hinausgehenden, gelagerten Materialien. Nr. 3 des Bescheids enthielt eine Duldungsanordnung der Maßnahmen der Nrn. 1 und 2 für die Erbengemeinschaft. Das hiergegen eingelegte Klageverfahren wurde in der mündlichen Verhandlung vom 13. März 2012 eingestellt. In der mündlichen Verhandlung hatte der Vorsitzende ausweislich der Niederschrift darauf hingewiesen, dass die Beseitigungsanordnung in Nr. 2 des Bescheides rechtlichen Bedenken begegne: Es sei nicht dargelegt, weshalb das Vorhaben materiell illegal sei oder eine erhebliche Gefährdung für die Allgemeinheit oder für die Nachbarschaft darstelle. Das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen hob daraufhin die Nr. 2 des Bescheides vom 26. September 2011 auf. Vor diesem Hintergrund wurde der Rechtsstreit hinsichtlich der Beseitigungsanordnung für erledigt erklärt, hinsichtlich des restlichen Verfahrensteils wurde die Klage zurückgenommen (M 1 K 11.5229).

6

In den darauffolgenden Jahren 2012 und 2013 wurde der Beklagte durch das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen mehrmals aufgefordert, rechtmäßige Zustände zu schaffen: Mit Schreiben des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen vom 16. Mai 2012 wurde der Beklagte, da die Stilllegungsanordnung seit dem 13. März 2012 rechtskräftig und unanfechtbar sei, zur Stilllegung und zur Vorlage prüffähiger Antragsunterlagen aufgefordert. Mit Schreiben des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen vom 2. Januar 2013 und zuletzt mit Schreiben vom 22. August 2013 wurde dem Beklagten erneut mitgeteilt, dass die Beseitigungsanordnung im Klageverfahren zurückgenommen worden sei, weil man davon ausgegangen sei, dass eine Legalisierung der Anlage erfolgen würde. Da für die Anlage zum Brechen und Aufbereiten sowie zum zeitweiligen Lagern von Bauschutt bzw. Betonbruch bislang keine prüffähigen Unterlagen vorgelegt worden seien, wurde der Beklagte unter Fristsetzung aufgefordert ein beigegefügtes Antragsformular auszufüllen. Er wurde darauf hingewiesen, dass das Landratsamt erwäge gemäß § 20 Abs. 2 BImSchG zumindest eine teilweise Beseitigung der Anlage anzuordnen, soweit sich der Beklagte nicht bis zum genannten Zeitpunkt äußere.

7

Mit Bescheid vom 22. Oktober 2013 verpflichtete das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen in Vollzug des BImSchG den Beklagten in Nr. 1 zur Entfernung und ordnungsgemäße Entsorgung der oberirdisch gelagerten Abfälle auf den streitgegenständlichen Grundstücken, soweit diese eine Gesamtlagerkapazität

von 100 t überschreiten und der im luftrechtlichen Genehmigungsbescheid vom 23. Dezember 2003 [für einen in der unmittelbaren Nachbarschaft genehmigten Hubschrauberlandeplatz] festgesetzten Hindernisfreiheit entgegenstehen. In Nr. 2 des Bescheides wurde eine Nachweispflicht für das nicht nach Nr. 1 zu entfernende Material aufgegeben. Das hiergegen eingelegte Klageverfahren wurde in der mündlichen Verhandlung vom 29. April 2014 eingestellt, weil der Vorsitzende darauf hingewiesen hatte, dass der Bescheid erheblichen rechtlichen Bedenken begegne (M 1 K 13.5405): Dies gelte in erster Linie im Hinblick auf die Bezugnahme auf die luftverkehrsrechtliche Hindernisfreiheit, die im luftrechtlichen Genehmigungsbescheid aus dem Jahr 2003 beschrieben sei. Die dort enthaltene Weiterverweisung auf das Regelwerk der ICAO genüge nicht mehr den Bestimmtheitsgrundsätzen. Zudem begegne der Bescheid hinsichtlich der Nr. 2 Bedenken, als dort wohl nicht die richtige Rechtsgrundlage gefunden worden sei. Es komme möglicherweise eine Anordnung nach § 10 Bundesbodenschutzgesetz in Betracht, nicht aber eine Anordnung auf immissionsschutzrechtlicher Grundlage. Denn die Restmenge, die nach Vollzug des Bescheides in Nr. 1 verbleibe, unterfalle nicht mehr dem Immissionsschutzrecht. Darauf erklärte das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen, den Bescheid vom 22. Oktober 2013 aufzuheben, woraufhin das Verfahren für erledigt erklärt wurde.

## 8

Nach Gesprächen unter anwaltlicher Beratung in den Jahren 2015 und 2016 schlossen die Beteiligten mit Datum vom 18. bzw. 30. Mai 2016 eine öffentlich-rechtliche Vereinbarung. In der Präambel wird auf die mit dem Bescheid des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen vom 26. September 2011 angeordnete Stilllegung Bezug genommen, die seit dem 13. März 2012 bestandskräftig sei. Die nachfolgende Vereinbarung regle zur Vermeidung einer Beseitigungsanordnung nach Abfall- bzw. Immissionsschutzrecht den vollständigen Abtransport des auf den streitgegenständlichen Grundstücken abgelagerten Materials bis zum 31. Dezember 2018. Bezug genommen wurde auf ein Aufmaß und eine bei Unterzeichnung noch anzulegende Fotodokumentation, die Bestandteil dieser Vereinbarung seien. Unter Ziffer „I. Ausnahme von der Stilllegung“ regelt die öffentlich-rechtliche Vereinbarung, dass das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen bis zum 31. Dezember 2018 dulde, „dass das auf den Grundstücken [...] abgelagerte Material abweichend von Ziffer 1 des Bescheides des Landratsamtes vom 13. März 2012 entfernt [werde]. Die öffentlich-rechtlichen Vorschriften (insbesondere nach Ziffer II. dieser Vereinbarung) in Bezug auf die Entfernung und Entsorgung [seien] zu beachten.“ Ziffer II. der Vereinbarung enthält Maßgaben für den Abtransport, hierin unter Nr. 4 zeitlich und umfangsmäßig gestaffelte Entfernungsvorgaben. Ziffer III. legt dem Beklagten für die Entsorgungen Dokumentationspflichten auf. Nach der Regelung für das In-Kraft-Treten in Ziffer IV., ist in Ziffer V. die „Kündigung“ geregelt. Demnach sei u.a. „das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen [...] bei Verstößen von Herrn ... bzw. seines Rechtsnachfolgers oder eines der Grundstückseigentümer gegen Bestimmungen dieser Vereinbarung bzw. sonstiger öffentlich-rechtlicher Vorschriften zur Kündigung dieser Vereinbarung berechtigt.“

## 9

Mit Schreiben vom 22. August 2017 wies das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen darauf hin, dass die erste Verpflichtung zum Abtransport aus der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung nicht erfüllt worden sei und kündigte an, eine verwaltungsrechtliche Leistungsklage zu erheben.

## 10

Mit Schreiben vom 27. September 2018 erwiderte der aktuelle Rechtsbeistand des Beklagten im Wesentlichen, dass seiner Meinung nach die öffentlich-rechtliche Vereinbarung rechtswidrig sei. Unter Bezugnahme auf die Begründung in der mündlichen Verhandlung vom 13. März 2012, dass nicht dargelegt worden sei, weshalb das Vorhaben materiell illegal sei oder eine erhebliche Gefährdung für die Allgemeinheit oder für die Nachbarschaft darstelle, führte er aus, dass die Beseitigungsanordnung in Nr. 2 des Bescheids vom 26. September 2011 aufgehoben worden sei. Dies bedeute, dass die angedachte Beseitigung der abgelagerten nicht gefährlichen Abfälle „vom Tisch“ gewesen sei. Mit der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung werde im Ergebnis die Zielsetzung weiterverfolgt, die das Gericht zu Bedenken hinsichtlich der Beseitigungsanordnung veranlasst habe. Bei der Vereinbarung handele es sich um einen subordinationsrechtlichen Vertrag, bei dem die Verwaltung nur das vereinbaren dürfe, was gesetzlich bereits vorgegeben sei. Zur Lösung der Angelegenheit wurde vorgeschlagen, dass der Beklagte einen Genehmigungsantrag hinsichtlich des Betriebs des Lagerplatzes einreichen werde.

Es folgten weitere schriftliche Auseinandersetzungen, zuletzt mit Schreiben vom 27. September 2019 des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen, da kein prüffähiger Genehmigungsantrag zur Nutzung des Lagerplatzes eingereicht wurde.

## 12

Am ... August 2020 erhob der Kläger, vertreten durch das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen, Klage beim Verwaltungsgericht München und beantragte zuletzt in der mündlichen Verhandlung

## 13

I. Der Beklagte wird verurteilt, das auf den Grundstücken FINr. 1227/9 und 1228 der Gemarkung ... abgelagerte Material innerhalb von drei Monaten ab Rechtskraft zu entfernen.

## 14

II. Der Beklagte wird verurteilt, dem Kläger den Beginn der beabsichtigten Entsorgung anzuzeigen und die Art und Zusammensetzung des Materials, die Menge und Zeitpunkt des Abtransports sowie den Entsorgungsweg der Materialien zu dokumentieren und dem Kläger auf Aufforderung Einsicht in die Nachweise zu gewähren.

## 15

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, dass die Parteien vertraglich vereinbart hätten, dass der Beklagte auf den Grundstücken FINr. 1227/9 und 1228 der Gemarkung ... abgelagertes Material entferne. Der Beklagte habe bislang weder die für eine Genehmigung erforderlichen Unterlagen beigebracht, noch sei eine Beseitigung der gelagerten Stoffe erfolgt. Der Beklagte habe sich auch vertraglich zur Anzeige der Entsorgung und zur entsprechenden Dokumentation verpflichtet. Ebenfalls sei die Verpflichtung übernommen worden, dem Kläger auf Verlangen Einsicht in die Dokumentation zu gewähren.

## 16

Der Bevollmächtigte des Beklagten beantragte im Schriftsatz vom ... Mai 2021

## 17

Klageabweisung.

## 18

Er bringt u.a. ergänzend zum Verwaltungsverfahren vor, die Klage sei bereits unzulässig, da dem Kläger das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Es sei zwar grundsätzlich möglich, dass ein Hoheitsträger eine Verwaltungsvereinbarung im Klageweg durchsetze. Vorliegend würde aber übersehen, dass es dem Kläger gemäß Abschnitt V. der Vereinbarung möglich gewesen sei, die Vereinbarung zu kündigen und dann auf der Grundlage einer Beseitigungsanordnung den einfacheren Weg zu bestreiten. Der Kündigungsvorbehalt ausschließlich zugunsten des Landratsamts hätte dies im Auge gehabt. Außerdem sei der Antrag zu unbestimmt, weil er nicht erkennen lasse, welche Materialien, die sich auf diesem Grundstück befinden, beseitigungspflichtig seien. Zudem überschreite er den Gestaltungsgehalt der Vereinbarung. Mit der Klage solle erreicht werden, dass alles abgelagerte Material „beseitigt“ werde. Damit werde auch Material erfasst, das nicht zu dem Baumaterial gehöre. Eine Rechtsgrundlage fehle. Eine materialbezogene Begrenzung der Vollstreckung ergäbe sich nicht. Der Beklagte ist außerdem der Ansicht, dass die Vereinbarung nichtig sei, weil ein Formverstoß vorliege. Da zur Pflichtenabgrenzung auf einen Bescheid des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen Bezug genommen werde, hätte dieser als konstitutiver Bestandteil mit der Vereinbarung verbunden werden müssen. Zudem überschreite eine Beseitigungspflicht allein durch Abtransport den Vertragswortlaut. Zweck der Vereinbarung sei die Verwertung des abgelagerten Materials. Auch sei nicht erkennbar, mit welcher rechtlichen Begründung eine exklusive Verpflichtung zum Abtransport aus der vertraglichen Regelung abgeleitet werde. Der Beklagte sei bereit, das Material im Zuge der Restrukturierung des Grundstücks aufzubereiten. Die von ihm vorgesehene und seiner Ansicht nach zulässige, ungefährliche Verwertung, welche sich durch ein vorgelegtes Gutachten belegte, sei deutlich kostengünstiger als ein Abtransport und Entsorgung. Selbst, wenn für den Klageanspruch eine Rechtsgrundlage bestünde, würde die Bevorzugung der belastenderen Vorgehensweise den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzen. Die vorgegebenen Fristen hätten sich zudem als unzulänglich erwiesen. Die Aufbereitung des Materials zu einsatzfähigen Baustoffen erfordere einen größeren zeitlichen Spielraum als ursprünglich angenommen. Das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen hätte zudem den Fortgang der Bereinigung des Lagerplatzes behindert, indem sie ohne rechtliches Erfordernis eine Genehmigung für eine Brecheranlage verlangten.

Aus diesen Erwägungen ergäbe sich im Sinne einer Vertragsanpassung, dass die Fristen zu verlängern seien.

#### **19**

Mit Schriftsatz vom ... November 2022 äußerte sich der Kläger auf die Ausführungen des Beklagten u.a. dahingehend, dass die Vereinbarung nicht nichtig sei, weil die Schriftform gewahrt worden sei und die Voraussetzungen zum Abschluss eines Vergleichsvertrages vorgelegen hätten. Zweck der Vereinbarung sei nicht die Verwertung des Materials gewesen, sondern die Entfernung bzw. der Abtransport. Da zumindest Teile des streitgegenständlichen Materials noch immer auf den Grundstücken vorhanden seien, sei die Klage geboten.

#### **20**

Am 23. November 2022 hat die mündliche Verhandlung stattgefunden.

#### **21**

Innerhalb nachgelassener Schriftsatzfrist teilte der Beklagte am ... November 2022 im Wesentlichen mit, dass er weiterhin der Ansicht sei, dass der in der Vertragsurkunde sowohl in der Präambel als auch in Teil I in Bezug genommene Bescheid vom 28. September 2011 zwingend mit der Urkunde hätte verbunden werden müssen. Dies auch deshalb, weil in dem Bescheid vom 26. September 2011 in Nr. 3 eine Duldung gegenüber der Erbengemeinschaft als Eigentümerin des Grundstücks FINr. 1228 geregelt sei, sie also von der Durchführung der Vereinbarung tangiert werde. Zudem bestünde in Bezug auf die Bereinigung der Fläche eine unterschiedliche Auffassung: Es sei historisch betrachtet nie eine Entsorgung des Materials in einer Deponie gewollt gewesen, sondern es sollte sukzessive für geeignete Zwecke wiederverwendet werden. Dies sei auch der Hintergrund der rechtlichen Einordnung, die in der mündlichen Verhandlung am 29. April 2014 vorgenommen worden sei. Zudem sei eine exklusive Verpflichtung für den Abtransport der Vereinbarung nicht zu entnehmen und wäre auch angesichts des gesetzlich vorgegebenen Vorrangs der Verwertung nicht zu begründen.

#### **22**

Hinsichtlich des Ergebnisses der mündlichen Verhandlung wird auf das Protokoll vom selben Tag verwiesen. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakte sowie auf die vorgelegten Behördenakten verwiesen.

### **Entscheidungsgründe**

#### **23**

Die zulässige allgemeine Leistungsklage hat Erfolg.

#### **24**

1. Der Klageantrag war gemäß § 88 VwGO unter Berücksichtigung der Klagebegründung und des Klagebegehrens dahingehend auszulegen, dass der Kläger für das auf den streitgegenständlichen Grundstücken abgelagerte Material einen vollstreckbaren Beseitigungstitel begehrt. Da sich das Klagebegehren nicht auf eine gesetzliche Grundlage stützt, konnte das Gericht den Klageantrag zu I. unter Heranziehung der zur Begründung des Anspruchs dienenden öffentlich-rechtlichen Vereinbarung vom 18. bzw. 30. Mai 2016 näher konkretisieren. Vorrangig der zweite Absatz der Präambel der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung ermöglicht es, das konkrete Material und die vom Beklagten konkret gewünschte Handlung zu definieren. Dadurch wird auch eine materialbezogene Begrenzung erreicht.

#### **25**

2. Die Klage ist zulässig. Insbesondere ist richtige Klageart vorliegend die von dem Kläger gewählte, in § 43 Abs. 2 VwGO genannte allgemeine Leistungsklage, da Ansprüche aus öffentlich-rechtlichem Vertrag aufgrund des hierin zum Ausdruck kommenden Gleichstellungsverhältnisses zwischen Behörde und Bürger nicht einseitig mittels Verwaltungsakt durchgesetzt werden können. Es ist einem Hoheitsträger, der sich vertraglich auf die Ebene der Gleichordnung begibt, nach dem Prinzip der Waffengleichheit verwehrt, den vertraglichen Anspruch durch Verwaltungsakt zu realisieren (vgl. BayVGH, U.v. 28.10.1996 - 14 B 94.1294 - BeckRS 1996, 10834 m.w.N.).

#### **26**

Insoweit fehlt es auch nicht an einem Rechtsschutzbedürfnis.

**27**

Ein Rechtsschutzbedürfnis für eine allgemeine Leistungsklage der Behörde gegen den Bürger setzt voraus, dass sie ihren Anspruch nicht durch Leistungsbescheid durchsetzen kann. Es ist daher i.d.R. bei einer Klage auf Erfüllung von Ansprüchen aus einem öffentlich-rechtlichen Vertrag, den der Bürger als Vertragspartner nicht freiwillig erfüllen will, zu bejahen (vgl. Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 8. Aufl. 2021, § 42 Rn. 137).

**28**

So liegt der Fall hier: Der Kläger behauptet einen Anspruch aus einem unstreitig geschlossenen Vertrag, den der Beklagte nicht freiwillig erfüllt. Dem steht der Vortrag des Beklagten, der Kläger könne sein Ziel durch die Kündigung der Vereinbarung und Neuerlass einer Beseitigungsanordnung schneller und einfacher erreichen, nicht entgegen. Der einseitige Kündigungsvorbehalt zugunsten des Klägers bietet ihm bloß eine Möglichkeit - jedoch nicht die Pflicht - in freier Entscheidung das Gestaltungsrecht auszuüben und sich so vom Vertrag zu lösen. Solange dies jedoch wie hier nicht der Fall ist, steht dem Kläger nicht das Recht zu, die begehrte Beseitigung gegenüber dem Beklagten durch Verwaltungsakt anzuordnen und nach Verwaltungsvollstreckungsrecht beizutreiben, so dass nach Auffassung des Gerichts das Rechtsschutzbedürfnis gegeben ist.

**29**

Darüber hinaus wäre der Erlass einer erneuten Beseitigungsanordnung im vorliegenden Fall kein gegenüber der Leistungsklage einfacherer Weg zur Inanspruchnahme des Beklagten, weil ohnehin mit einer Klage des beteiligten Bürgers/dem Beklagten und damit mit einer gerichtlichen Auseinandersetzung zu rechnen ist (vgl. BVerwG, U.v. 6.9.1988 - 1 C 15/86 - juris Rn. 11). Der Beklagte machte unmissverständlich durch seine bisherigen Klagen und Schriftsätze in diesem Verfahren deutlich, dass er die bisherigen behördlichen Beseitigungsbestrebungen verweigert. Es ist davon auszugehen, dass sich der Beklagte auch gegen eine weitere Beseitigungsanordnung wenden würde, die der Kläger unter Beachtung der gerichtlichen Auffassungen aus den mündlichen Verhandlungen vom 13. März 2012 sowie vom 29. April 2014 erlassen würde.

**30**

3. Die Klage ist begründet, da dem Kläger die geltend gemachten Ansprüche aus der Vereinbarung vom 18. bzw. 30. Mai 2016 zustehen.

**31**

Es liegt ein öffentlich-rechtlicher Vertrag gemäß Art. 54 Satz 1 BayVwVfG vor.

**32**

a. Dieser ist wirksam zu Stande gekommen. Nach Art. 54 Satz 1 BayVwVfG wird ein Rechtsverhältnis auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts durch Vertrag begründet, geändert oder aufgehoben (öffentlich-rechtlicher Vertrag), soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen. Auf öffentlich-rechtliche Verträge dabei sind die Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches (BGB) ergänzend anwendbar, vgl. Art. 62 Satz 2 BayVwVfG.

**33**

Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, nämlich dem Umweltrecht (hier Abfall-, Boden- bzw. Immissionsschutzrecht), wurde ein Rechtsverhältnis begründet. Die Parteien haben durch die Unterzeichnung der Vereinbarung am 18. bzw. 30. Mai 2016 durch übereinstimmende Willenserklärungen (Art. 62 Satz 2 BayVwVfG, §§ 145 ff. BGB) einen Vertrag geschlossen.

**34**

b. Dem Abschluss der öffentlich-rechtlichen Vereinbarung standen keine Rechtsvorschriften entgegen; sie ist wirksam.

**35**

Rechtsvorschriften stehen vertraglichen Vereinbarungen nach Art. 54 Satz 1 Halbsatz 2 BayVwVfG dann entgegen, wenn sie das Verwaltungshandeln im Konsens ausschließen, ganz oder teilweise beschränken oder wenn bereits das Tätigwerden einer Behörde als solches unzulässig ist. Art. 54 Satz 1 Halbsatz 2 BayVwVfG bezieht sich damit auf Vertragsformverbote, ferner - über Art. 59 BayVwVfG - auf unzulässige Vertragsinhalte und - insbesondere über Art. 57 BayVwVfG - auf die Einhaltung verbindlicher Formvorgaben (vgl. Kämmerer in BeckOK VwVfG, 57. Ed. 1.7.2021, § 54 Rn. 64).

### 36

aa. Durch Unterzeichnung der schriftlich verkörperten Vereinbarung wurde die Schriftform aus Art. 57 BayVwVfG gewahrt. Art. 57 BayVwVfG bestimmt, dass ein öffentlich-rechtlicher Vertrag schriftlich zu schließen ist, soweit nicht durch Rechtsvorschrift eine andere Form vorgeschrieben ist. Nach § 126 Abs. 2 Satz 1 BGB muss bei einem Vertrag die Unterzeichnung der Parteien auf derselben Urkunde erfolgen (sog. Urkundeneinheit). Dieses Formerfordernis ist bei dem Vertragsschluss zwischen dem Kläger und dem Beklagten erfüllt.

### 37

Soweit der Beklagte der Ansicht ist, dass ein Formverstoß vorliege und deshalb der Vertrag gemäß Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG i.V.m. § 125 S. 1 BGB nichtig sei, weil in der Präambel und in Ziffer I. der Vereinbarung (in letzterer mit einem offensichtlichen Schreibversehen hinsichtlich des Datums, vgl. die Daten in der Präambel) auf den ursprünglichen Bescheid Bezug genommen wird, der aber nicht mit der Vereinbarung verbunden worden sei, greift dies nicht durch. Die Schriftform bezieht sich nach ihrem Umfang auf alle (wesentlichen) Vertragserklärungen aller Vertragspartner. Leistungen und Gegenleistungen müssen sich nach Gegenstand, Umfang, Dauer und Zweck grundsätzlich zweifelsfrei aus der Vertragsurkunde selbst ergeben (vgl. Bonk/Neumann/Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Auflage 2018, VwVfG § 57 Schriftform, Rn. 14 f.). Einem Formzwang unterliegt generell nur der Teil der Erklärungen, der Rechtswirkungen (Verpflichtungen) erzeugt, nicht aber Erläuterungen bzw. Unterlagen, die als bloßer „Identifizierungsbehelf“ dienen (vgl. Einsele in Münchener Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, 9. Aufl. 2021, BGB § 125 Rn. 33).

### 38

Der materielle Inhalt der streitgegenständlichen Vereinbarung lässt sich auch ohne die Bezugnahme auf den Bescheid des Klägers bestimmen: Wesentlicher Vertragspunkt in Ziffer I. ist die Duldung des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen der abgelagerten Materialien bis zum 31. Dezember 2018. Es ist damit eindeutig, was vom Kläger verlangt werden kann. Die Bezugnahme auf den ursprünglichen Bescheid - unabhängig davon, dass statt dem Bescheidsdatum dessen Rechtskraft genannt ist - ist für die Auslegung der Duldungspflicht nicht erforderlich und daher nicht als wesentliche Vertragserklärung zu sehen, sondern vielmehr als Bestimmung, die durch die Verknüpfung zu „abweichend von...“ den Zusammenhang lediglich (wie auch der erste Absatz in der Präambel) erläutern oder veranschaulichen sollte.

### 39

Darüber hinaus bedeutet das Erfordernis der Urkundeneinheit nicht, dass ein aus mehreren einzelnen Verträgen - bzw. wie hier vorliegend einem Vertrag mit in Bezug genommenen weiteren Dokumenten - bestehendes Vertragswerk wegen des Sachzusammenhangs dieser Verträge in einer einzigen Urkunde zusammengefasst werden muss (BVerwG, B.v. 28.1.2010 - 9 B 46/09 - juris Rn. 3). Vorliegend ist nichts dafür ersichtlich, dass die Warn- und Beweisfunktion des Art. 57 BayVwVfG und der in Bezug genommenen Formvorschriften des Bürgerlichen Rechts vereitelt oder erschwert wurden oder werden könnten, weil nicht alle Dokumente in einer Urkunde zusammengefasst sind.

### 40

Dies gilt auch insoweit der Beklagte vorbringt, die Vereinbarung und der Bescheid vom 26. September 2011 hätten zwingend miteinander verbunden werden müssen, weil die Vereinbarung und der Bescheid vom 26. September 2011 in untrennbarem Wirkungszusammenhang stünden, u.a., weil in Ziffer 3 des Bescheids vom 26. September 2011 für die Erbengemeinschaft eine Duldungspflicht enthalten sei.

### 41

Dieser untrennbare Wirkungszusammenhang zwischen der Nr. 3 des Bescheids vom 26. September 2011 und der vorliegenden Vereinbarung ist jedoch nicht gegeben. Die Anordnungen im Bescheid vom 26. September 2011 stellen jeweils eigenständige Verwaltungsakte dar. Für die hier maßgebliche Bestimmung der wesentlichen Leistungspflichten zwischen Kläger und Beklagten ist lediglich die Historie um Nr. 1 und 2 des Bescheides vom 26. September 2011 relevant, nicht jedoch die Nr. 3. Kläger und Beklagter haben die mehrpolige Konstellation zwar durchaus im Blick gehabt und im letzten Absatz der Präambel die Regelung aufgenommen, dass der Beklagte dafür verantwortlich ist, dass die erforderlichen privatrechtlichen Voraussetzungen für den Abschluss und die Durchführung dieser Vereinbarung vorliegen. Für ihre wesentlichen gegenseitigen Leistungspflichten, die „miteinander stehen und fallen“ sollen, war das Verwaltungsaktsverhältnis zwischen Kläger und duldungsverpflichteten Dritten jedoch unerheblich. Es

entspricht allgemeiner Rechtsauffassung, dass die Rechtmäßigkeit einer öffentlich-rechtlichen Beseitigungsanordnung durch eine ggf. fehlende Duldungsanordnung gegenüber zivilrechtlich Berechtigten nicht berührt wird (vgl. Decker in Busse/Kraus, BayBO, Stand August 2022, Art. 76 BayBO Rn. 437 m.w.N.). Aus dem gleichen Grund ist der öffentlich-rechtliche Vertrag auch nicht wegen fehlender erforderlicher Zustimmung eines Dritten nach Art. 58 Abs. 1 BayVwVfG (schwebend) unwirksam. Gegenüber der - nach Angabe des Beklagten - Eigentümerin des Grundstücks FINr. 1228 erfolgt durch den Vertrag kein Eingriff i.S.v. Art. 58 Abs. 1 BayVwVfG (vgl. Spieth in BeckOK VwVfG, Stand 1.4.2022, § 58 VwVfG Rn. 5; Fehling in Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 58 VwVfG, Rn. 21). Es kann insoweit dahinstehen, inwieweit der letzte Absatz der Präambel die Ziffer 3 aus dem Bescheid von 26. September 2011 ergänzt oder überlagert.

#### 42

bb. Hinsichtlich der materiellen Wirksamkeit des Vertrages wurden weder durch die Beteiligten Vertragsformverbote oder sonstige Nichtigkeitsgründe i.S.d. Art. 59 Abs. 1 BayVwVfG vorgebracht, noch sind diese anderweitig ersichtlich.

#### 43

cc. Hinsichtlich der materiell-rechtlichen Anforderungen im Übrigen ist zunächst festzustellen, dass ein subordinationsrechtlicher Vertrag i.S.v. Art. 54 Satz 2 BayVwVfG vorliegt. Nach Art. 54 Satz 2 BayVwVfG kann insbesondere die Behörde, anstatt einen Verwaltungsakt zu erlassen, einen öffentlich-rechtlichen Vertrag mit demjenigen schließen, an den sie sonst den Verwaltungsakt richten würde. Vorliegend hat der Kläger die Vertragsform anstelle der grundsätzlich vorgesehenen einseitigen Regelung durch den Erlass einer Beseitigungsanordnung gewählt.

#### 44

Es handelt sich dabei um einen Vergleichsvertrag i.S.v. Art. 55 BayVwVfG. Demnach kann ein öffentlich-rechtlicher Vertrag im Sinne des Art. 54 Satz 2 BayVwVfG, durch den eine bei verständiger Würdigung des Sachverhalts oder der Rechtslage bestehende Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben beseitigt wird (Vergleich), geschlossen werden, wenn die Behörde den Abschluss des Vergleichs zur Beseitigung der Ungewissheit nach pflichtgemäßem Ermessen für zweckmäßig hält.

#### 45

Das war hier der Fall. Gemäß der Präambel in der Vereinbarung vom 18. bzw. 30. Mai 2016 wurde die Vereinbarung „zur Vermeidung einer erneuten Beseitigungsanordnung nach Abfall- bzw. Immissionsschutzrecht“ geschlossen, weil diesbezüglich in Zusammenschau mit den vorausgegangenen Klageverfahren eine Ungewissheit hinsichtlich der Rechtslage gegeben war. Das Gericht hat in der mündlichen Verhandlung vom 13. März 2012 sowie der mündlichen Verhandlung vom 29. April 2014 „erhebliche rechtliche Bedenken“ gegen die bisherigen Beseitigungsanordnungen vom 26. September 2011 und 22. Oktober 2013 vorgebracht und mit den Beteiligten erörtert. Auch die Erörterungen in der mündlichen Verhandlung vom 29. April 2014, dass der Bescheid hinsichtlich der Nr. 2 Bedenken begegne, als dort wohl nicht die richtige Rechtsgrundlage gefunden worden sei und möglicherweise eine Anordnung nach § 10 Bundesbodenschutzgesetz in Betracht komme, zeigt auch im Hinblick auf die Lagerkapazitäten eine rechtliche Ungewissheit. Die Beteiligten haben nach diesen Klageverfahren die bekannte und fortwährende Ungewissheit des illegalen Lagerplatzes durch gegenseitiges Nachgeben i.S.d. Art. 55 BayVwVfG beseitigen wollen. Nachgeben ist jedes Opfer, das eine Partei auf sich nimmt und mit dem sie von einem günstigenfalls erreichbaren Ergebnis abrückt, wobei auch ein minimales Abrücken ausreicht (vgl. Spieth in BeckOK VwVfG, Stand 1.4.2022, § 55 VwVfG Rn. 40).

#### 46

Vorliegend sind die Beteiligten jeweils von ihren Positionen abgerückt: Nachdem der Erlass einer rechtmäßigen Beseitigungsanordnung rechtliche Schwierigkeiten bereitete, wurde auf die Festlegung einer Rechtsgrundlage verzichtet. Der Beklagte hat sich zur Beseitigung der gesamten (in der Vereinbarung mit ca. 6.400 m<sup>3</sup> bemessenen) abgelagerten Materialien innerhalb bestimmter Fristen verpflichtet, wobei er möglicherweise im Rahmen des Abfall-, Boden- bzw. Immissionsschutzrechts nicht alles hätte beseitigen müssen. Der Kläger hingegen hat für diese vollständige Beseitigung dem Beklagten entgegen der bereits bestandkräftig geltenden Stilllegung mehr Zeit zu Verfügung gestellt und währenddessen in Ziffer I. die Duldung der Ablagerungen ausgesprochen.

#### 47

Da rechtliche Unsicherheiten bzw. Hürden in Bezug auf eine weitere Beseitigungsanordnung bestanden und der Beklagte den zahlreichen Aufforderungen, prüffähige Antragsunterlagen vorzulegen, nicht nachkam, durfte der Kläger den Abschluss des Vergleichs nach pflichtgemäßem Ermessen i.S.d. Art. 55 BayVwVfG für zweckmäßig erachten.

#### 48

Für diesen subordinationsrechtlichen Vergleichsvertrag wurden Nichtigkeitsgründe i.S.d. Art. 59 Abs. 2 BayVwVfG von keinem der Beteiligten vorgebracht, noch sind diese anderweitig ersichtlich.

#### 49

Insbesondere steht kein Nichtigkeitsgrund nach Art. 59 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG im Raum, da wie ausgeführt die Voraussetzungen zum Abschluss eines Vergleichsvertrags vorlagen und dies von beiden Seiten auch nicht in Frage gestellt wird. Der Vergleichsvertrag besitzt dann eine gesteigerte Unempfindlichkeit gegenüber Verstößen gegen die tatsächlich gegebene Sach- und Rechtslage. Er ist gerade dann zulässig, wenn insoweit eine Ungewissheit besteht (vgl. Sachs/Bonk/Neumann/Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, § 59 VwVfG Rn. 40).

#### 50

Sofern beklagtenseits vorgebracht wird, dass eine rechtliche Grundlage für eine exklusive Verpflichtung zum Abtransport fehle und weder das Bundesimmissionsschutzgesetz, das Kreislaufwirtschaftsgesetz noch das Landesabfallgesetz einschlägig und dass der gesetzlich vorgegebene Vorrang der Verwertung zu beachten sei, ist festzustellen, dass dies im Rahmen des Art. 59 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG nicht der Prüfungsmaßstab für die öffentlich-rechtliche Vereinbarung ist. Die Handlungsform des Vertrags darf grundsätzlich gewählt werden, sofern nicht ein besonderes Vertragsformverbot besteht (vgl. Bonk/Neumann/Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, § 54 VwVfG Rn. 4). Es widerspräche der Natur eines (öffentlich-rechtlichen) Vertrages, für jegliche Inhalte eine gesetzliche Ermächtigung zu fordern (vgl. Bonk/Neumann/Siegel in Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, § 54 VwVfG Rn. 104). Gerade aufgrund der Ungewissheit hinsichtlich der Rechtslage für eine „Beseitigungsanordnung nach Abfall- bzw. Immissionsschutzrecht“ oder, wie in der mündlichen Verhandlung vom 29. April 2014 angesprochen, möglicherweise nach Bundesbodenschutzgesetz, wurde gerade die Vereinbarung als Vergleichsvertrag geschlossen, auf die es nun ausschließlich ankommt.

#### 51

Gleiches gilt auch insoweit, als der Beklagte vorbringt, der Abtransport statt der von ihm präferierten Verwertung durch ihn auf den Grundstücken würde den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verletzen. Die Beteiligten haben wie ausgeführt die rechtliche Ungewissheit durch gegenseitiges Nachgeben i.S.d. Art. 55 BayVwVfG beseitigt und sich auf die Ebene der Gleichordnung begeben. Daher kann sich der Beklagte, nachdem er die Ausnahme von der Stilllegung für sich in Anspruch genommen hat, nicht sobald es um seine Verpflichtung geht, auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz berufen.

#### 52

Im Übrigen wäre es ihm seit Jahren möglich gewesen, mit neu eingeleiteten Genehmigungsverfahren eine Legalisierung der von ihm angestrebten Nutzungen der Grundstücke anzustreben. Dafür, dass er dies rechtzeitig und mit prüffähigen Antragsunterlagen konsequent verfolgt hätte, blieb der Beklagte im Klageverfahren jeden schlüssigen Nachweis schuldig.

#### 53

Da - wie ausgeführt - keine Nichtigkeitsgründe i.S.d. Art. 59 BayVwVfG gegeben sind und die allgemeinen Anforderungen an die vertragliche Gestaltung aus Art. 54 Satz 2, 55 BayVwVfG hier eingehalten werden, steht der Vereinbarung in materiell-rechtlicher Hinsicht keine Rechtsvorschrift entgegen. Der geschlossene Vertrag ist wirksam und vom Beklagten zu befolgen.

#### 54

c. Aus diesem Vertrag vom 18. bzw. 30. Mai 2016 kann der Kläger vom Beklagten zunächst den vollständigen Abtransport des auf den streitigen Grundstücken abgelagerten Materials fordern.

#### 55

aa. Der Anspruch auf vollständigen Abtransport der gelagerten Materialien stützt sich auf Ziffer II.4. der Vereinbarung.

**56**

Entgegen des Vorbringens des Beklagten lässt sich bestimmen, welche der abgelagerten Materialien konkret entfernt werden sollen.

**57**

Der Präambel der Vereinbarung kann entnommen werden, dass zur Vermeidung einer Beseitigungsanordnung der vollständige Abtransport des abgelagerten Materials auf den streitgegenständlichen Grundstücken bezweckt wird. Zur Bestimmung dessen gilt laut der Präambel auch das Aufmaß vom 26. September 2014 und eine Fotodokumentation vom 15. Juni 2016 als Bestandteil dieser Vereinbarung. Durch diese wird bestimmbar, welche abgelagerten Materialien auf den Grundstücken FlNr. 1227/9 und 1228 der Gemarkung ... gemeint sind. Unabhängig von den Diskussionen um die derzeit tatsächlich vorhandenen Materialmengen, ist jedenfalls all jenes zu entfernen, was vom Aufmaß vom 26. September 2014 und der Fotodokumentation vom 15. Juni 2016 an Material noch vorhanden ist. Dass diese Verpflichtung auch noch nicht zwischenzeitlich vollständig erfüllt ist, hat der Beklagte in der mündlichen Verhandlung bestätigt.

**58**

bb. Da die in Ziffer II.4. der Vereinbarung genannten Fristen bereits verstrichen sind, kann der Kläger den vollständigen Abtransport zum beantragten Zeitpunkt von drei Monaten ab Rechtskraft des Urteils verlangen. Diese Frist erscheint ausreichend und angemessen, um - ggf. durch Beauftragung eines entsprechend leistungsfähigen Unternehmens - den Abtransport zu gewährleisten.

**59**

Eine wie vom Beklagten geforderte Vertragsanpassung in zeitlicher Hinsicht, weil die Aufbereitung des Materials zu einsatzfähigen Baustoffen durch den Beklagten mehr Zeit in Anspruch nähme, ist unbeachtlich, da - wie sogleich unter cc. dargestellt - eine Verwertung des Materials durch den Beklagten auf seinem Grundstück der vertraglichen Verpflichtung des Beklagten nicht entgegengehalten werden kann und auch - wie unter dd. dargestellt - eine Vertragsanpassung nicht verlangt werden kann.

**60**

cc. Entgegen des Vorbringens des Beklagten überschreitet die Beseitigungspflicht allein durch Abtransport nicht den Vertragswortlaut.

**61**

Die Ziffer II.4. der Vereinbarung enthält die maßgeblichen Vorgaben zur Entfernung. Dies ist jedoch bei Gesamtschau der vertraglichen Verpflichtungen so zu verstehen, dass die Entfernung das Verbringen von den streitgegenständlichen Grundstücken meint, eine konkrete Regelung zur anschließenden Entsorgung i.S.d. § 3 Abs. 22 KrWG durch Verwertung oder Beseitigung hingegen nicht enthalten ist.

**62**

Vorrangiger Anknüpfungspunkt für die Vereinbarung ist die Bekämpfung rechtswidriger Ablagerungen von Stoffen. In der Zusammenschau mit den Bescheiden war stets die „Entfernung und Entsorgung“ angeordnet (siehe Nr. 2 des Bescheids vom 26. September 2011 und Nr. 1 des Bescheids vom 22. Oktober 2013), so dass auch dem Beklagten bekannt war, dass jedenfalls seitdem die genehmigungsfreie Lagerung auf den streitgegenständlichen Grundstücken nicht mehr gebilligt war. Dies spiegelt sich auch in Ziffer I. der Vereinbarung wieder, wonach „die öffentlich-rechtlichen Vorschriften (insbesondere Ziffer II dieser Vereinbarung) in Bezug auf die Entfernung und Entsorgung“ zu beachten seien. Jedenfalls ab den verstrichenen Zeitpunkten aus Ziffer II.4. der Vereinbarung war ein Entfernen durch Abtransport der Materialien, die die jeweils festgelegten Mengen überschreiten, von den benannten Grundstücken vertraglich zu erfüllen. Denn wie sich zum einen aus der Präambel ergibt, regelt die Vereinbarung deutlich und ausdrücklich „den vollständigen Abtransport“ des gelagerten Materials von den streitgegenständlichen Grundstücken. Die Vorgaben aus Ziffer II.4. der Vereinbarungen zur gestaffelten Entfernung des gelagerten Materials sind zum anderen mit der Überschrift der Ziffer II. zu verstehen. Demnach regelt Ziffer II. eindeutig die „Maßgaben für den Abtransport“. Des Weiteren ist Ziffer II.4. im Zusammenhang mit Ziffer III.2. zu lesen, wonach im 2. Spiegelstrich die Menge und Zeitpunkt des Abtransports zu dokumentieren und nachzuweisen ist. Maßgeblich ist, dass die Materialien von den streitgegenständlichen Grundstücken fortgeschafft werden sollen.

**63**

Die ggf. im Jahr 2001 einst bezweckte und spätestens bis Ende des Jahres 2018 teilweise geduldete Verwertung kann entgegen der Ansicht des Beklagten nicht dahingehend ausgelegt werden, dass sie es auf den Grundstücken auch darüber hinaus ist. Soweit der Beklagte auf Ziffer II.2. der Vereinbarung Bezug nimmt und der Ansicht ist, dass Zweck der Vereinbarung die Verwertung des abgelagerten Materials sei, ist dem entgegen zu halten, dass in Ziffer II.2. zunächst der Gesetzeswortlaut des § 7 Abs. 3 KrWG wiedergegeben wird, der darauf hinweist, dass die Entsorgung bei Verwertung „ordnungsgemäß und schadlos“ zu erfolgen hat. Daher ist Ziffer II.2. so zu verstehen, dass der Regelungsgehalt der Ziffer II.2. nur vor Augen hatte, dass bei einer an die Entfernung anschließenden Entsorgung ein unerlaubter Umgang mit den Materialien vermieden und dem Gebot der umweltgerechten Entsorgung von Abfällen entsprochen wird.

**64**

So die Materialien von den Grundstücken entfernt sind, enthält die Vereinbarung keine konkreten Vorgaben, ob im Rahmen der Entsorgung die Verwertung oder die Beseitigung zulässig ist. Insofern besteht für den Beklagten immer noch die Möglichkeit der Verwertung, jedoch nicht, jedenfalls nicht nach der aktuellen Sach- und Rechtslage, auf den streitgegenständlichen Grundstücken.

**65**

dd. Auch kann der vertraglichen Verpflichtung des Beklagten kein Anspruch auf Anpassung des Vertrags nach Art. 60 Abs. 1 Satz 1 Alt. 1 BayVwVfG entgegengehalten werden.

**66**

Gemäß Art. 60 Abs. 1 S. 1 Alt. 1 BayVwVfG kann eine Vertragspartei die Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse verlangen, wenn sich die für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebenden Verhältnisse seit Abschluss des Vertrags so wesentlich geändert haben, dass dieser Vertragspartei das Festhalten an der ursprünglichen vertraglichen Regelung nicht zuzumuten ist.

**67**

Eine wesentliche Änderung der für die Festsetzung des Vertragsinhalts maßgebenden Verhältnisse i.S.d. Art. 60 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG liegt vor, wenn sich die zur Geschäftsgrundlage gemachten Umstände objektiv so erheblich geändert haben, dass die Vertragsparteien bei Kenntnis der Änderung „den Vertrag nicht oder jedenfalls nicht mit diesem Inhalt geschlossen hätten“. Erforderlich ist die objektive Überschreitung einer „Erheblichkeitsschwelle“ (vgl. Brosius/Gersdorf in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand April 2022, § 60 VwVfG Rn. 57).

**68**

Der Beklagte ist der Ansicht, dass, indem das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen eine Genehmigungspflicht für eine Brecheranlage annahm und ohne Genehmigung die Einstellung der Verwertung vom Beklagten forderte, es den Fortgang der Bereinigung des Lagerplatzes behindert und verzögert habe. Der Einsatz eines nun genutzten Vorbaubrecherlöffels/sog. Brecherlöffel ermögliche nur eine Verwertung in geringem Umfang.

**69**

Es kann dahinstehen, welche konkreten Erwägungen den zeitlichen Vorgaben nach Ziffer II.4. der Vereinbarung zugrunde lagen, denn hinsichtlich einer anlagenbezogenen Genehmigungsbedürftigkeit, die nach Vortrag des Beklagten zu Verzögerungen geführt haben sollen, haben sich keine Umstände geändert. Bereits im ersten Schreiben des Klägers vom 9. Oktober 2009 wurde der Beklagte darauf hingewiesen, dass für „Errichtung und Betrieb einer Anlage zum Brechen und Aufbereiten sowie zum zeitweiligen Lagern von Bauschutt und Betonbruch“ auf den o.g. Grundstücken immissionsschutzrechtliche Genehmigungen erforderlich seien. Daher kann sich der Beklagte nicht darauf berufen, er hätte sich mit der Vereinbarung nicht einverstanden erklärt, hätte er um die (weiteren) genehmigungsrechtlichen Hürden für eine Verwertung gewusst.

**70**

Zudem kann, unabhängig davon, ob die Voraussetzung einer Vertragsanpassung vorliegend gegeben sind, eine Anpassung des Vertragsinhalts an die geänderten Verhältnisse nach Art. 60 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG nur verlangt werden, wenn eine konkrete Anpassungs-offerte vorliegt, die den geänderten Verhältnissen angemessen ist und wenn die dadurch verlangte Anpassung möglich und zumutbar ist (vgl. Brosius/Gersdorf in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand April 2022, § 60 VwVfG Rn. 68 m.w.N.).

Die in der mündlichen Verhandlung und nachgelassenen Schriftsatzfrist geäußerten Anpassungswünsche des Beklagten lassen bereits ein konkretes Anpassungsangebot oder bestimmbar Ausführungen dazu fehlen, so dass der Anspruch auf Vertragsanpassung dem Kläger nicht entgegengehalten werden kann.

#### **71**

Der Beklagte hat damit die in zeitlicher Hinsicht ggf. erschwerte Verwertung der Materialien selbst zu vertreten. Dafür spricht auch, dass der Beklagte seine Verwertungsversuche nie im Sinne von Ziffer III. 1. der Vereinbarung und damit einen Entsorgungsbeginn in Erfüllung des Vertrages angezeigt hat. Doch selbst wenn die Behörde davon Kenntnis erlangt haben könnte, als sie die Brecheranlage zum Verwerten der Materialien entfernen ließ, hat der Beklagte daraufhin weder einen Antrag auf Genehmigung gestellt noch zumindest - weil er hinsichtlich der Genehmigungsbedürftigkeit anderer rechtlicher Auffassung ist - der Behörde das aufwändigere Verfahren mit dem Brecherlöffel dargelegt und rechtzeitig um Fristverlängerung gebeten. Laut Protokoll der mündlichen Verhandlung sei dem Kläger die Umarbeitung des Materials mit dem sog. Brecherlöffel erst durch die Schriftsätze im anhängigen Verfahren bekannt geworden.

#### **72**

d. Aus diesem Vertrag kann der Kläger vom Beklagten auch die gemäß § 88 VwGO an den zwischenzeitlichen Zeitablauf angepasste und entsprechend tenorierte Anzeige von Maßnahmen zur Entfernung des Materials verlangen. Anspruchsgrundlage hierfür ist die Ziffer III.1. der Vereinbarung.

#### **73**

Aus Ziffer III.2. der Vereinbarung kann der Kläger vom Beklagten eine Dokumentations- und Nachweispflicht fordern.

#### **74**

Diesbezüglich hat der Beklagte auch keinerlei Einwendungen vorgebracht.

#### **75**

4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

#### **76**

Die Entscheidung über die vorläufig Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 der Zivilprozessordnung. Es war nur die Kostenentscheidung für vorläufig vollstreckbar zu erklären. So wird teilweise schon vertreten, dass § 167 Abs. 2 VwGO, wonach Urteile auf Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen nur wegen der Kosten für vorläufig vollstreckbar erklärt werden können, auch auf die Leistungsklage entsprechend anwendbar sei (vgl. Pietzner/Möller in Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Februar 2022, § 167 VwGO Rn. 135; Kopp/Schenke, VwGO, 13. Auflage, § 167 Rn. 11). Ob dem zu folgen ist, kann offenbleiben, denn in dem vorliegenden Fall, in dem der Kläger die Leistungspflicht erst nach Rechtskraft beantragt hat und entsprechend tenoriert ist, läuft eine vorläufige Vollstreckbarkeit des Sachausspruchs ins Leere.