

Titel:

Rekultivierungsanordnung, Richtiger Adressat, Stilllegungsanzeige, Betreiber im Zeitpunkt der Stilllegung, Deponiebetreiber, Nachsorgepflicht, Verhaltenshaftung, Betreiberbegriff, Verantwortlichkeit, Selbstverwaltungsgarantie

Normenketten:

VwGO § 113 Abs. 1

KrWG § 40 Abs. 2

DepV § 2 Nr. 12

Schlagworte:

Rekultivierungsanordnung, Richtiger Adressat, Stilllegungsanzeige, Betreiber im Zeitpunkt der Stilllegung, Deponiebetreiber, Nachsorgepflicht, Verhaltenshaftung, Betreiberbegriff, Verantwortlichkeit, Selbstverwaltungsgarantie

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Kläger zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Kläger darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger wendet sich gegen die ihm gegenüber erlassene Anordnung der Rekultivierung einer in seinem Gebiet gelegenen ehemaligen Bauschuttdeponie.

2

Auf dem Grundstück Fl.Nr., Gemeinde A, Gemarkung B wurde von 1963 bis 1975 durch die ehemals eigenständige Gemeinde B ein gemeindlicher Müllplatz betrieben. Abgelagert wurde Hausmüll, Sperrmüll, Altreifen sowie Baugrubenaushub und Bauschutt. Die Gemeinde B wurde zum 1. Januar 1976 in die Gemeinde A (Beigeladene) eingemeindet. Eigentümerin des Grundstücks ist die Beigeladene.

3

Mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Beseitigung von Abfällen vom 7. Juni 1972 (AbfG 1972) wurden die Landkreise für die auf ihrem Gebiet anfallenden Abfälle verantwortlich.

4

Unter dem 17.12.1975/2.1.1976 schlossen der Landkreis ... und die Gemeinde B einen für eine Vielzahl von Verträgen vorformulierten (Formular-) Vertrag „über die Verpachtung, die Einrichtung und den Betrieb eines Ablagerungsplatzes für Bauschutt, Abraum, Kies, Erde und Gartenabfälle“. Nach § 1 des Vertrags verpachtet die Gemeinde B ihren Müllplatz an den Landkreis. Der Müllplatz dient zur Ablagerung von Bauschutt, Abraum, Kies, Erde und Gartenabfällen aus dem gesamten Gebiet des Landkreises, soweit diese Abfälle durch Selbstanfahrer oder deren Beauftragte im Sinn des § 13 Abs. 1 und 3 der Abfallbeseitigungssatzung des Landkreises in der jeweils geltenden Fassung angeliefert werden. Der Müllplatz wird durch die Gemeinde eingerichtet. Die Einrichtung umfasst insbesondere die Errichtung eines mindestens 1,5 m hohen Maschendrahtzauns und eines verschließbaren Zugangs. Im Übrigen wird auf die entsprechenden Richtlinien des Bayerischen Staatsministeriums des Inneren verwiesen (§ 2). Die Gemeinde betreibt den Müllplatz im Auftrag des Landkreises. Zum Betrieb gehört insbesondere, dass der Müllplatz während der Öffnungszeiten ausreichend überwacht und nach Bedarf einmal wöchentlich eingeebnet wird (§ 3). Für die Benutzung gilt die Benutzungsordnung für die geordneten Deponien im

Landkreis ... in der jeweils gültigen Fassung (§ 4). Der Müllplatz wird nach der Verfüllung von der Gemeinde rekultiviert (§ 5). Die Gemeinde erhebt im Auftrag des Landkreises für die Benutzung des Müllplatzes die nach der Abfallbeseitigungsgebührensatzung des Landkreises in der jeweils gültigen Fassung anfallenden Selbstanfuhrgebühren (§ 6). Die Gemeinde erhält für die Verpachtung, die Einrichtung, den Betrieb und die Rekultivierung des Müllplatzes ein Entgelt, dessen Höhe sich nach der Höhe der nach § 4 des Vertrages vereinnahmten Benutzungsgebühren richtet (§ 7). Der Vertrag wurde zum 1.1.1976 wirksam und endet, wenn der Müllplatz verfüllt, rekultiviert oder durch die Anordnung einer zuständigen Behörde vorzeitig geschlossen wird. In letztem Fall sind die nach den Umständen möglichen Rekultivierungsarbeiten durchzuführen. Im Anschluss an den Vertragsschluss übersandte das Landratsamt am 20. Januar 1976 der Gemeinde A (Beigeladene), wie auch weiteren zwanzig Gemeinden, die für die Erhebung von Benutzungsgebühren erforderlichen Gebührenmarken.

5

In der Folgezeit überprüfte das Landratsamt in regelmäßigen Abständen „im Rahmen des Außendienstes die im Auftrag des Landkreises betriebene dezentrale Deponie (s. Vereinbarung)“ und stellte gegebenenfalls die Notwendigkeit zur Durchführung im einzelnen aufgeführter Maßnahmen fest, zu deren Behebung die Beigeladene aufgefordert wurde.

6

Im Zuge der Sonderaktion des Freistaats Bayern zur Sanierung und Rekultivierung vom Müllplätzen wurde seitens der Beigeladenen die Besorgnis geäußert, dass die „Schuttgrube A – B“ geschlossen wird. Mit Schreiben vom 6. Oktober 1978 teilte der Landrat mit, dass der Landkreis ... derzeit nicht beabsichtige, „die in seinem Auftrag von der Gemeinde A betriebenen Bauschuttdeponien in A und B zu schließen“.

7

Mit Schreiben vom 11. Februar 1980, über das Landratsamt an die Regierung von ... gerichtet, stellt der Bürgermeister der Beigeladenen unter Bezugnahme auf einen entsprechenden Gemeinderatsbeschluss den Antrag, den Ablagerungsplatz für Bauschutt in B weiterbetreiben zu dürfen. Mit Schreiben vom 7. März 1980 teilte der Landrat dem Bürgermeister der Beigeladenen mit, die Regierung von * habe bei einer nochmaligen Vorsprache davon überzeugt werden können, dass die Deponie in B nicht geschlossen werde.

8

Mit Schreiben vom 4. Juni 1980 an den Kläger forderte die Regierung von * diesen auf, die für die Zulassung des Weiterbetriebs der Deponie B erforderlichen Antragsunterlagen vorzulegen.

9

Mit Bescheid der Regierung von ... vom 23. April 1982, adressiert an den Kläger, wurde dem Kläger der Weiterbetrieb des ehemaligen Müllplatzes der Gemeinde A, Ortsteil B, Fl.Nr. ... als Bauschuttdeponie unter den nachfolgend genannten Bedingungen und Auflagen gestattet. Zur Begründung wird ausgeführt, dass der verfahrensgegenständliche Müllplatz bisher nicht im Sanierungs- und Rekultivierungskonzept des Landkreises ... enthalten gewesen sei. Nach dem Willen der Gemeinde A und des Landkreises ... solle dieser Platz jedoch als dezentrale Bauschuttdeponie gemäß einer Vereinbarung mit dem Landkreis weitergeführt werden. Bei mehreren Ortseinsichten mit dem Landkreis ... und dem Wasserwirtschaftsamt ... sei einvernehmlich festgestellt worden, dass die Beseitigung des entstandenen Landschaftsschadens am zweckmäßigsten durch die Zulassung des Weiterbetriebs als Bauschuttdeponie und einer anschließenden landschaftsgerechten Rekultivierung unter den nachfolgend genannten Bedingungen und Auflagen erfolgen solle.

10

Im Zuge turnusgemäßer Überprüfungen der dezentralen Bauschuttdeponien im Landkreis ... wurde auf dem formularmäßigen Feststellungsblatt u.a. beanstandet, dass die Benutzungsgebühr nicht der derzeit gültigen Abgabesatzung des Landkreises entspreche. Die Beigeladene wurde „als Betreiber der (oben) genannten Deponien“ zur Umsetzung der jeweils festgestellten Mängel aufgefordert.

11

Mit Schreiben vom 7. Juli 1997 teilte das Wasserwirtschaftsamt ... dem Landratsamt ... mit, dass u.a. die Deponie B für den Weiterbetrieb als Bauschuttdeponie nicht geeignet sei. Aufgrund des geringen Abstands der Deponiebasis zum Grundwasser sei eine Beeinträchtigung der Grundwasserqualität möglich. Im potentiellen Abstrom sei eine Grundwassermessstelle zur Beweissicherung zu erstellen und regelmäßig zu

untersuchen. Aus wasserwirtschaftlicher Sicht sei nur noch eine Ablagerung von Bodenaushub (Abfallschlüssel 3 14 11) vertretbar. Dem Landkreis werde empfohlen, anfallenden Bauschutt bei Abbruchmaßnahmen gegen Nachweis einer Verwertung zuzuführen bzw. die Ablagerung auf nur wenige Deponien mit günstigen Standortbedingungen zu beschränken. Wegen des durchlässigen Untergrunds und des geringen Grundwasserabstands wurde eine Stilllegung als weiteres Vorgehen in Aussicht gestellt. Mit weiterem Schreiben vom 21. Oktober 1997 an das Landratsamt beanstandete das Wasserwirtschaftsamt, dass die Bauschuttdeponie B derzeit nicht ordnungsgemäß betrieben werde. Die im einzelnen aufgeführten Gegenstände müssten ordnungsgemäß (mit Entsorgungsnachweis) entsorgt werden.

12

Bei mehrfachen Kontrollen durch das Landratsamt wurden unzulässige Abfallablagerungen am Hangfuß der Bauschuttdeponie festgestellt. Die Beigeladene wurde mehrfach aufgefordert, die unzulässig gelagerten Stoffe ordnungsgemäß zu beseitigen und dem Landratsamt einen Nachweis hierüber vorzulegen.

13

Im Zuge der Altlastenerhebung Bayern wird auf dem Stammdatenblatt der Deponie B, Fl.Nr., ehemalige Bauschuttdeponie, Hausmüllablagerungsplatz 1965-1983, Bauschuttdeponie ab 1983, der Kreisabfallwirtschaftsbetrieb ... ab 1.1.1976 als Betreiber aufgeführt. Die Beigeladene wird für den Zeitraum vom 1.1.1965 bis zum 31.12.1975 als Betreiberin genannt (Behördenakte Bl. 222 bzw. 241).

14

Bei einer Ortseinsicht am 1. April 1999, an der Vertreter des Landratsamts, der Beigeladenen und des Wasserwirtschaftsamts teilgenommen hatten, wurde die Schließung der Deponie zum Jahresende vereinbart. Grund hierfür war der zu geringe Abstand der Deponiesohle zum Grundwasser. Die Beigeladene wurde gebeten mitzuteilen, ob sie wie vereinbart freiwillig auf einen Weiterbetrieb ab 1.1.2000 verzichtet. Andernfalls sehe sich das Landratsamt veranlasst, den Weiterbetrieb durch einen förmlichen Bescheid zu unterbinden. Bei einem weiteren Ortstermin am 9. Dezember 1999 wurden zwischen dem Wasserwirtschaftsamt, der Beigeladenen und dem Kläger zwei Alternativen hinsichtlich der weiteren Vorgehensweise bezüglich der verfahrensgegenständlichen Deponie besprochen. Der Bürgermeister der Beigeladenen sprach sich angesichts der angespannten Finanzlage dafür aus, dass der Deponiekörper mit einer ca. 1 m mächtigen Schicht aus Aushubmaterial überzogen werden solle, das aus den im Gemeindebereich anfallenden Kanalisationsarbeiten genommen werden könne.

15

Nach mehrfacher Aufforderung durch das Landratsamt übersandte die Beigeladene mit Schreiben vom 19. Januar 2001 den Auszug aus der Gemeinderatssitzung vom 3. Februar 2000, in welcher über die Schließung der Deponie B abgestimmt wurde. Es wurde mitgeteilt, dass die Deponie zwischenzeitlich von einer Firma mit Erdaushub vom Kanalbau in dem Gemeindeteil C überdeckt und einplanert wurde. Die Maßnahmen seien soweit abgeschlossen. Das Schreiben ging am 29. Januar 2001 beim Kreisabfallwirtschaftsbetrieb des Klägers ein und enthält einen handschriftlichen Vermerk „= Stilllegungsanzeige z. 31.1.00“.

16

Da nach Inkrafttreten der Verordnung über die umweltverträgliche Ablagerung von Siedlungsabfällen (AbfAbIV) zum 1. März 2001 unterschiedliche Auffassungen der Gemeinden, des Landkreises und der Regierung von ... zur Kostentragungspflicht hinsichtlich der notwendigen Sanierungs- und Anpassungskosten bestanden, fasste der Kreistag des Klägers in seiner Sitzung vom 16. Juli 2002 den Beschluss, dass die Bauschuttdeponien, die über einen Pachtvertrag mit dem Landkreis verfügen, als Landkreisdeponien zu behandeln seien. Voraussetzung sei die Bereitschaft der Gemeinden, eine Vereinbarung mit dem Landkreis über die finanziellen Folgen abzuschließen, für den Fall, dass ein Gericht zu einer anderen rechtlichen Bewertung komme.

17

In der daraufhin geschlossenen Vereinbarung vom 29.11.2002/6.12.2002 zwischen dem Kläger und den betroffenen Gemeinden, unter anderem auch der Beigeladenen, zur Ergänzung des Vertrags von 1975 erklärte sich der Landkreis bereit, die notwendigen Sanierungs- und Unterhaltsleistungen zu erbringen (§ 1 der Vereinbarung), während die Gemeinde die Durchführung und die Kosten für die notwendige Rekultivierung der Deponie übernehmen sollte (§ 2 der Vereinbarung). Für den Fall, dass ein Gericht in einem rechtskräftigen Urteil feststelle, dass die Deponie zu Unrecht als Landkreisdeponie behandelt wurde,

habe die Gemeinde dem Landkreis die Schäden zu ersetzen, die zur Erfüllung der notwendigen Sanierungsmaßnahmen entstanden sind (§ 4 der Vereinbarung). Der Landkreis entscheide nach dem neuen Abfallwirtschaftskonzept, ob die Deponie geschlossen werden solle (§ 6).

18

Am 30. Juli 2003 zeigte der Kreisabfallwirtschaftsbetrieb des Klägers gemäß § 14 DepV a.F. an, dass sich die Deponie B am 1. August 2002 in der Ablagerungsphase befunden habe und stellte einen Antrag auf Weiterbetrieb. Im Zuge der nach der damals geltenden Deponieverordnung erforderlichen Angaben wurde als Antragsteller der Landkreis, als Betreiber ebenfalls der Landkreis ... und zusätzlich die Gemeinde A genannt. Zur Begründung des Antrags auf Weiterbetrieb wurde angegeben, dass für nicht verwertbaren inertem Bauschutt und Bodenaushub weiterhin Bauschuttdeponien erforderlich seien. Zudem sei eine Verfüllung des vorhandenen Restvolumens erforderlich, um eine Rekultivierung des Geländes zu ermöglichen. Die Deponie sei derzeit geschlossen, es erfolgten keine Anlieferungen. Aussagen zu Maßnahmen während der Stilllegungs- und Nachsorgephase seien erst möglich, wenn die Ergebnisse der derzeit noch einzurichtenden Grundwassermessstellen vorlägen. Von einer Sicherheitsleistung solle abgesehen werden, da der Landkreis ... als öffentlichrechtliche Gebietskörperschaft den angestrebten Sicherungszweck gewährleisten könne.

19

Mit Schreiben vom 22. Oktober 2003 zeigte der Abfallwirtschaftsbetrieb des Klägers dem Landratsamt, staatliche Abfallaufsicht, neben weiteren aufgelisteten Bauschuttdeponien die Stilllegung der Deponie B, Fl.Nr. ... an.

20

Im weiteren Verlauf wurden die hinsichtlich der Bauschuttdeponie B – wie auch der übrigen im Landkreis gelegenen ehemaligen Bauschuttdeponien – erforderlichen Sanierungs-/Rekultivierungsmaßnahmen auf der Grundlage von durch den Kreisabfallwirtschaftsbetrieb beauftragten Gutachten des Büros ... GmbH zwischen dem Kreisabfallwirtschaftsbetrieb des Klägers, dem Beklagten und dem Wasserwirtschaftsamt abgestimmt. Der Umfang der für die Sanierung-/Rekultivierung erforderlichen Maßnahmen der ehemaligen Bauschuttdeponien zwischen dem Kläger und den betroffenen Gemeinden war jedoch strittig, da die Vereinbarungen Ende der 1970iger Jahre und der Zusatzvereinbarung von 2002 aus Sicht der Beteiligten keine klaren Aussagen zum Standard und den Anforderungen an Sanierung-/Rekultivierung enthielten und sich die Anforderungen stetig erhöht hätten.

21

Am 30. Mai 2023 beantragte der Kreisabfallwirtschaftsbetrieb des Klägers als Betreiber der Bauschuttdeponie B (Fl.Nr. 200, Gemarkung B, Gemeinde A) beim Beklagten die Genehmigung der Rekultivierungsplanung gemäß der beigefügten Baubeschreibung des Büros ... GmbH.

22

Nach Einholung fachlicher Stellungnahmen erließ das Landratsamt, Abteilung Immissionsschutz und Abfallrecht, am 18. Dezember 2023 gegenüber dem Kläger die streitgegenständliche Rekultivierungsanordnung. Der Kreisabfallwirtschaftsbetrieb, Landratsamt, wurde verpflichtet, die von ihr (richtig wohl: ihm) ehemals betriebene, zwischenzeitlich stillgelegte Bauschuttdeponie auf der Fl. Nr., Gemarkung B, Gemeinde A, Landkreis, zu rekultivieren (Nr. 1 des Bescheids). Die Gemeinde A hat die Rekultivierungsanordnung unter Nr. 1 des Bescheides als Grundstückseigentümerin zu dulden (Nr. 2). Die Rekultivierung hat nach Maßgabe des Rekultivierungsplans von Klägerin... GmbH vom 15. Februar 2023 zu erfolgen, soweit nicht in Nr. 4 dieser Anordnung abweichende weitere Anordnungen festgesetzt oder durch Roteintragungen der Planunterlagen geändert oder ergänzt werden (Nr. 3). Im Folgenden werden die maßgeblichen Rekultivierungsplanungsunterlagen aufgelistet und unter Nr. 4 der Anordnung die abweichend von Nr. 3 der Anordnung einzuhaltenden weiteren Anordnungen bestimmt. Zur Begründung wird ausgeführt, am 19. Januar 2001 habe die Gemeinde A die Stilllegung der auf dem Grundstück Fl.Nr., Gemarkung B betriebenen Bauschuttdeponie angezeigt. Am 30. Mai 2023 seien die Antragsunterlagen zu Rekultivierung der Deponie eingegangen. Mit der beantragten Rekultivierung solle die Rekultivierung des Deponiekörpers abgeschlossen und die Fläche einer geeigneten Nachnutzung zugeführt werden. Das Landratsamt ... sei gemäß § 40 Abs. 2 Satz 1 KrWG i.V.m. Nr. 8.4 AbfZustV für den Erlass des Bescheids zuständig. Rechtsgrundlage sei § 40 Abs. 2 KrWG. Danach solle die zuständige Behörde den Inhaber einer Abfallentsorgungsanlage verpflichten, auf seine Kosten das Gelände, das für die Abfallentsorgung

verwendet worden ist, zu rekultivieren und sonstige Vorkehrungen zu treffen, die eine Beeinträchtigung des Allgemeinwohls verhüten. Die Rekultivierung der ehemaligen Deponie des Abfallwirtschaftsbetriebs des Landkreises ... sei erforderlich, um den mit der Errichtung und den Betrieb verbundenen erheblichen Eingriff in das Landschaftsbild auszugleichen. Die festgesetzten Anordnungen seien geboten, um eine schädliche Beeinflussung des Grundwassers und des Bodens und damit eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit auszuschließen.

23

Der Bescheid wurde dem Kläger am 19. Dezember 2023 zugestellt.

24

Am 16. Januar 2024 erhob der Kläger Klage und beantragt,

25

die Rekultivierungsanordnung des Beklagten vom 18. Dezember 2023, Aktenzeichen, wird aufgehoben.

26

Zur Begründung wird ausgeführt, der Kläger wende sich nicht gegen die auch aus seiner Sicht notwendige Rekultivierung der Deponie B und bestreite insoweit auch nicht das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen für den Erlass der streitgegenständlichen Anordnung. Er wende sich jedoch gegen die Heranziehung als Verantwortlicher. Richtige Adressatin des Bescheids wäre vielmehr die Beigeladene gewesen, weil sie als (letzte) Betreiberin der Deponie anzusehen und somit für deren Rekultivierung verantwortlich sei. Die Deponie B befinde sich in der Stilllegungsphase, da ihre Stilllegung angezeigt, ihre endgültige Stilllegung jedoch bislang weder beantragt noch festgestellt worden sei. Gemäß § 40 Abs. 1 KrWG habe der Deponiebetreiber die Stilllegung der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen. Diese Anzeige sei im Jahr 2001 durch die Beigeladene und im Jahr 2003 erneut durch den Kläger erfolgt. Die Verpflichtung zur Rekultivierung nach § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KrWG treffe bei stillgelegten Anlagen den letzten Anlagenbetreiber. Betreiber sei nach § 2 Nr. 12 DepV derjenige, der die tatsächliche oder rechtliche Verfügungsgewalt über eine Deponie innehat. Wer Betreiber ist, sei unter Berücksichtigung der rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Einzelfallumstände zu beurteilen. Zu den relevanten Einzelfallumständen möge unter anderem gehören, wer die Entsorgungspflicht für die zu beseitigenden Abfälle innehabe. Darauf scheine auch die Regierung von ... in ihrem Bescheid vom 23. April 1982 abzustellen, mit dem sie dem Kläger und nicht etwa der Beigeladenen den Weiterbetrieb des ehemaligen Müllplatzes der Beigeladenen als Bauschuttdeponie gestattet habe. Die Aufgabenzuweisung als entsorgungspflichtige Körperschaft besage für sich genommen noch nichts über das Betreiben einer bestimmten Deponie. So gebe es in Bayern zahlreiche Beispiele für von Gemeinden und Privaten betriebene Deponien, ohne dass dies etwas an der Stellung der Landkreise als entsorgungspflichtige Körperschaften ändere. Grundsätzlich sei es möglich, den kreisangehörigen Gemeinden einzelne Aufgaben zur Abfallentsorgung zu übertragen. Wer der letzte und somit der nach § 40 Abs. 2 KrWG verantwortliche Betreiber der Deponie B gewesen sei, müsse im Wege einer Einzelfallbetrachtung bestimmt werden. Die zwischen dem Landkreis ... und der Beigeladenen geschlossenen Verträge von 1975/76 und 2002 über die Verpachtung, die Einrichtung und den Betrieb der Bauschuttdeponie würden für die Beigeladene als Deponiebetreiberin sprechen. Diese habe die tatsächliche Verfügungsgewalt über die Deponie gehabt und sei verpflichtet gewesen, die ordnungsgemäße Ablagerung zu gewährleisten. Zudem sei sie ausdrücklich als Betreiberin genannt worden. Die Beigeladene habe zwar die Verfügungsgewalt im Auftrag des Klägers und somit auch in dessen Namen ausgeübt, jedoch habe sie für die Verpachtung ein Entgelt erhalten und im Auftrag des Klägers die Selbstanfuhrgebühren erhoben, so dass sie einen wirtschaftlich bestimmenden Einfluss auf den Deponiebetrieb gehabt und auf eigene Rechnung gehandelt habe. Die erwirtschafteten Gebühren seien während der gesamten Vertragslaufzeit bei der Beigeladenen verblieben. Die Gemeinde sei im Außenverhältnis in eigenem Namen aufgetreten, wie dies auch vor Inkrafttreten des AbfG 1972 der Fall gewesen sei. Ursprünglich sei die Beigeladene unstreitig Betreiberin des Müllplatzes gewesen. Der Abschluss des Vertrages vom 17.12.1975/2.1.1976 zeige, dass die rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten des Deponiebetriebs gerade nicht verändert werden sollten. Auch könne ein beauftragter Dritter im Sinne von § 22 Satz 1 KrWG Betreiber einer Deponie sein, wenn sich dies aus dem Auftragsumfang ergebe. Der Kläger sei seinem Entsorgungsauftrag dadurch nachgekommen, dass er die Gemeinde mit dem Betrieb der Deponie beauftragt habe, ohne in deren Betreiberstellung eingerückt zu sein. Die Regelungen im Vertrag vom 29.11.2002/6.12.2002 würden schon nach dem Sinn und Zweck der Vereinbarung nichts an der Betreibereigenschaft der Beigeladenen ändern. Zur Vermeidung eines

Rechtsstreits sei lediglich klargestellt worden, dass die Durchführung der Rekultivierung der Gemeinde obliege. Die Beigeladene habe den Deponiebetrieb entsprechend der Verträge mit dem Landkreis auch selbst bestimmt und den wirtschaftlichen Nutzen daraus gezogen. Sie habe die erhobenen Gebühren vereinnahmt und die anfallenden Kosten getragen. Auch habe sie die Erhebungsbögen über die öffentliche Abfallbeseitigung des Bayerischen Statistischen Landesamts ausgefüllt und sei als Betreiberin im Außenverhältnis aufgetreten. Damit habe sie auch die Verantwortung für die Dokumentation der Abfallablagerung übernommen. Angesichts der drohenden Schließung des Deponiegeländes habe die Beigeladene einen Antrag auf Weiterbetrieb gestellt und sei hier gegenüber der Regierung von ... als verantwortliche Betreiberin aufgetreten. Aufgrund des zeitweise nicht ordnungsgemäßen Deponiebetriebs seien zahlreiche Anweisungen und Anordnungen erfolgt. Die Beigeladene sei diesen nicht immer nachgekommen. Offensichtlich seien alle Beteiligten davon ausgegangen, dass die Beigeladene und nicht der Kläger die Anlieferung der Abfälle zu überwachen und die ordnungsgemäße Ablagerung von Bauschutt sicherzustellen habe. Die erste Stilllegungsanzeige sei durch die Beigeladene aufgrund einer Entscheidung des Gemeinderats erfolgt und habe auf einer Stilllegungsvereinbarung zwischen den Beteiligten vom 6. Mai 1999 beruht. Die spätere Stilllegungsanzeige des Klägers sei offensichtlich auf den mit der Beigeladenen geschlossenen Vertrag und den Unsicherheiten der Beteiligten hinsichtlich der Verantwortlichkeit für die Deponie zurückgegangen. Die Stilllegungsanzeige sei auch nicht konstitutiv für das Eingreifen der Ermächtigung nach § 40 Abs. 2 KrWG.

27

Der Beklagte beantragt,

28

die Klage abzuweisen.

29

Bei der Beurteilung, wer letzter Betreiber eine Deponie gewesen sei, handle es sich um eine Einzelfallentscheidung. Entscheidend sei, wer tatsächlich der letzte Betreiber war, nicht, wer in der Vergangenheit zuvor als Betreiber anzusehen gewesen wäre. Insofern komme es maßgeblich auf die letzten Handlungen an, die eine Betreibereigenschaft indizieren, und nicht auf Jahrzehnte zurückliegende tatsächliche Verhältnisse oder vertragliche Regelungen. Die letzte Handlung, die eine Betreibereigenschaft indiziert habe, sei die Anzeige der Stilllegung gewesen. Diese sei zunächst von der Beigeladenen mit Schreiben vom 19. Januar 2001 vorgenommen worden, zuletzt habe aber der Kläger eine Stilllegungsanzeige abgegeben. Mit Schreiben vom 30. Mai 2023 habe der Kläger ausdrücklich als Betreiber der Bauschuttdeponie B die Rekultivierung gegenüber dem Beklagten beantragt. Auch habe (nur) der Kläger bei der Besprechung am 12. November 2019 mit dem Landesamt für Umwelt, dem Wasserwirtschaftsamt und dem Landratsamt ... zum Thema Sanierung/Rekultivierung von Bauschuttdeponie im Landkreis ... teilgenommen. Eine Gemeinde/Stadt/Markt sei nicht anwesend gewesen. Hier sei auch besprochen worden, dass der Kläger die Entlassung beantragt, sofern das Wasserwirtschaftsamt die Voraussetzungen hierfür als gegeben ansehe. Mit der Anzeige habe sich der Kläger dem Landratsamt gegenüber als Betreiber zu erkennen gegeben und eindeutig die Rolle des Verantwortlichen übernommen. Diese Rolle könne er sich nachträglich nicht wieder absprechen. Aus Sicht des Landratsamts stehe somit eindeutig fest, dass der Kläger der letzte Betreiber der Deponie und damit der richtige Adressat für den verfahrensgegenständlichen Bescheid sei.

30

Mit Beschluss vom 16. Januar 2024 wurde die Gemeinde A zum Verfahren beigelegt.

31

Sie nimmt ohne eigene Antragstellung über ihren Bevollmächtigten mit Schriftsatz vom 14. November 2024 Stellung. Die Klage sei bereits unzulässig, weil der Kläger durch die streitgegenständliche Anordnung nicht belastet sei. Mit Schreiben vom 30. Mai 2023 habe der Werksleiter des Eigenbetriebs Kreisabfallwirtschaft die Rekultivierung selbst beantragt. Weil der Eigenbetrieb keine eigene Rechtspersönlichkeit besitze, sei der Antrag dem Kläger zuzurechnen. Der Kläger habe sich ausdrücklich als Betreiber der Bauschuttdeponie B bezeichnet. Da der Kläger die streitgegenständliche Anordnung selbst veranlasst habe, fehle ihm die nach § 42 Abs. 2 VwGO erforderliche Klagebefugnis. Zudem handele es sich um einen unzulässigen In-sich-Prozess, dem das Rechtsschutzbedürfnis fehle. Außerdem sei der Kläger als Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht grundrechtsfähig. Da der Kläger die Rekultivierungsplanung selbst beantragt habe,

sei die Klage auch wegen des Verbots des widersprüchlichen Verhaltens unzulässig. Die Klage sei im Übrigen auch unbegründet, da der Kläger als Verantwortlicher für die Rekultivierung der Deponie B heranzuziehen sei. Im Rahmen der hier gebotenen Einzelfallbetrachtung obliege dem Kläger die Möglichkeit des bestimmenden Einflusses bezüglich der Deponie B. Bereits die vertraglichen Regelungen würden für die Betreibereigenschaft des Klägers streiten. Im Vertrag von 1976 sei der Kläger als verantwortlicher Betreiber zu erkennen, da die Beigeladene das Grundstück an ihn verpachtet und die Deponie im Auftrag des Klägers geführt habe, wobei sowohl die Benutzungsordnung des Klägers als auch dessen Gebührensatzung maßgeblich sein sollten. Die Beigeladene habe keinen Einfluss darauf gehabt, wer welche Abfälle in welchen Mengen anliefern durfte und woher diese innerhalb des Kreisgebiets stammten. An dieser Rollenverteilung habe sich auch durch den Vertrag von 2002 nichts geändert. Soweit in diesem Vertrag der Beigeladenen die Durchführung und Kostentragung der Rekultivierung auferlegt wurde, gehe das nicht über deren Verpflichtung durch den Vertrag von 1976 hinaus. Die notwendigen Sanierungs- und Unterhaltungsmaßnahmen habe der Kläger durchzuführen. Der Vertrag von 2002 habe somit nichts an der Betreiberstellung des Klägers verändert. Dies zeige auch die Regelung in § 6 des Vertrags von 2002, wonach der Kläger die Befugnis habe, „nach Maßgabe des neuen Abfallwirtschaftskonzepts“ darüber zu entscheiden, ob die Deponie geschlossen werden soll. Auch die Entsorgungszuständigkeit des Klägers spreche für dessen Betreiberstellung. Eine abfallbeseitigungspflichtige Körperschaft müsse den Betrieb einer Deponie in eigener Regie in Betracht ziehen. Dies sei hier der Fall, da der Kläger die Deponie B als eigene Deponie nutzen können wollte, um seine Abfallbeseitigungspflicht zu erfüllen. Auch der Gestattungsbescheid der Regierung von ... vom 23. April 1982 spreche für die Betreibereigenschaft des Klägers. Bei der deponierechtlichen Zulassung handele sich um eine Personalkonzession. Der Kreistagsbeschluss vom 16. Juli 2002, wonach Bauschuttdeponien, die über einen Pachtvertrag mit dem Landkreis verfügten, als Landkreisdeponien zu behandeln seien, spreche ebenfalls für die Betreiberverantwortung des Klägers. Gleiches gelte für die Anzeige mit Schreiben vom 30. Juli 2003 gemäß § 14 DepV a.F. Auch die Stilllegungsanzeige des Klägers vom 22. Oktober 2003 nach § 36 Abs. 1 KrW-/AbfG a.F. belege dessen Betreibereigenschaft, da der Inhaber einer Deponie ihre beabsichtigte Stilllegung der zuständigen Behörde unverzüglich anzuzeigen habe. Bei dem Schreiben der Beigeladenen vom 19. Januar 2001 handele es sich nicht um eine Stilllegungsanzeige, sondern lediglich um die Mitteilung der Umsetzung einer Vereinbarung zur Beendigung der Ablagerung bis zum Jahresende durch Herbeiführung eines entsprechenden Beschlusses im Gemeinderat. Offenkundig habe auch der Kläger das Schreiben der Beigeladenen vom 19. Januar 2001 nicht als Stilllegungsanzeige verstanden, sonst hätte er nicht eine Anzeige und einen Antrag auf Weiterbetrieb nach § 14 DepV a.F. mit Datum vom 30. Juli 2003 verfasst. Eine stillgelegte Deponie hätte nicht Gegenstand einer solchen Anzeige und eines solchen Antrags sein können. Durch die Weiternutzung der Deponie B habe der Kläger als entsorgungspflichtige Körperschaft auch den wirtschaftlichen Nutzen aus der Deponie gezogen, weil er dadurch nicht auf eigene Kosten eine Deponie errichten musste. Die betriebliche Praxis und das Verhalten im Außenverhältnis würden ebenfalls die Annahme der Betreibereigenschaft des Klägers stützen. Gegenüber den Behörden habe stets der Kläger die wesentlichen Anzeigen gemacht und Anträge gestellt. Auch sei er der Gestattung des Weiterbetriebs mit Bescheid vom 23. April 1982 nicht entgegengetreten. Die Beigeladene habe mit Schreiben vom 11. Februar 1980 lediglich ihr Interesse an einer Möglichkeit der Weiternutzung der Deponie und an der Fortsetzung des damaligen status quo mitgeteilt. Der in der Korrespondenz verwendete Begriff „Betreiber“ stehe dem nicht entgegen. Den Umständen sei zu entnehmen, dass die Beteiligten keine tieferen Erwägungen zur Verwendung des Begriffs „Betreiber“ angestellt hätten. Der Kläger könne sich auch nicht auf vermeintliche Anordnungen gegenüber der Beigeladenen wegen zeitweise nicht ordnungsgemäßen Deponiebetriebs berufen. Die Verwaltungsvorgänge enthielten keine Verwaltungsakte, die das Landratsamt als Überwachungsbehörde zulasten der Beigeladenen erlassen hätte. Wenn das Landratsamt sich direkt an die Beigeladene gewendet habe, so sei dies aus pragmatischen Gründen bzw. aus Gründen der Beschleunigung erfolgt.

32

Bezüglich des weiteren Vorbringens der Beteiligten und Einzelheiten im Übrigen wird auf die Gerichtsakte, die beigezogene Behördenakte und das Protokoll über die mündliche Verhandlung Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

33

Die Klage bleibt ohne Erfolg. Sie ist zwar zulässig, aber unbegründet. Der mit der Klage angegriffene Bescheid des Landratsamts * vom 18. Dezember 2023 ist rechtmäßig und verletzt den Kläger nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO).

34

1. Die Klage ist mit dem Antrag, den streitgegenständlichen Bescheid des Beklagten vom 18. Dezember 2023 aufzuheben, als Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Insbesondere ist der Kläger als Selbstverwaltungskörperschaft (Art. 1 Landkreisordnung für den Freistaat Bayern – LKrO) gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Im Unterschied zu Grundrechtsträgern kann sich der Kläger zwar nicht als Adressat eines belastenden Verwaltungsaktes darauf berufen, dass jeder Verstoß eines Rechtsaktes gegen die formelle oder materielle Rechtsordnung zu einer Verletzung der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG des Adressaten führt. Denn der Kläger kann sich nicht auf die allgemeine Handlungsfreiheit, sondern als kommunale Gebietskörperschaft allein auf die kommunale Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 Satz 2 GG bzw. auf einfachrechtliche Normen, die ihm subjektive Rechte verleihen, berufen. Zum Inhalt des kommunalen Selbstverwaltungsrechts gehört jedoch nach Art. 28 Abs. 2 Satz 3 GG auch die Finanzhoheit, die den Kläger vor der Auferlegung finanzieller Lasten durch einen anderen Hoheitsträger, hier den Freistaat Bayern vertreten durch das Landratsamt als Staatsbehörde, schützt.

35

Da der angegriffene Bescheid gegenüber dem Kläger als Selbstverwaltungskörperschaft durch das Landratsamt als Staatsbehörde (§ 40 Abs. 2 Satz 1 KrWG i.V.m. Nr. 8.4 der Anlage der Verordnung zur Übertragung von Zuständigkeiten im Bereich der Abfallentsorgung – AbfZustV) erlassen wurde, stehen sich mit dem Kläger (Landkreis ...) und dem Beklagten (Freistaat Bayern) zwei unterschiedliche Rechtsträger gegenüber, so dass es sich auch nicht um einen unzulässigen In-sich-Prozess handelt.

36

Der Klage kann auch nicht mit dem Einwand, der Kläger habe am 30. Mai 2023 die Genehmigung der Rekultivierungsplanung selbst beantragt, das Rechtsschutzbedürfnis abgesprochen werden. Ein Gericht darf die Gewährung von Rechtsschutz nur verweigern, wenn ein rechtlich anerkanntes Interesse des Klägers an der erstrebten gerichtlichen Entscheidung unter keinem denkbaren Gesichtspunkt in Betracht kommt, wobei ein strenger Maßstab anzulegen ist (BVerwG, U.v. 29.4.2004 – 3 C 25.03 – juris Rn. 19). Angesichts der zwischen den Beteiligten unstreitigen Notwendigkeit von Rekultivierungsmaßnahmen hinsichtlich der bereits stillgelegten Deponie kann dem Kläger nicht entgegengehalten werden, dass er durch den Antrag auf Genehmigung der Rekultivierungsplanung dem Verfahren seinen Fortgang geben hat und erst nachträglich gerichtlich klären lässt, wer als Adressat für die genehmigte Maßnahme in Anspruch genommen werden kann.

37

2. Die Klage ist jedoch unbegründet. Der Bescheid des Landratsamts ... vom 18. Dezember 2023, mit dem der Kläger als ehemaliger Betreiber der zwischenzeitlich stillgelegten Bauschuttdeponie auf der Fl. Nr. ... der Gemarkung B, Gemeinde A, Landkreis, zur Rekultivierung der Deponie nach Maßgabe des Rekultivierungsplans von ... GmbH vom 15.2.2023 verpflichtet wurde, ist rechtmäßig.

38

Zwischen den Beteiligten ist ausschließlich streitig, ob der Kläger als ehemaliger Betreiber der Deponie Adressat der streitgegenständlichen Anordnung sein kann. Er wendet sich nicht inhaltlich gegen angeordneten Maßnahmen, sondern macht lediglich geltend, dass der Bescheid gegenüber der Beigeladenen hätte ergehen müssen, da diese als (letzte) Betreiberin der streitgegenständlichen Deponie anzusehen sei.

39

a) Rechtsgrundlage für den streitgegenständlichen Bescheid ist § 40 Abs. 2 KrWG, dessen Anwendungsbereich vorliegend eröffnet ist. Die Deponie B befindet sich in der Stilllegungsphase. Ihre Stilllegung wurde angezeigt, die Feststellung der endgültigen Stilllegung wurde jedoch weder beantragt noch behördlich festgestellt (§ 40 Abs. 3 KrWG).

40

b) Der Kläger ist als ehemaliger Betreiber der dezentralen Landkreisdeponie in B richtiger Adressat der auf § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KrWG gestützten streitgegenständlichen Rekultivierungsanordnung.

41

aa) Soweit entsprechende Regelungen noch nicht in einem Planfeststellungsbeschluss nach § 35 Abs. 2 KrWG, einer Plangenehmigung nach § 35 Abs. 3 KrWG, in Bedingungen und Auflagen nach § 39 KrWG oder den sonstigen für die Deponie geltenden umweltrechtlichen Vorschriften enthalten sind, hat die zuständige Behörde nach § 40 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 KrWG den Betreiber einer Deponie zu verpflichten, auf seine Kosten das Gelände, das für eine Deponie nach § 40 Abs. 1 KrWG verwendet worden ist, zu rekultivieren. § 40 Abs. 2 Satz 1 KrWG ist die zentrale abfallrechtliche Regelung, auf deren Grundlage die zuständige Behörde den Deponieinhaber auf dessen Kosten zur Erfüllung seiner Pflichten in der Stilllegungs- und Nachsorgephase anhalten kann. Möglicher Adressat von Anordnungen gemäß § 40 Abs. 2 Satz 1 KrWG ist der gegenwärtige bzw. der letzte Betreiber der stillgelegten oder stillzulegenden Deponie. Dieser ist der rechtlich und tatsächlich Verantwortliche für die Gemeinwohlbeeinträchtigungen, deren Ursachen in der Zeit des Anlagenbetriebs gesetzt wurden. Diese Verhaltenshaftung endet erst mit der Feststellung des Abschlusses der Nachsorgephase nach § 40 Abs. 5 KrWG. Die Nachsorgepflicht des Deponiebetreibers knüpft an seine Betriebsführung an und stellt sich als ordnungsrechtliche Sicht als Verhaltenshaftung des Betreibers dar (Versmann in Jarass/Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 40 Rn. 104 f).

42

Nach der Definition in § 2 Nr. 12 der Deponieverordnung (DepV) ist Deponiebetreiber jede natürliche oder juristische Person, die die rechtliche oder tatsächliche Verfügungsgewalt über eine Deponie innehat. Diese Legaldefinition umschreibt den für das Kreislaufwirtschaftsgesetz maßgeblichen materiellen Betreiberbegriff (vgl. Schomerus in Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019, § 40 Rn. 4; Versmann in Jarass/Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 40 Rn. 66). Der Betreiberbegriff des § 40 KrWG wird insoweit synonym mit dem Begriff des Deponieinhabers nach der Vorgängernorm des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes verwendet. Nach dem Gesetzeszweck ist als Deponiebetreiber danach derjenige anzusehen, der für die Deponie rechtlich und tatsächlich verantwortlich ist (vgl. hierzu und zum Weiteren Versmann in Jarass/Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 40 Rn. 67 f.), also derjenige, der rechtlich und tatsächlich in der Lage ist, den Betrieb der Deponie entsprechend den gesetzlichen Anforderungen zu führen. Der Betreiber ist somit der Inhaber der Verfügungsgewalt über die Abfallentsorgungsanlage, er nimmt die Betriebsführung wahr und trägt damit die Verantwortung, dass von der Deponie keine Allgemeinwohlgefährdungen ausgehen. Für die Bestimmung des Deponiebetreibers sind indes nicht formalrechtliche Gesichtspunkte heranzuziehen, sondern die rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Einzelfallumstände. Als Betriebsführung gilt danach ein Tätigwerden im eigenen Namen, für eigene Rechnung und unter eigener Verantwortung. Anknüpfend an den materiellen Betreiberbegriff bedarf der Deponiebetreiber nicht zwingend der Deponiezulassung. Auch derjenige, der „illegal“ eine Deponie betreibt oder betrieben hat, ist verantwortlicher Betreiber im Sinne von § 40 KrWG (vgl. hierzu BayVGH, B.v. 14.10.2022 – 12 B 21.2051 – BeckRS 2022, 31540 Rn. 23 ff.; NdsOVG, B.v. 17.4.2019 – 7 ME 8/19 – BeckRS 2019, 8128 Rn. 8).

43

Der Betreiber einer Deponie, der nach § 40 Abs. 1 KrWG die beabsichtigte Stilllegung der Behörde anzuzeigen hat, ist notwendigerweise der zu diesem Zeitpunkt aktive Deponiebetreiber. Ihm obliegen auch die in § 40 Abs. 2 KrWG genannten Nachsorgepflichten (Versmann in Jarass/Petersen, KrWG, 2. Aufl. 2022, § 40 Rn. 66). Wer im konkreten Fall als Deponiebetreiber anzusehen ist, ist durch wertende Einzelfallbetrachtung zu ermitteln.

44

bb) Unter Berücksichtigung der rechtlichen, wirtschaftlichen und tatsächlichen Einzelfallumstände, insbesondere der Deponiehistorie, wie sie sich nach der Aktenlage darstellt, ist nach Auffassung der Kammer in der Gesamtschau der Umstände der Kläger sowohl bei Übernahme der Deponie im Jahr 1975/1976 als auch im Zeitpunkt der (maßgeblichen) Stilllegungsanzeige am 22. Oktober 2003 als Deponiebetreiber anzusehen. Im Rahmen der Einzelfallbetrachtung ist maßgeblich auf die zwischen dem Kläger und der Beigeladenen getroffenen Vereinbarungen, die Praxis des Deponiebetriebs und das Auftreten der Beteiligten gegenüber Dritten abzustellen. Bei der Bewertung, wer im Zeitpunkt der Stilllegung als Betreiber der Deponie zu betrachten ist und wem die in § 40 Abs. 2 KrWG genannten

Nachsorgepflichten obliegen, ist auch zu berücksichtigen, dass die tatsächlichen Vorgänge, aus die Betreiberstellung abzuleiten sind, zum Teil über 50 Jahre zurückliegen.

45

(1) Aufgrund des Pachtvertrags vom 17.12.1975/2.1.1976 zwischen dem Kläger und der Beigeladenen übernahm der Kläger die ehemalige gemeindliche Hausmülldeponie der Beigeladenen als Deponieinhaber im Sinn von § 2 Nr.12 DepV und führte diese als dezentrale Landkreisdeponie für Bauschutt, Abraum, Kies, Erde und Gartenabfälle fort.

46

Unstreitig wurde auf dem streitgegenständlichen Grundstück in den Jahren 1963 bis 1975 durch die Beigeladene eine gemeindeeigene Hausmülldeponie betrieben. Mit Inkrafttreten des Gesetzes über die Beseitigung von Abfällen vom 7. Juni 1972 (AbfG 1972) wurden die Landkreise für die auf ihrem Gebiet anfallenden Abfälle verantwortlich. Infolgedessen schloss der Kläger mit der Beigeladenen – wie auch mit weiteren 22 Gemeinden – am 17.12.1975/2.1.1976 einen (Formular-)Vertrag, mit dem die Beigeladene ihren Müllplatz Fl. Nr. ... der Gemarkung B an den Kläger verpachtet. Dem Vertragsabschluss lag ein Kreistagsbeschluss des Klägers vom 3. Dezember 1975 zugrunde. Ausweislich der Niederschrift über die Kreistagssitzung (s. Bl. 193 der elektronischen Gerichtsakte) sollten nach der Übernahme der Abfallbeseitigung durch den Landkreis außer der Zentraldeponie, auf der alle vom Landkreis zu beseitigenden Abfälle abgelagert werden, noch einige dezentrale Müllplätze zur Ablagerung von Bauschutt, Abraum, Kies und Erde eingerichtet werden. Es seien daher die gemeindlichen Müllplätze zu bestimmen, die in Zukunft als Ablagerungsplätze für Bauschutt betrieben werden. Diese Bauschuttplätze sollten den Status von Landkreisdeponien erhalten, vom Landkreis angepachtet und durch die jeweiligen Gemeinden gegen Entgelt betrieben werden.

47

Nach § 1 Abs. 2 des Vertrags dient der Müllplatz zur Ablagerung von Bauschutt, Abraum, Kies, Erde und Gartenabfällen aus dem gesamten Gebiet des Landkreises soweit diese Abfälle durch Selbstanfahrer oder deren Beauftragte im Sinne des § 13 Abs. 1 und 3 der Abfallbeseitigungssatzung des Klägers in der jeweils geltenden Fassung angeliefert werden. In § 3 der Vereinbarung ist geregelt, dass die Beigeladene den Müllplatz im Auftrag des Landkreises betreibt. Zum Betrieb des Müllplatzes gehört insbesondere, dass dieser während der Öffnungszeiten ausreichend überwacht wird und dass der Müllplatz, soweit dies aus Gründen einer geordneten Ablagerung oder zum Schutz des Landschaftsbildes erforderlich ist, einmal wöchentlich eingeebnet wird. Für die Benutzung des Müllplatzes durch die Anlieferer der Abfälle gilt die Benutzungsordnung für die geordneten Deponien im Landkreis ... in der jeweils gültigen Fassung (§ 4). Nach der Verfüllung des Müllplatzes wird dieser durch die Beigeladene rekultiviert (§ 5). Die Beigeladene erhebt im Auftrag des Landkreises für die Benutzung des Müllplatzes die nach der Abfallbeseitigungsgebührensatzung des Klägers in der jeweils gültigen Fassung anfallenden Selbstanfuhrgebühren (§ 6). Für die Verpachtung, die Einrichtung des Betriebs und die Rekultivierung des Müllplatzes erhält die Beigeladene ein Entgelt, das sich nach der Höhe der nach § 4 des Vertrags vereinnahmten Benutzungsgebühren bemisst (§ 7).

48

Für die Benutzung des jeweiligen Müllplatzes gilt die Benutzungsordnung für die geordneten Deponien im Landkreis ... in der jeweils gültigen Fassung. Die Gebühren werden im Auftrag des Landkreises nach der Abfallbeseitigungsgebührensatzung des Landkreises erhoben. Die rechtliche Ausgestaltung des Betriebs der streitgegenständlichen Deponie belegt, dass diese in der Verantwortung des Landkreises geführt wurde, dessen Benutzungsordnung galt und der entschied, welche Abfälle auf der Deponie abgelagert werden dürfen und welche Gebühren nach der Abfallgebührenbeseitigungssatzung hierfür zu erheben sind. Auf die Ausgestaltung der Benutzungsordnung und die Gebührenhöhe hatte die Beigeladene keinen ausschlaggebenden Einfluss, da die entsprechenden Rechtsvorschriften vom Landkreis erlassen wurden. Daran ändert auch das Vorbringen des Klägers nichts, dass im Zuge von Beratungen über die Gebührenhöhe nach seiner Kenntnis bei der Beigeladenen angefragt worden sei, ob aus ihrer Sicht die Gebühren angepasst werden sollten. Dieses Vorgehen belegt vielmehr, dass die Initiative und letzte Entscheidung über eine Änderung der Abfallbeseitigungsgebühren dem Kläger oblag. Auch finden sich in der Behördenakte Schreiben, in denen bei der Beigeladenen angemahnt wird, die Gebühren entsprechend der aktuellen Gebührensatzung des Landkreises zu erheben (Bl. 132 der Behördenakte) und das Hinweisschild an der Deponie bezüglich der anfallenden Benutzungsgebühr der aktuell geltenden Höhe

anzupassen (vgl. Bl. 143 der Behördenakte). Dass sich der Landkreis als Betreiber der Deponie verstand, zeigt auch die Aufforderung an die Beigeladene, am Deponiegelände die „Landkreistafel“ anzubringen (Bl. 22 der Behördenakte). Der Behördenakte ist auch zu entnehmen, dass der Landkreis den Gemeinden (so auch der Beigeladenen) die von ihnen auszubehenden Gebührenmarken übersandte. Die vertragliche Verpflichtung der Beigeladenen zur Rekultivierung nach abschließender Verfüllung der Deponie (§ 5 der Vereinbarung) ändert nichts an der Betreiberstellung des Klägers für den laufenden Deponiebetrieb.

49

Die rechtliche und tatsächliche Ausgestaltung des Deponiebetriebs belegt somit, dass der Kläger die Verantwortung dafür trug, welche Abfälle auf der Bauschuttdeponie abgelagert werden durften. Dass auf die Deponie auch illegale Abfälle verbracht wurden, zu deren Beseitigung die Beigeladene aufgefordert wurde, führt nicht dazu, dass diese durch illegales Verhalten Dritter in die Betreiberstellung eintrat. Bei der Einrichtung der Deponie gingen zur Überzeugung des Gerichts die Beteiligten davon aus, dass es sich bei der streitgegenständlichen Bauschuttdeponie um eine Deponie des Landkreises handelt, die die Beigeladene in dessen Auftrag betreut. Diese Einschätzung belegen auch die in der Behördenakte des Klägers enthaltenen Formblätter über jährliche Kontrollen der vom Landkreis übernommenen gemeindlichen Bauschuttdeponien, in denen jeweils darauf verwiesen wird, dass es sich um eine „im Auftrag des Landkreises betriebene Deponie“ bzw. um eine „dezentrale Deponie des Landkreises“ handelt.

50

Der Kläger hat jedoch nicht nur über seine Benutzungsordnung und seine Gebührensatzung die Rahmenbedingungen für den Betrieb der Bauschuttdeponie gesetzt, ihm oblag auch letztlich die Entscheidung darüber, ob die Bauschuttdeponie geschlossen wird. Dies belegt ein Schreiben des Landrats vom 6. Oktober 1978, der auf Anfrage eines Landtagsabgeordneten im Zuge der Diskussion über eine mögliche Schließung einzelner Deponien, mitteilte, dass der Landkreis derzeit nicht beabsichtige, die in seinem Auftrag von der Gemeinde A (Beigeladene) betriebene Bauschuttdeponie zu schließen.

51

Gegen die Betreibereigenschaft des Klägers spricht dagegen nicht, dass – soweit Maßnahmen für erforderlich gehalten wurden – die Beigeladene und nicht der Kläger von der Abteilung staatliche Abfallaufsicht des Landratsamts um Abhilfe ersucht bzw. zur Erledigung aufgefordert wurde. Der Beigeladenen oblag nach § 3 des Vertrags vom 17.12.1975/2.1.1976 die Überwachung des „Müllplatzes“ und war Ansprechpartnerin vor Ort. Es war daher naheliegend, dass die zuständige Abteilung im Landratsamt sich direkt an die Beigeladene wandte. Die Vertragsregelung, „Die Gemeinde betreibt den Müllplatz im Auftrag des Landkreises“ (§ 3 Abs. 1) steht der Einschätzung einer Betreibereigenschaft des Klägers nicht entgegen. Maßgeblich für die Bewertung sind die vorstehend dargelegten vertraglichen Rahmenbedingungen und deren Vollzug zwischen den Vertragsparteien. Auch ist zu berücksichtigen, dass zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vom 17.12.1975/2.1.1976 die im Kreislaufwirtschaftsgesetz verwendete Terminologie noch keine Geltung beanspruchte.

52

(2) Auch der über Jahrzehnte hinweg auf der Grundlage des Vertrags vom 17.12.1975/2.1.1976 vollzogene Deponiebetrieb änderte nichts an der verantwortlichen Inhaberschaft des Klägers für die streitgegenständliche Deponie.

53

Soweit der damalige Bürgermeister der Beigeladenen im Zuge der Sonderaktion des Landkreises zur Sanierung und Rekultivierung von diversen Müllplätzen in seinem Zuständigkeitsbereich ausführt, dass der Ablagerungsplatz B in gemeindlichem Besitz sei und die Gemeinde bestrebt sei, die Plätze A und B bis zur Verfüllung zu betreiben, ändert dies nichts an der oben dargelegten rechtlichen Einschätzung, insbesondere kann darin nicht ein Wechsel der Betreibereigenschaft gesehen werden. Vielmehr ist das Schreiben so zu werten, dass der Bürgermeister bezüglich der Deponie, die auf gemeindlichem Grund liegt, auf die Fortführung des bisherigen Status quo abstellt und den Gemeindebürgern eine wohnortnahe Ablagerungsmöglichkeit von Bauschutt u.ä. erhalten will. Im Übrigen erfolgte das Verfahren zur Durchführung des Rekultivierungsprogramms durch den Kläger, nicht durch die jeweilige Ortsgemeinde. Der Kläger bestimmte letztlich, welche Deponien weiterbetrieben werden sollten und welche Vorgaben für einen Weiterbetrieb eingehalten werden müssen. So adressierte auch die Regierung von ... ein Schreiben über das Ergebnis einer Ortseinsicht zur Sanierung und Rekultivierung an den Kläger und benannte diesen

als Adressaten weiterer Maßnahmen. Die Korrespondenz zur Frage des Weiterbetriebs der streitgegenständlichen Deponie im Zuge des Sanierungs- und Rekultivierungsprogramms des Landkreises erfolgte zwischen der Regierung von ... und dem Kläger. Auch wurde dieser mit Schreiben der Regierung von ... vom 22. November 1979 aufgefordert, die für ein Plangenehmigungsverfahren zum Weiterbetrieb erforderlichen Unterlagen einzureichen. Dass diese Unterlagen vom Landratsamt zusammengestellt und der Gemeinde zur Unterzeichnung zugeleitet werden sollte, steht der Betreibereigenschaft des Klägers nicht entgegen. Im Übrigen kann angesichts der über 50jährigen Deponiehistorie nicht auf einzelne Schreiben abgestellt werden, zumal sich über den ganzen Zeitraum ein uneinheitliches Bild abzeichnet.

54

Auch das Schreiben des Landrats an die Beigeladene vom 7. März 1980 weist darauf hin, dass der Landkreis die tatsächliche Inhaberschaft über die Deponie hatte und die Gemeinde lediglich als Erfüllungsgehilfe des Landkreises die Deponie beaufsichtigte und betreute. So weist der Landrat darauf hin, dass das Landratsamt die Regierung von ... davon habe überzeugen können, dass die Deponie nicht geschlossen werden dürfe. Die Gemeinde hatte somit keine eigene Entscheidungsbefugnis über den Fortbestand der Deponie. Am 4. Juni 1980 richtete die Regierung von ... erneut ein Schreiben an den Kläger, wonach dieser aufgefordert wurde, Unterlagen zum Weiterbetrieb der Deponie vorzulegen. In der Folgezeit hat die Regierung von ... durch Bescheid vom 23. April 1982 dem Kläger (und nicht der Beigeladenen) den Weiterbetrieb der Deponie gestattet und damit zum Ausdruck gebracht, dass behördlicherseits der Kläger als Deponiebetreiber angesehen wurde.

55

Soweit der Kläger einwendet, dass es nicht (allein) auf den formellen Betreiberbegriff ankomme, sondern auf die tatsächliche Ausgestaltung des Betriebs, so ist dem zwar zuzustimmen, andererseits bedeutet das aber nicht, dass die Tatsache, wem behördlicherseits der Deponiebetrieb gestattet wird, irrelevant ist. Vielmehr kommt der behördlichen Zulassung des Deponiebetriebs eine Indizwirkung zu. Das Abstellen auf die tatsächlichen Verhältnisse stellt sicher, dass auch ein illegaler Deponiebetreiber als Verantwortlicher im Sinne des Abfallrechts herangezogen werden kann. Der Zulassungsbescheid der Regierung von ... vom 23. April 1982 bestätigt dagegen die aus den Unterlagen hervorgehende Bewertung, wonach die Verantwortung über den Weiterbetrieb und die inhaltliche Ausgestaltung der Deponie dem Kläger oblag.

56

Aus der Behördenakte ergibt sich auch kein Hinweis darauf, dass sich die Beigeladene gegenüber Dritten oder anderen Behörden als Betreiber gerierte. Soweit in Formblättern (wie zum Beispiel des Bayerischen Landesamts für Statistik oder des Bayerischen Landesamts für Wasserwirtschaft) die Beigeladene oder auch die ehemals eigenständige Gemeinde B als Betreiber bezeichnet wurde, beruhte dies nicht auf Initiative der Beigeladenen, sondern erfolgte durch die jeweilige Behörde und diente wohl primär der örtlichen Zuordnung der Deponie.

57

Nach Auswertung der umfangreichen Behördenakte ergeben sich für das Gericht in der Gesamtschau keine Hinweise darauf, dass entgegen der ursprünglichen vertraglichen Ausgestaltung die Beigeladene im Rahmen des tatsächlichen Vollzugs des Deponiebetriebs die Betreiberstellung übernommen hat.

58

(3) Die Übernahme der Betreiberstellung folgt auch nicht aus dem Schreiben des Bürgermeisters der Beigeladenen vom 19. Januar 2001. Mit diesem Schreiben übersandte dieser dem Landratsamt nach mehrmaliger Aufforderung den Auszug aus der Gemeinderatssitzung vom 3. Februar 2000, in dem über die Schließung der Deponie in B abgestimmt wurde. Weiter wurde mitgeteilt, dass die Deponie mit Erdaushub vom Kanalbau C überdeckt und einplanert worden sei.

59

Die persönliche Verantwortlichkeit für stillgelegte Deponien knüpft nach der gesetzlichen Konzeption des § 40 KrWG an den gegenwärtigen bzw. letzten Betreiber einer stillgelegten oder stillzulegenden Deponie an. Verantwortlich für die aus § 40 Abs. 2 KrWG folgenden Pflichten ist daher dem Grundsatz nach der im Zeitpunkt der Stilllegung aktive Deponiebetreiber. Dieser hat als Betreiber nach § 40 Abs. 1 KrWG, der der im Zeitpunkt des Schreibens gültigen Vorgängervorschrift des § 36 KrWG-/AbfG entspricht, die Stilllegung der Deponie unverzüglich anzuzeigen. Der Anzeige sind Unterlagen über Art, Umfang und Betriebsweise

sowie die beabsichtigte Rekultivierung und sonstige Vorkehrungen zum Schutz des Wohls der Allgemeinheit beizufügen.

60

Das Gericht hat bereits erhebliche Zweifel daran, dass das Schreiben des damaligen Bürgermeisters der Beigeladenen vom 19. Januar 2001 als Stilllegungsanzeige im Sinn von § 36 KrWG-/AbfG bzw. § 40 Abs. 1 KrWG angesehen werden kann. Dem Schreiben selbst ist dies nicht zu entnehmen. Erst auf Aufforderung durch das Landratsamt übersandte der Bürgermeister den bereits ein Jahr zuvor gefassten Beschluss des Gemeinderats, dass die Deponie geschlossen werde. Lediglich ein handschriftlich angebrachter Vermerk gibt einen Hinweis darauf, dass dieses Schreiben wohl von der staatlichen Abfallbehörde als Stilllegungsanzeige gewertet wurde.

61

(4) Letztlich kann die rechtliche Einstufung des Schreibens jedoch dahingestellt bleiben, da dieses Schreiben durch die Entwicklung in der Folgezeit überholt wurde. Diese zeigt, dass der Landkreis in Bezug auf den Betrieb der Deponie erneut initiativ tätig geworden ist, in dem er am 29.11.2002/6.12.2002 mit der Beigeladenen – wie auch mit allen anderen Gemeinden, auf deren Gebiet dezentrale Bauschuttdeponien eingerichtet worden waren – eine Vereinbarung über die Verantwortlichkeiten hinsichtlich notwendiger Sanierungs- und Unterhaltsleistungen bzw. Rekultivierungsmaßnahmen geschlossen hat. Nach dessen § 6 entscheidet der Landkreis, ob die Deponie geschlossen werden soll. Damit oblag dem Kläger die Entscheidung darüber, ob der Deponiebetrieb beendet oder fortgeführt werden soll. Einer solchen Vereinbarung hätte es nicht bedurft, wenn die endgültige Stilllegung der Deponie bereits im Schreiben der Beigeladenen vom 19. Januar 2001 gesehen worden wäre. Gleiches gilt in Bezug auf den Antrag des Klägers vom 30. Januar 2003 auf Weiterbetrieb der Deponie. Dass dieser Antrag nicht zum Ziel geführt hat, lässt nicht den Schluss zu, dass die Stilllegungsanzeige nachträglich wieder in der Erklärung vom 19. Januar 2001 zu sehen ist. Vielmehr zeigte der Abfallwirtschaftsbetrieb des Klägers mit Schreiben vom 22. Oktober 2003 dem Landratsamt, staatliche Abfallaufsicht, die Stilllegung der Deponie B, Fl.Nr. ... an. Die Initiative zur Antragstellung auf Weiterbetrieb, in der sich der Kläger als Betreiber der Deponie bezeichnete und darauf verwies, dass er als öffentlichrechtliche Gebietskörperschaft von einer Sicherheitsleistung nach § 19 Abs. 6 DepV freigestellt werden sollte, belegt hinlänglich das Interesse des Klägers an einer Fortführung der Deponie und macht ihn zum fortbestehenden Betreiber. Es ist daher nicht zu beanstanden, dass der Beklagte die Rekultivierungsanordnung entsprechend der vom Kläger eingereichten Pläne an diesen adressierte.

62

(5) Ebenfalls nicht zu beanstanden ist, dass der streitgegenständliche Bescheid keine Erwägungen hinsichtlich der Betreibereigenschaft des Klägers ausweist. Da der Kläger selbst den Antrag auf Genehmigung der von ihm beauftragten Planung stellte, bestand für den Beklagten keine Veranlassung, Erwägungen zur Verantwortlichkeit des Klägers anzustellen.

63

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO, wonach der Kläger als unterlegene Partei die Verfahrenskosten zu tragen hat. Da die Beigeladene keinen Antrag gestellt hat und sich somit nach § 154 Abs. 3 VwGO keinem Kostenrisiko ausgesetzt hat, entspricht es der Billigkeit, dass sie ihre außergerichtlichen Kosten selbst trägt (§ 162 Abs. 3 VwGO).

64

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708ff. Zivilprozessordnung (ZPO).