

Sachgebiet:

Abfallrecht und Bodenschutzrecht

BVerwGE: ja

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

KrW-/AbfG § 3 Abs. 5, § 21

AbfRRL Art. 1 Buchst. b

UmwelthaftG § 1

Stichwort/e:

Sachaufklärung; Beweisermittlungsantrag; Ausforschung; Abfallerzeuger; Abfallbesitzer; Sachherrschaft; Ursachenzusammenhang ; Zurechenbarkeit; Risikosphäre; gefahrgeneigte Tätigkeit; Gefährdungshaftung; Feuerwehreinsatz; Löschwasser.

Leitsatz/-sätze:

Abfallerzeuger im Sinne des § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG ist grundsätzlich derjenige, der als Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft die letzte Ursache für die Umwandlung einer Sache in Abfall gesetzt hat. Ausnahmsweise kann eine andere, vorgelagert handelnde Person als Abfallerzeuger zu qualifizieren sein, wenn ihr Verhalten sich aufgrund besonderer Umstände bei wertender Betrachtung als wesentliche Ursache für die Abfallentstehung darstellt.

Urteil des 7. Senats vom 15. Oktober 2014 - BVerwG 7 C 1.13

I. VG Arnberg vom 19. April 2010

Az: VG 14 K 2368/09

II. OVG Münster vom 7. Oktober 2011

Az: OVG 20 A 1181/10



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 1.13
OVG 20 A 1181/10

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 15. Oktober 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Guttenberger,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper
und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision der Klägerin gegen das Urteil des Obergerichtes für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2011 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine Ordnungsverfügung vom 11. August 2009, mit der ihr die Bezirksregierung Arnsberg die Beseitigung von Löschwasser aufgegeben hat, das zur Bekämpfung eines von ihrem Betriebsgrundstück ausgegangenen Großbrandes angefallen war.

- 2 Die Klägerin betrieb in einem Industriegebiet in I. eine immissionsschutzrechtlich genehmigte Anlage zur physikalisch-chemischen Behandlung von gefährlichen Abfällen. In der Nacht zum 22. Juli 2009 kam es auf dem Betriebsgelände zu einem Großbrand, der auf Nachbargrundstücke übergriff und dort insbesondere eine Galvanisieranlage zerstörte. Erst nach zwei Tagen gelang es der Feuerwehr der Stadt I., den Brand zu löschen. Das Löschwasser, das mit perfluorierten Tensiden (PFT) aus dem zugesetzten Schaummittel und mit betrieb-

lichen Stoffen verunreinigt war, wurde so weit wie möglich aufgefangen und auf Veranlassung der Feuerwehr außerhalb der vom Brand betroffenen Grundstücke zwischengelagert. Nach einem Gutachten der I-C GmbH ist der Brand unter anderem durch einen technischen Mangel an einem zur Destillationsanlage der Klägerin gehörenden Rührwerk ausgelöst worden. Strafrechtliche Verfahren, in deren Verlauf weitere Gutachten erstattet wurden, sind noch nicht zum Abschluss gekommen.

- 3 Zur Begründung der Ordnungsverfügung, die anschließend im Wege der Ersatzvornahme vollzogen wurde, führte der Beklagte aus: Das zwischengelagerte Löschwasser sei Abfall zur Beseitigung, der wegen der Kontamination mit PFT und Nickel die Umwelt gefährden könne. Die Klägerin sei Erzeugerin dieses Abfalls. Das Löschwasser sei zwar nicht durch eine eigene Tätigkeit der Klägerin angefallen, sie habe aber die erste Ursache für ein Tätigwerden der Feuerwehr gesetzt, da das Feuer von ihrem Betrieb ausgegangen sei. Sie müsse sich deshalb das Handeln der Feuerwehr zurechnen lassen.
- 4 Der gegen die Ordnungsverfügung erhobenen Klage hat das Verwaltungsgericht stattgegeben. Die Klägerin sei weder Erzeugerin noch Besitzerin des zu Abfall gewordenen Löschwassers und könne daher nicht für dessen Beseitigung in Anspruch genommen werden. Das Löschwasser sei nicht durch eine Tätigkeit der Klägerin angefallen. Hierfür reiche es nicht aus, dass die Klägerin durch den Betrieb des Rührwerks eine nicht hinwegzudenkende Ursache für den Anfall des Löschwassers gesetzt habe. Es fehle an einer den Abfall unmittelbar erzeugenden Tätigkeit. Die Klägerin habe außerdem zu keiner Zeit die tatsächliche Sachherrschaft über das Löschwasser ausgeübt. Für den Abfallerzeuger sei hingegen kennzeichnend, dass er im Zeitpunkt der Umwandlung einer Sache in Abfall die tatsächliche Sachherrschaft innegehabt habe und damit zugleich Abfallbesitzer gewesen sei.
- 5 Auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht das Urteil des Verwaltungsgerichts geändert und die Klage abgewiesen. Ob die Klägerin die tatsächliche Sachherrschaft über das Löschwasser innegehabt habe und damit dessen Besitzerin geworden sei, könne dahinstehen. Denn sie sei unabhängig

davon zu Recht als Erzeugerin dieses Abfalls in Anspruch genommen worden. Die Legaldefinition des Abfallerzeugers in § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG erfordere nach dem Wortlaut der Vorschrift lediglich die Ursächlichkeit einer Tätigkeit für die Entstehung des Abfalls; ein früheres Innehaben von Abfallbesitz sei nicht unerlässliche Voraussetzung für die Eigenschaft als Erzeuger. In Übereinstimmung mit Unionsrecht knüpfe die Erzeugereigenschaft an eine beliebige Tätigkeit und einen nicht im Wege weiterer Vorgaben qualifizierten Ursachenzusammenhang an. Allerdings begründe nicht jede für das Entstehen von Abfall mitursächliche Tätigkeit die Eigenschaft als Erzeuger. Ob eine relevante Verursachung vorliege, sei vielmehr ebenso wie im allgemeinen Ordnungsrecht anhand wertender Kriterien zu bestimmen. Entscheidend für die Zurechnung sei im Allgemeinen, ob ein Verhalten die Gefahr unmittelbar herbeigeführt habe. Als unmittelbare Ursache für die Abfallentstehung könne auch eine andere als die letzte Ursache zu werten sein. Dabei komme der Herrschaft über den Vorgang der Abfallentstehung wesentliches Gewicht zu. In einer Kette von mehreren Ursachen sei außerdem die jeweilige Risikosphäre zu berücksichtigen. Nach diesen Maßstäben sei der Anfall des Löschwassers als Abfall der Klägerin zuzurechnen. Der Brand sei durch die betriebliche Tätigkeit der Klägerin ausgelöst worden; dessen Ausgangspunkt sei nach gutachterlichen Erkenntnissen ein technischer Mangel des Rührwerks der Destillationsanlage gewesen. Mit dem Brand habe sich ein der Destillationsanlage anhaftendes Risiko realisiert, das zu beherrschen, Sache der Klägerin gewesen sei. Die erteilten Anlagengenehmigungen spiegelten ein besonderes Brandgefährdungspotenzial der in der Anlage behandelten gefährlichen Abfälle wider. Dem in der mündlichen Verhandlung gestellten Antrag, die Ermittlungsakten der Staatsanwaltschaft H. beizuziehen, sei nicht Folge zu leisten gewesen, weil er auf einen unzulässigen Ausforschungsbeweis abgezielt habe.

- 6 Zur Begründung ihrer vom Senat zugelassenen Revision trägt die Klägerin vor: Sie sei nicht Abfallerzeugerin. Nach der Explosion in ihrem Entsorgungsbetrieb fehle es an einer weiteren Tätigkeit ihrerseits. § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG erfordere eine unmittelbare kausale Verknüpfung zwischen einer Tätigkeit und dem Anfall von Abfall; nach dem Wortlaut dieser Bestimmung habe der Gesetzgeber den bloßen Verursacher ausdrücklich nicht als Erzeuger mit einbezogen. Erzeuger

könne nur derjenige sein, der bewusst das Ergebnis seines Handelns herbeiführe und dieses Ergebnis wenigstens billige. Das Oberverwaltungsgericht weite demgegenüber die Verantwortlichkeit für die Entsorgung von Abfällen auf den bloßen Verursacher aus. Wertungen des allgemeinen Ordnungsrechts dürften nicht für eine Ausweitung des Erzeugerbegriffs herangezogen werden. Das Berufungsurteil sei zudem verfahrensfehlerhaft ergangen. Das Oberverwaltungsgericht stütze seine Entscheidung auf technische Mängel der Anlagen und menschliches Versagen von Mitarbeitern der Klägerin, die den Brand ausgelöst hätten. Insoweit sei der Sachverhalt nicht in ausreichendem Maße aufgeklärt worden. Die Brandursache sei ungeklärt. Die Akten der Staatsanwaltschaft hätten antragsgemäß beigezogen werden müssen. Der in einem nachgelassenen Schriftsatz erneut gestellte Beweisantrag sei unzureichend beschieden worden.

7 Die Klägerin beantragt sinngemäß,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 7. Oktober 2011 aufzuheben und die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Arnsberg vom 19. April 2010 zurückzuweisen.

8 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

9 Der Beklagte tritt dem Vorbringen der Klägerin entgegen und verteidigt das angegriffene Urteil.

10 Der Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht stimmt der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts zu. Als Abfallerzeuger komme nur eine Person in Betracht, die, ohne Abfallbesitzer zu sein, die für die Entstehung des Abfalls maßgebliche Ursache gesetzt habe.

II

- 11 Die Revision, über die der Senat mit dem Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheiden konnte (§ 101 Abs. 2 VwGO), ist zulässig. Das Verfahren ist nicht gemäß § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 240 ZPO dadurch unterbrochen worden, dass ein Insolvenzverfahren über das Vermögen der Klägerin beantragt und ein vorläufiger Insolvenzverwalter bestellt worden ist. Nach übereinstimmenden Angaben der Hauptbeteiligten muss davon ausgegangen werden, dass bislang weder das Insolvenzverfahren eröffnet worden (§ 240 Satz 1 ZPO i.V.m. § 27 InsO) noch die Verwaltungs- und Verfügungsbe-
fugnis über das Vermögen der Klägerin auf den vorläufigen Insolvenzverwalter übergegangen ist (§ 240 Satz 2 ZPO i.V.m. § 22 Abs. 1 Satz 1 InsO).
- 12 Die Revision ist aber nicht begründet. Die erhobene Verfahrensrüge wegen un-
zureichender Ermittlung des Sachverhalts greift nicht durch (1.). Auch im Übri-
gen gibt das angefochtene Urteil keinen Anlass zu Beanstandungen; nament-
lich ist das Obergericht im Einklang mit Bundesrecht davon ausge-
gangen, dass der Beklagte die Klägerin als Abfallerzeugerin zur Beseitigung
des angefallenen kontaminierten Löschwassers heranziehen durfte (2.).
- 13 1. Das Berufungsgericht hat ohne Verstoß gegen Verfahrensrecht den Antrag
der Klägerin auf Beiziehung der staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsakten als
unzulässigen Beweisermittlungsantrag abgelehnt. Mit diesem Antrag hatte die
Klägerin die Beiziehung der mehrere tausend Seiten umfassenden Akten samt
den darin enthaltenen Gutachten verlangt, aus denen sich ergeben sollte, dass
die Brandentstehung in ihrem Betrieb nicht vorhersehbar war und für die Ver-
antwortlichen des Betriebs ein unabwendbares Ereignis darstellte. Sie hat es
jedoch versäumt, in den Gutachten getroffene Feststellungen oder sonstige aus
den Akten sich ergebende konkrete Umstände zu benennen, die den Schluss
zuließen, der Brand sei für sie ein unabwendbares Ereignis gewesen. Entspre-
chender Vortrag konnte von ihr erwartet werden, da ihr Prozessbevollmächtigter
eingeräumt hat, vor der mündlichen Verhandlung durch Einsichtnahme Kennt-
nis von den Straftaten erlangt zu haben. Der bloße Umstand, dass die staats-
anwaltschaftlichen Ermittlungen bei Erlass des Berufungsurteils schon mehr als

zwei Jahre liefen, ohne zu einer Anklageerhebung geführt zu haben, lässt entgegen der Auffassung der Klägerin nicht den Schluss zu, die Brandursache liege außerhalb ihrer Risikosphäre; dieser Umstand entband die Klägerin deshalb nicht von der Obliegenheit zu erläutern, welche in den Ermittlungsakten getroffenen Feststellungen Aufschluss zur Beweisfrage geben sollten. Ohne solche Angaben richtete sich der Antrag auf Aktenbeiziehung auf eine Ausforschung „ins Blaue hinein“, die dem Berufungsgericht keinen Anlass zur weiteren Sachaufklärung geben musste. Soweit die Revision - im Nachhinein - geltend macht, näheren Aufschluss zur Schadensentstehung hätte ein im Ermittlungsverfahren eingeholtes Gutachten der Bundesanstalt für Materialforschung geben können, ist damit schon deshalb kein Aufklärungsmangel dargetan, weil dieses Gutachten erst nach Erlass des Berufungsurteils erstattet worden ist.

- 14 2. Das angefochtene Urteil hält auch in der Sache revisionsgerichtlicher Überprüfung stand. Das Berufungsgericht hat ohne Verstoß gegen revisibles Recht angenommen, dass die Klägerin mit der angefochtenen, auf § 21 Abs. 1 i.V.m. § 11 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) gestützten Ordnungsverfügung auf Beseitigung des kontaminierten Löschwassers in Anspruch genommen werden durfte. Obgleich die Klägerin an der Verwendung des Löschwassers zur Brandbekämpfung sowie dem anschließenden Auffangen und Zwischenlagern des Wassers nicht mitwirkte, ist sie Abfallerzeugerin im Sinne des § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG, der im maßgeblichen Beurteilungszeitpunkt des Erlasses der Ordnungsverfügung anwendbar war.
- 15 a) Erzeuger von Abfall ist nach der hier allein in Betracht kommenden 1. Alternative des § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG jede natürliche oder juristische Person, durch deren Tätigkeit Abfälle angefallen sind. Das Berufungsgericht versteht darunter die Person, die bei wertender Betrachtung die maßgebliche Ursache für die Entstehung des Abfalls gesetzt hat. Wesentliches Gewicht für die Zurechnung komme der Herrschaft über den Vorgang der Entstehung zu. Bei Abfällen, die durch Schadensfälle oder sonstige außergewöhnliche Ereignisse entstehen, sei in der Kausalkette aber auch die jeweilige Risikosphäre zu berücksichtigen. Dies impliziert, dass auch eine Person, die nicht die letzte Ursache für die Abfallentstehung gesetzt und keine Sachherrschaft über die zu Abfall gewordene

Sache gehabt hat, Abfallerzeuger sein kann. Dieses Verständnis steht mit der gesetzlichen Regelung in Einklang; allerdings ist bei der gebotenen fallbezogenen Wertung zu berücksichtigen, dass der Vorgang der Abfallentstehung nur unter besonderen Umständen nicht demjenigen, der im Zeitpunkt der Umwandlung einer Sache in Abfall die Sachherrschaft über sie ausgeübt und durch sein Verhalten die letzte Ursache für die Abfallentstehung gesetzt hat, sondern einer anderen, im Vorfeld der Abfallentstehung handelnden Person als Abfallerzeuger zuzurechnen ist.

- 16 aa) Nach dem Wortlaut des § 3 Abs. 5 Halbs. 1 KrW-/AbfG hängt die Erzeugereigenschaft einer Person allein davon ab, dass Abfälle „durch deren Tätigkeit ... angefallen sind“. Anknüpfungspunkt ist also nicht ein bestimmtes Verhältnis zwischen Person und Sache, sondern ein auf die Sache mit einem bestimmten Ergebnis einwirkendes Verhalten der Person. Der Normtext macht deutlich, dass nicht jedes für die Entstehung von Abfall ursächliche Verhalten ausreicht. Gefordert ist eine Tätigkeit, die den Abfall anfallen lässt, also gerade für die Umwandlung der Sache oder des Stoffes in Abfall wesentlich ist (in diesem Sinne zum Abfallerzeuger nach Art. 1 Buchst. b der Richtlinie 75/442/EWG des Rates vom 15. Juli 1975 über Abfälle, ABI Nr. L 194 S. 47, in der durch die Richtlinie 91/156/EWG des Rates vom 18. März 1991, ABI Nr. L 78 S. 32, geänderten Fassung - Abfallrahmenrichtlinie - bereits Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 29. Januar 2004 - Rs. C-1/03, Van de Walle - Slg. 2004, I-07616 Rn. 52). Typischerweise wird es sich um eine Tätigkeit des unmittelbaren Besitzers der Sache handeln. Das ist aber keineswegs zwingend. Auch eine andere Person kann etwa durch eine schädigende Handlung in einer Weise auf eine Sache einwirken, dass diese zu Abfall wird. Wann der Ursachenbeitrag einer Person für die Entstehung von Abfall so wesentlich ist, dass der Abfall durch ihre Tätigkeit angefallen ist, lässt sich aus dem Normtext heraus nicht konkret beantworten; der Wortlaut macht aber deutlich, dass ein Zusammenhang bestehen muss, der naturgemäß nur aufgrund einer Bewertung anhand der Umstände des Einzelfalls bestimmt werden kann. In diesem Sinne lässt sich in Anlehnung an die ordnungsrechtliche Terminologie zum Verhaltensstörer vom Erfordernis einer unmittelbaren Verursachung sprechen, wobei Unmittelbarkeit typischerweise, aber nicht notwendig mit der je-

weils letzten Ursache gleichzusetzen ist (vgl. Beschluss vom 12. April 2006 - BVerwG 7 B 30.06 - juris Rn. 4).

- 17 bb) In die gleiche Richtung weisen systematische Erwägungen. In dieser Hinsicht ist zum einen der Normzusammenhang des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes zu berücksichtigen, in den die Legaldefinition des § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG eingebunden ist, zum anderen der Bezug zur Abfallrahmenrichtlinie.
- 18 (1) Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz enthält selbstständige Definitionen des Abfallerzeugers und des Abfallbesitzers. Es macht damit deutlich, dass der Begriff des Abfallerzeugers nicht ein bloßer Unterfall des Begriffs des Abfallbesitzers bzw. des früheren Besitzers ist. Dafür spricht auch die begriffliche Unterscheidung in § 3 Abs. 3, in § 24 Abs. 2 und in § 44 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG. In den voneinander unabhängigen Definitionen des Abfallerzeugers und des Abfallbesitzers wird die Tendenz deutlich, den Kreis der Entsorgungspflichtigen nicht zu eng zu ziehen, um Verantwortungslücken auszuschließen. Diese Tendenz wird unterstrichen durch einen Vergleich mit der vormaligen Rechtslage. Nach § 3 Abs. 1 und 4 AbfG war nur der (aktuelle) Besitzer für die Abfallbeseitigung verantwortlich mit der Folge, dass eine Person, die die maßgeblichen Ursachen für das Entstehen von Abfällen gesetzt, ihren Besitz jedoch anschließend aufgegeben hatte, keiner abfallrechtlichen Verantwortung unterlag und erst auf der Grundlage des landesrechtlichen Ordnungsrechts in die Stellung eines Abfallbesitzers hineingezwungen werden musste (vgl. Urteil vom 18. Oktober 1991 - BVerwG 7 C 2.91 - BVerwGE 89, 138 <141> = Buchholz 451.22 AbfG Nr. 43 S. 93; Beschluss vom 5. November 2012 - BVerwG 7 B 25.12 - juris Rn. 12).
- 19 (2) Besondere Bedeutung kommt in systematischer Hinsicht dem Bezug zur Abfallrahmenrichtlinie zu. § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG definiert den Begriff des Abfallerzeugers wortgleich mit Art. 1 Buchst. b AbfRRL (im gleichen Sinne die unionsrechtliche Nachfolgeregelung in Art. 3 Nr. 5 der Richtlinie 2008/98/EG vom 19. November 2008, ABI Nr. L 312 S. 3). Dies spricht dafür, dass die Begriffe jeweils gleich zu verstehen sind. Bestätigt wird dieser Schluss durch die Gesetzesmaterialien. Denn ausweislich des Berichts des Ausschusses für Umwelt,

Naturschutz und Reaktorsicherheit (BTDrucks 12/7284 S. 13) ging es dem Gesetzgeber mit den Legaldefinitionen des § 3 Abs. 5 und 6 KrW-/AbfG darum, den Abfallerzeuger und den Abfallbesitzer in Anlehnung an die Begriffsdefinitionen des Erzeugers und des Besitzers in der Abfallrahmenrichtlinie zu bestimmen. Angesichts dessen gewinnt die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zum Begriff des Abfallerzeugers im Sinne der Abfallrahmenrichtlinie für die Auslegung des Erzeugerbegriffs im Sinne des § 3 Abs. 5 KrW-/AbfG Bedeutung. Einschlägig sind die Urteile vom 7. September 2004 - Rs C-1/03, Van de Walle (Slg. 2004, I-7632) und vom 24. Juni 2008 - Rs. C-188/07, Commune de Mesquer (Slg. 2008, I-4501). Beide Entscheidungen nehmen zur Auslegung der Begriffe des Abfallerzeugers und -besitzers zwar jeweils im Zusammenhang mit der Kostenpflicht nach Art. 15 Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) Stellung, sind aber mit Blick auf die einheitlichen Begriffsdefinitionen in Art. 1 AbfRRL in gleicher Weise für das Verständnis dieser Begriffe im Zusammenhang mit der abfallrechtlichen Beseitigungspflicht maßgeblich. Sie stützen das Auslegungsergebnis, dass Abfallerzeuger auch eine Person sein kann, die nicht die letzte Ursache für die Entstehung eines Abfalls gesetzt hat und bei Entstehung des Abfalls nicht in Besitz des zu Abfall gewordenen Stoffes gewesen ist.

- 20 In der Sache Van de Walle hat der Gerichtshof entschieden, dass ein Mineralölunternehmen, das eine Tankstelle beliefert, als Erzeuger (Art. 1 Buchst. b AbfRRL) des im Zuge des Tankstellenbetriebs mit Kraftstoffen verunreinigten Erdreichs und damit als Besitzer im Sinne von Art. 1 Buchst. c AbfRRL angesehen werden kann, wenn das Austreten der Kraftstoffe etwa aus einem in schlechtem Zustand befindlichen Tank „auf einen Verstoß des ... Mineralölunternehmens gegen seine vertraglichen Verpflichtungen oder auf andere Machenschaften zurückzuführen“ ist, „die die Haftung dieses Unternehmens auslösen können“ (Rn. 60). Der Gerichtshof stellt hier nicht auf Kriterien wie die Sachherrschaft über das Mineralöl oder den Gesichtspunkt ab, welches Verhalten die letzte Ursache für den Schadenseintritt gesetzt hat, sondern auf Zurechnungskriterien, die einen inneren Zusammenhang zwischen einer vorgelagerten Ursache und der Entstehung des Abfalls begründen. Das liegt auf der Linie des Berufungsurteils und stützt die darin vertretene Auffassung, entschei-

dend sei, wer unter Zurechnungsgesichtspunkten die wesentliche Ursache für den Anfall eines Abfalls gesetzt habe.

- 21 Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs im Verfahren *Commune de Mesquer* setzt diese Rechtsprechung fort (vgl. auch die zugehörigen Schlussanträge der Generalanwältin Kokott vom 13. März 2008, Slg. 2008, I-4501 Rn. 111 ff.). Der Gerichtshof führt in seinem Urteil zunächst aus, der Eigner eines Schweröl befördernden Schiffes, aus dem Teile des Öls bei einer Havarie ins Meer gelangten, sei Abfallerzeuger, weil er das Schweröl unmittelbar vor Umwandlung in Abfall (mit Sedimenten und Wasser vermisches Öl) in Besitz gehabt habe (Rn. 74); insoweit stellt das Urteil auf die typische Fallgestaltung ab, dass der Abfallerzeuger unmittelbar vor Umwandlung einer Sache in Abfall die tatsächliche Sachherrschaft innehatte und - mit der Beförderung - die letzte als menschliche Tätigkeit zu wertende Ursache für die Entstehung des Abfalls gesetzt hat. Ergänzend hebt der Gerichtshof dann aber hervor, der Abfall könne auch durch das Verhalten des Schwerölverkäufers und Tankschiffbefrachters angefallen sein, wenn dieser zu der Gefahr der Verschmutzung, insbesondere durch Versäuerung von Maßnahmen zur Verhinderung einer Havarie (z.B. sorgfältige Auswahl des Transportschiffes), beigetragen habe. Damit qualifiziert der Gerichtshof eine Person, die lediglich eine vorgelagerte Ursache gesetzt hat, ebenfalls als entsorgungspflichtigen Abfallerzeuger im Sinne von Art. 1 Buchst. b AbfRRL.
- 22 Als Fazit dieser Rechtsprechungsanalyse lässt sich festhalten: Das Unionsrecht geht zwar für den Regelfall von der Erzeugereigenschaft dessen aus, der die Sachherrschaft über die zu Abfall gewordene Sache im Zeitpunkt der Abfallentstehung hatte. Vorgelagertes Verhalten anderer Personen kann aber aufgrund von Zurechnungserwägungen, die an Risikosphären oder Fehlverhalten anknüpfen, ebenfalls die Erzeugereigenschaft begründen.
- 23 cc) Dieses Verständnis des Erzeugerbegriffs entspricht auch Sinn und Zweck der gesetzlichen Regelung. Das Ordnungsrecht wird beherrscht durch den Grundsatz effektiver Gefahrenabwehr. Wegen der ordnungsrechtlichen Prägung des Abfallrechts gilt dieser Grundsatz auch für dieses Rechtsgebiet. Die

Auslegung des Erzeugerbegriffs ist deshalb am Ziel einer effektiven Abfallbeseitigung auszurichten. Das spricht einerseits dafür, ihn nicht zu eng auszulegen. Andererseits muss eine Entgrenzung des Begriffs vermieden werden, die die Handhabbarkeit und Berechenbarkeit der Regelungen zur Bestimmung des Beseitigungspflichtigen in Frage stellen würde.

- 24 Neben dem Effektivitätsgrundsatz ist für eine am Normzweck ausgerichtete Auslegung das Verursacherprinzip von Bedeutung, das in den Gesetzesmaterialien ausdrücklich als Grund für die Inpflichtnahme des Abfallerzeugers genannt wird (vgl. den Bericht des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, BTDrucks 12/7284 S. 2). Die Verantwortung für die Beseitigung von Abfall soll danach nicht die Allgemeinheit, sondern den für die Entstehung maßgeblich Verantwortlichen treffen.
- 25 Um dem Begriff des Abfallerzeugers seine Konturen zu erhalten, muss nach dem Grundsatz effektiver Gefahrenabwehr zwar daran festgehalten werden, dass grundsätzlich derjenige Abfallerzeuger ist, der als Inhaber der tatsächlichen Sachherrschaft die letzte Ursache für die Umwandlung einer Sache in Abfall gesetzt hat. Eine Ausnahme ist aber namentlich mit Blick auf das Verursacherprinzip geboten, wenn aufgrund besonderer Umstände bei wertender Betrachtung ein vorgelagertes Verhalten sich als wesentliche Ursache für die Abfallentstehung darstellt. Dies entspricht der im allgemeinen Ordnungsrecht anerkannten Auffassung, dass eine Person, die eine vorgelagerte Ursache gesetzt hat, ausnahmsweise verantwortlich sein kann, wenn ihre Handlung mit dem Verhalten desjenigen, der die letzte Ursache gesetzt hat, eine natürliche Einheit bildet und dieses objektiv veranlasst hat (vgl. Beschluss vom 12. April 2006 - BVerwG 7 B 30.06 - juris Rn. 4 m.w.N.).
- 26 b) Hiervon ausgehend ist die Klägerin mit der angefochtenen Ordnungsverfügung zu Recht als Abfallerzeugerin in Anspruch genommen worden. Bei wertender Betrachtung ist ihr die Entstehung von Abfall im Zuge des Löschwasser-einsatzes zuzurechnen.

- 27 Der Betrieb der Destillieranlage bildet ein vorgelagertes Glied in der Kausalkette, die zum Anfall des aufgefangenen verunreinigten Löschwassers geführt hat. Er hatte das Brandereignis und den dadurch ausgelösten Feuerwehreinsatz zur Folge, der seinerseits die letzte Ursache für das Entstehen des Abfalls gesetzt hat. Beherrschenden Einfluss auf den Einsatz sowie Art und Umfang der dabei verwendeten Löschmittel hatte allein die Feuerwehr. Bei dieser Sachlage bedarf es besonderer Umstände, um einen Zurechnungszusammenhang zwischen dem Verhalten der Klägerin und der Entstehung des Abfalls zu begründen. Solche Umstände sind zu bejahen.
- 28 Der Anlagenbetrieb stellte eine gefahrgeneigte Tätigkeit dar. In der Anlage wurden, wie das Berufungsgericht näher ausgeführt hat, organische Lösungsmittel behandelt, die Abfälle bis hin zu gefährlichen Abfällen waren; bei Störungen im Betriebsablauf konnten sich daraus Brand- und Explosionsgefahren ergeben. Dies wird durch den tatsächlichen Geschehensablauf unterstrichen, der zur Realisierung dieser Gefahren und zu schweren Personen- und Sachschäden geführt hat. Von einer gefahrgeneigten Tätigkeit ist umso mehr auszugehen, als nach den Feststellungen des Berufungsgerichts das Rührwerk der Destillieranlage fehlerbehaftet war. Die Gefahrgeneigtheit der Anlage findet überdies darin ihren Ausdruck, dass die Anlage nach § 1 des Umwelthaftungsgesetzes (UmweltHG) i.V.m. Nummer 53 des Anhangs I zu dieser Vorschrift der Gefährdungshaftung unterlag.
- 29 Realisieren sich die Gefahren des Betriebs einer solchen Anlage mit besonderem Risikopotenzial, so trifft die Betreiberin aufgrund ihres gefahrgeneigten Handelns nach ordnungsrechtlichen Grundsätzen eine Störerverantwortung. Um dieser Verantwortung gerecht zu werden, fehlen ihr allerdings wirksame Mittel mit der Folge, dass zur effektiven Gefahrenabwehr nur öffentliche Einsatzkräfte in Gestalt der Feuerwehr tätig werden können. Das schafft einen besonderen Bezug zwischen der privaten Gefahrenverursachung und der öffentlichen Gefahrenabwehr durch Löscharbeiten, der es rechtfertigt, beides als natürliche Einheit zu sehen. Der Löschwasseranfall ist deshalb der Klägerin zuzurechnen mit der Folge, dass sie als Abfallerzeugerin angesehen werden muss.

- 30 Diese Wertung, dass die Feuerwehr bei ihrem Löscheinsatz nicht nur eine öffentliche Aufgabe wahrnimmt, sondern zugleich für den privaten Anlagenbetreiber „in die Bresche springt“ und eine eigentlich ihm obliegende Aufgabe wahrnimmt, liegt im Übrigen auch der an die Gefährdungshaftung nach § 1 Umwelthaftungsgesetz (UmweltHG) anknüpfenden Regelung des § 41 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 Gesetz über den Feuerschutz und die Hilfeleistung (FSHG) zugrunde, der Regressansprüche der Feuerwehr gegen den Anlagenbetreiber begründet. Vergleichbare, an Tatbestände der Gefährdungshaftung oder Verrichtungen mit besonderen Risikopotenzial anknüpfende Regelungen finden sich in den Feuerschutzgesetzen der meisten Bundesländer; sie können damit als Ausprägungen eines länderübergreifenden Grundsatzes verstanden werden, der ebenfalls die Zurechenbarkeit des Löscheinsatzes und der damit verbundenen Abfallentstehung zur betrieblichen Tätigkeit der Klägerin stützt.
- 31 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Nolte

Dr. Philipp

Guttenberger

Schipper

Brandt

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 500 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Dr. Nolte

Dr. Philipp

Guttenberger