



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 6.11
VGH 20 B 10.396

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 10. Januar 2012
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Sailer,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß und Guttenberger,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom
7. Oktober 2010 wird aufgehoben.

Die Berufung der Klägerin gegen das Urteil des Verwal-
tungsgerichts Ansbach vom 21. Oktober 2009 wird zu-
rückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Berufungs- und Revi-
sionsverfahrens

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit einer Zwangsgeldandrohung zur Durchsetzung einer bestandskräftigen abfallrechtlichen Rekultivierungsanordnung, die im Jahre 2005 gegenüber dem - inzwischen verstorbenen - Ehemann der Klägerin ergangen war.
- 2 Auf dem Deponiegelände, Fl.Nr. ... der Gemarkung K., das bis in das Jahr 2007 im Eigentum der Klägerin und ihres Ehemanns stand, wurden schon vor Beginn der 1970er Jahre und in den dann folgenden Jahren mit behördlicher Genehmigung durch die Firma P. Abfälle unterschiedlichen Herkommens abgelagert. Auf Antrag des Ehemanns der Klägerin genehmigte die Beklagte mit Bescheid vom 21. Februar 2005 eine geringfügige Restverfüllung der Deponie über das natür-

liche Geländeniveau hinaus und die anschließende Oberflächenabdichtung entsprechend den vorgelegten Plänen. Für den Abschluss der Rekultivierungsmaßnahmen setzte die Beklagte eine Frist bis 31. Dezember 2007; bei Nichterfüllung werde ein Zwangsgeld in Höhe von 10 000 € zur Zahlung fällig. Dieser auf § 31 Abs. 3 Nr. 2 KrW-/AbfG gestützte Bescheid erwuchs in Bestandskraft.

- 3 Die Klägerin und ihr Ehemann verkauften mit notarieller Urkunde vom 18. Juli 2007 das Deponiegrundstück an Herrn I.. Die Verkäufer traten - „soweit gesetzlich zulässig“ - die Rechte aus dem Bescheid vom 21. Februar 2005 (Restverfüllung der Deponie) an den Käufer ab, der seinerseits sich verpflichtete, die Verkäufer vor jeder Inanspruchnahme aus dem vorbezeichneten Bescheid freizustellen. Am 14. Oktober 2007 verstarb der Ehemann der Klägerin. Verhandlungen zwischen dem Käufer I., gegen den wegen fahrlässigem Umgang mit gefährlichen Abfällen bereits Strafbefehle ergangen waren, und der Beklagten über den Abschluss der Deponie und die Aufbringung der Oberflächenabdichtung führten nicht zum Erfolg. Mit Bescheid vom 10. November 2008 drohte die Beklagte der Klägerin ein Zwangsgeld in Höhe von 10 000 € an, falls sie der im Bescheid vom 21. Februar 2005 angeordneten Pflicht zur Oberflächenabdichtung nicht innerhalb von sechs Monaten nach Bestandskraft dieses Bescheides nachkomme. Zur Begründung verwies die Beklagte u.a. darauf, die Klägerin sei als Erbin ihres verstorbenen Ehemanns und damit als Gesamtrechtsnachfolgerin in die Pflichten aus dem Grundverwaltungsakt eingetreten. Mit weiterem Bescheid vom selben Tag untersagte die Beklagte dem Käufer der Deponie die Lagerung und Ablagerung weiterer Abfälle auf dem Deponiegrundstück und verpflichtete ihn zugleich, die Aufbringung der Oberflächenabdichtung durch die Klägerin zu dulden.
- 4 Die gegen den Bescheid vom 10. November 2008 gerichtete Klage hat das Verwaltungsgericht abgewiesen, da Rechte und Pflichten aus dem Betrieb der Deponie - insbesondere auch aus dem Grundverwaltungsakt vom 21. Februar 2005 - kraft Erbfolge auf die Klägerin übergegangen seien. Auf deren Berufung hat der Verwaltungsgerichtshof das Ersturteil abgeändert und den Bescheid der Beklagten vom 10. November 2008 aufgehoben, weil die Klägerin zu keiner Zeit Betreiberin der Deponie gewesen sei. Betreiber der Deponie sei nach dem Er-

werb des Grundstücks Herr I. geworden. Auch als Erbin könne die Klägerin nicht in Anspruch genommen werden, weil die bestandskräftige Verpflichtung zur Rekultivierung des Deponiegrundstücks zu Lebenszeiten des Ehemanns „auf den Käufer I. als letzten Betreiber der Deponie übergegangen (sei), so dass die Planung und Durchführung von Rekultivierungsmaßnahmen nicht mehr der Erbmasse unterfallen konnten“.

- 5 Zur Begründung der vom Senat zugelassenen Revision trägt die Beklagte vor: Die öffentlich-rechtliche Verpflichtung des Ehemanns der Klägerin werde durch die Übertragung des Deponiegrundstücks nicht berührt. Eine Pflichtenübernahme durch den unzuverlässigen Erwerber sei von der Beklagten nicht genehmigt worden. Könnte der Inhaber einer Genehmigung zum Betrieb einer Deponie seine Verpflichtungen ohne Mitwirkung der Genehmigungsbehörde zivilrechtlich mit befreiender Wirkung auf Dritte übertragen, würde das normative Zuverlässigkeitskriterium vollständig umgangen. Der Rechtsnachfolger im Eigentum an dem Deponiegrundstück sei zudem nicht durch ein faktisches Betreiben der Deponie zum Träger der öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Oberflächenabdichtung geworden. Diese Pflicht sei bei dem verstorbenen Ehemann der Klägerin verblieben. Als dessen Rechtsnachfolgerin sei sie für die Oberflächenabdeckung und Rekultivierung verantwortlich. An der bestandskräftigen Grundverfügung müsse sie sich festhalten lassen.

- 6 Die Klägerin tritt der Revision entgegen und verteidigt das angegriffene Berufungsurteil. Wenn man davon ausgehe, dass eine Einzelrechtsnachfolge in Rechte und Pflichten der Genehmigung durch den notariellen Vertrag nicht möglich sei, was zur Voraussetzung hätte, dass es sich um höchstpersönliche Rechte und Pflichten handle, so sei konsequenterweise auch eine erbrechtliche Rechtsnachfolge ausgeschlossen. Die Klägerin sei zudem zu keiner Zeit Betreiberin der Deponie gewesen. Auch sei sie nicht als Rechtsnachfolgerin ihres verstorbenen Ehemanns in dessen öffentlich-rechtliche Pflichtenstellung eingetreten, weil diese Pflichten bereits zuvor auf den Erwerber der Deponie übergegangen seien. Im Übrigen erlöschten höchstpersönliche Rechte und Pflichten mit dem Tod des Betroffenen; eine erbrechtliche Rechtsnachfolge habe auch deswegen nicht stattfinden können.

- 7 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht äußert sich im Wesentlichen wie folgt: Öffentlich-rechtliche Nachsorgepflichten eines Deponiebetreibers könnten durch Veräußerung des Grundstücks nicht auf Dritte übergehen. Dagegen seien Nachsorgepflichten im Wege der erbrechtlichen Universalsukzession übergangsfähig. Der Erwerber einer Deponie könne aber als faktischer Betreiber neben dem Veräußerer in Anspruch genommen werden. Insoweit fehle die erforderliche Ermessensausübung der Beklagten zur Bestimmung des Pflichtigen.

II

- 8 Der Senat konnte mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden (§ 101 Abs. 2 VwGO). Die Revision der Beklagten ist begründet. Das angefochtene Urteil des Verwaltungsgerichtshofs verletzt Bundesrecht (1.). Da das Urteil sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig darstellt (2.), ist es unter Zurückweisung der Berufung aufzuheben.
- 9 1. Das angefochtene Urteil verletzt Bundesrecht, weil es unter Verstoß gegen dem Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz zu entnehmende sicherheits- und ordnungsrechtliche Wertungen zur Rechtsnachfolge angenommen hat, dass die gegenüber dem früheren Inhaber der Deponie mit Bescheid vom 21. Februar 2005 bestandskräftig angeordnete Verpflichtung zur Oberflächenabdichtung bereits zu dessen Lebzeiten auf den Erwerber des Deponiegrundstücks übergegangen sei und damit „der Erbmasse“ nicht mehr habe „unterfallen“ können mit der weiteren Folge, dass auch die Klägerin im Wege der Gesamtrechtsnachfolge in diese Verpflichtung nicht habe eintreten können. Die angegriffene Zwangsgeldandrohung ist jedoch rechtmäßig. Denn die Klägerin ist infolge des Erbfalls in die durch den Grundbescheid vom 21. Februar 2005 bestandskräftig festgelegte Pflichtenstellung des Erblassers eingerückt.

- 10 a) Entgegen der Annahme des Berufungsgerichts, die Übertragung der Rekultivierungsverpflichtung aus dem Bescheid vom 21. Februar 2005 durch Rechtsgeschäft auf Herrn I. sei wirksam und befreie den ursprünglich Verpflichteten, sieht das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz eine solche befreiende Pflichtenübertragung ohne behördliche Beteiligung bewusst nicht vor. Ein solcher gesetzlicher Rechtsnachfolgetatbestand wäre aber neben der Übergangsfähigkeit der Pflicht erforderlich, um die Singularsukzession in eine durch Verwaltungsakt konkretisierte Ordnungspflicht wirksam werden zu lassen. Die befreiende Übertragung öffentlich-rechtlicher Ordnungspflichten durch Rechtsgeschäft ohne Beteiligung der zuständigen Behörde ist ansonsten ausgeschlossen (vgl. Martens, in: Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1985, S. 301; Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Kap. E S. 353 Rn. 126; Ossenbühl, Zur Haftung des Gesamtrechtsnachfolgers für Altlasten, 1995 S. 38; Stadie, DVBl 1990, 501 <506>). Die gegenteilige Auffassung würde es etwa - entgegen der § 415 BGB zu entnehmenden Wertung - einem Deponiebetreiber ermöglichen, sich durch Veräußerung seines Betriebs der ihm gegenüber bereits bestandskräftigen abfallrechtlichen Verpflichtungen auf Kosten der Allgemeinheit zu entledigen, indem er - wie hier - der Behörde einen unzuverlässigen und möglicherweise nicht oder weniger leistungsfähigen Rechtsnachfolger aufdrängt.
- 11 Zwar mag ein entsprechender Vertrag zwischen dem Deponieinhaber und einem Dritten auch bei Pflichten aus Verhaltensverantwortlichkeit gültig sein, wenn - wie hier - die konkrete Verpflichtung nicht höchstpersönlich ist, sondern eine vertretbare Handlung zum Gegenstand hat, also übergangsfähig ist (vgl. Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 7 C 3.05 - BVerwGE 125, 325, Rn. 26 - 28 = Buchholz 451.222 § 4 BBodSchG Nr. 5); die sachgerechte Erfüllung durch den Dritten mag dann die Verpflichtung gegenüber der Behörde zum Erlöschen bringen. Das zivilrechtliche Rechtsgeschäft als solches - ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung - kann aber aus den oben genannten Gründen keine befreiende Pflichtenübertragung bewirken; der ursprünglich Verpflichtete behält diese Stellung vielmehr - wie der Vertreter des Bundesinteresses zutreffend dargelegt hat - jedenfalls bis zur Erfüllung der Pflicht.

- 12 b) Nichts anderes gilt, wenn die vertragliche Übertragung der Deponiegenehmigung insgesamt auf Herrn I. in den Blick genommen wird. Diese ist ohne behördliche Mitwirkung (etwa im Wege einer Änderungsgenehmigung) ebenfalls nicht wirksam. Das ergibt sich, abgesehen von dem fehlenden gesetzlichen Nachfolgetatbestand, überdies aus den dieser Genehmigung gemäß §§ 31, 32 KrW-/AbfG jedenfalls auch anhaftenden personalen Elementen, die der Annahme einer Übergangsfähigkeit entgegenstehen (Erfordernis der Zuverlässigkeit, der finanziellen Leistungsfähigkeit, der Sachkunde etc., vgl. § 32 Abs. 1 Nr. 2 und 3, § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG, § 19 DepVO sowie Hellmann-Sieg, in: Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, § 32 Rn. 58). Diese gesetzliche Wertung wird bestätigt durch § 16 Abs. 1 KrW-/AbfG, der lediglich gestattet, sich bei der Führung der Deponie der Hilfe eines Dritten zu bedienen, die Verantwortlichkeit für die Erfüllung der Pflichten davon aber unberührt lässt.
- 13 c) Ein befreiender Pflichtenübergang von dem Ehemann der Klägerin als dem Inhaber der Deponiegenehmigung auf den Käufer I. kann auch nicht mit dem Hinweis auf dessen Stellung als „faktischer Betreiber“ (vgl. dazu Beschluss vom 22. Juli 2010 - BVerwG 7 B 12.10 - UPR 2010, 452 Rn. 17) tragfähig begründet werden. Ein solcher illegaler, lediglich faktischer Betrieb einer Deponie hat nur zur Folge, dass neben dem ursprünglichen legalen Betreiber auch der neue faktische Betreiber - grundsätzlich jeweils für den eigenen „Ablagerungsbeitrag“ - verantwortlich wird (vgl. Urteil vom 28. Juni 2007 - BVerwG 7 C 5.07 - BVerwGE 129, 93 Rn. 22 = Buchholz 451.221 § 16 KrW-/AbfG Nr. 2). Durch die lediglich faktische Fortführung einer Deponie wird der ursprüngliche Betreiber jedenfalls nicht von einer bestandskräftig festgestellten Ordnungspflicht befreit.
- 14 2. Das angefochtene Urteil erweist sich auch nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die Androhung eines Zwangsgelds gegen die Klägerin ist nicht zu beanstanden.
- 15 a) Die mit dem Zwangsmittel durchzusetzende Verpflichtung zur Oberflächenabdichtung der Deponie aus dem bestandskräftigen Bescheid vom 21. Februar 2005 ist im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf sie übergegangen. Eine solche vertretbare Handlung ist - auch wenn sie aus Verhaltensverantwortlichkeit

herrührt - übergangsfähig. Das hat der Senat bereits im Urteil vom 16. März 2006 (a.a.O. Rn. 26 - 28) zur Rechtsnachfolge in abstrakte Polizeipflichten im Einzelnen dargelegt; daran wird festgehalten. Für die Rechtsnachfolge in durch bestandskräftigen Bescheid konkretisierte Pflichten gelten die dortigen Erwägungen erst recht. Mit den erbrechtlichen Vorschriften zur Gesamtrechtsnachfolge (§§ 1922, 1967 BGB) liegt auch der erforderliche gesetzliche Übergangstatbestand vor. Auch das hat der Senat in dem Urteil vom 16. März 2006 (a.a.O. Rn 24 f.) bereits - hinsichtlich konkretisierter Ordnungspflichten in Übereinstimmung mit der überwiegenden Meinung (Martens, a.a.O. S. 301; Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 12 Rn. 168 m.w.N.) - entschieden (vgl. auch Urteil vom 18. September 1981 - BVerwG 8 C 72.80 - BVerwGE 64, 105 <108 f.> = Buchholz 454.32 § 25 WoBindG 1974 Nr. 4). Es spricht nichts dagegen, die Gesamtrechtsnachfolge in vertretbare Ordnungspflichten zu bejahen, wenn deren Erfüllung durch Dritte im Verwaltungsvollstreckungsverfahren zweifellos zulässig ist (vgl. Stadie, a.a.O. S. 504). Ob die Klägerin „faktische Betreiberin“ der Deponie geworden ist, ist in diesem Zusammenhang unerheblich.

- 16 b) Demgegenüber war - wie die Beklagte zutreffend erkannt hat - die Zwangsgeldandrohung in dem bestandskräftigen Bescheid vom 21. Februar 2005 wegen ihres auf den Adressaten bezogenen subjektiven Beugecharakters höchstpersönlicher Natur und deshalb nicht übergangsfähig (vgl. Stadie, a.a.O. S. 504 <Fußn. 39>). Sie musste daher gegenüber der Klägerin als Gesamtrechtsnachfolgerin in die Grundverfügung unter erneuter Fristsetzung wiederholt werden. Fehler sind der Beklagten in diesem Zusammenhang nicht unterlaufen. Verwaltungsvollstreckungsrechtliche Einwendungen gegen die Zwangsgeldandrohung nach bayerischem Landesrecht hat die Klägerin nicht erhoben; das Verwaltungsgericht hat zutreffend festgestellt, dass die „allgemeinen und besonderen Voraussetzungen des BayVwZVG für eine Zwangsgeldandrohung hinsichtlich der Klägerin erfüllt“ sind.
- 17 c) Die Klägerin kann die ihr obliegende Verpflichtung auch rechtlich und tatsächlich erfüllen, denn die Beklagte hat den jetzigen Grundstückseigentümer zur Duldung verpflichtet.

- 18 d) Zweifelhaft könnte allenfalls sein, ob der angefochtene Bescheid unter Ermessensfehlern leidet, aus diesem Grund rechtswidrig und deshalb vom Berufungsgericht im Ergebnis zu Recht aufgehoben worden ist. Dies ist jedoch entgegen der Auffassung des Vertreters des Bundesinteresses nicht der Fall.
- 19 Dass die Beklagte bei dem Erlass der Zwangsgeldandrohung gegenüber der Klägerin die Inanspruchnahme des Käufers des Deponiegrundstücks als weiteren Störer nicht erkennbar in Erwägung gezogen hat, begründet keinen Ermessensfehler. In der vorliegenden Fallkonstellation geht es nicht um die Auswahl unter mehreren Verantwortlichen zur effektiven Gefahrenbeseitigung. Denn bei Erlass des (bestandskräftigen) Grundverwaltungsakts im Jahre 2005, konnte die Beklagte nur auf den Ehemann der Klägerin zugreifen. Ist die Heranziehung eines Verantwortlichen bestandskräftig angeordnet worden, steht ihrer Durchsetzung im Wege der Verwaltungsvollstreckung nicht entgegen, dass zwischenzeitlich ein weiterer Verhaltensverantwortlicher hinzugetreten ist; dies gilt jedenfalls dann, wenn - wie hier - die Inanspruchnahme des potentiellen „neuen“ Pflichtigen angesichts seiner auch der Behörde bekannten Leistungsunfähigkeit und Unzuverlässigkeit sowie seines im Vergleich zu dem Rechtsvorgänger geringfügigen Verursachungsbeitrags nicht ernsthaft in Betracht kommt.
- 20 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Sailer

Krauß

Guttenberger

Schipper

Brandt

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstands wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

Sailer

Guttenberger

Schipper

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Abfallrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

KrW-/AbfG §§ 31, 32
BGB §§ 1922, 1967

Stichworte:

Deponie; bestandskräftige Rekultivierungsanordnung; Gesamtrechtsnachfolge; Singularsukzession; Übergangsfähigkeit; Übergangstatbestand; Nachfolgetatbestand; Zwangsgeldandrohung.

Leitsätze:

1. Eine bestandskräftige abfallrechtliche Rekultivierungsanordnung kann im Wege der Gesamtrechtsnachfolge auf den Erben des Deponiebetreibers übergehen.
2. Eine Deponiegenehmigung nach §§ 31, 32 KrW-/AbfG kann nicht durch Rechtsgeschäft ohne Beteiligung der Behörde wirksam auf einen Dritten übertragen werden.
3. Die Behörde muss jedenfalls dann nicht erwägen, die Verwaltungsvollstreckung aus einem bestandskräftigen Grundverwaltungsakt einzustellen, wenn die Heranziehung eines nach dem Erlass des Grundverwaltungsakts hinzugeetretenen weiteren Verantwortlichen wegen dessen Leistungsunfähigkeit und Unzuverlässigkeit sowie dessen vergleichsweise geringfügigen Verursachungsbeitrags nicht ernsthaft in Betracht kommt.

Urteil des 7. Senats vom 10. Januar 2012 - BVerwG 7 C 6.11

- I. VG Ansbach vom 21.10.2009 - Az.: VG AN 11 K 08.1990 -
- II. VGH München vom 07.10.2010 - Az.: VGH 20 B 10.396 -