

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Abfallrecht und Bodenschutzrecht

Rechtsquelle/n:

KrW-/AbfG	§ 2 Abs. 2 Nr. 6, § 3 Abs. 1 Satz 1, §§ 21, 27 Abs. 1 und 2, § 36 Abs. 1 und 2
BBodSchG	§ 13 Abs. 5
BGB	§§ 93, 94, 133, 157
KrWG	§ 2 Abs. 2 Nr. 10

Stichworte:

Abfall; Deponie; Abwasserbeseitigung; Klärschlamm; Stilllegung; bewegliche Sache; Grundstücksbestandteil; Boden; Abfallbeseitigungsanlage; Landschaftsbauwerk.

Leitsätze:

1. Für in Abwasseranlagen eingeleitete Stoffe wird das Abfallrecht wieder anwendbar, wenn die Abwasserbeseitigung abgeschlossen ist. Hierzu bedarf es keiner räumlich-örtlichen Entfernung des Stoffs aus der Abwasserbeseitigungsanlage.
2. Die Anwendung des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG setzt voraus, dass Abfälle im Sinne der Deponieverordnung deponiefähig sind.
3. Bei der Beurteilung der Frage, ob Klärschlämme einen wesentlichen Bestandteil eines Grundstücks im Sinne der §§ 93 f. BGB bilden, ist eine abfallrechtliche Verkehrsanschauung maßgeblich.

Urteil des 7. Senats vom 8. Juli 2020 - BVerwG 7 C 19.18

- I. VG Düsseldorf vom 24. Januar 2014
Az: VG 17 K 2868/11
- II. OVG Münster vom 13. September 2017
Az: OVG 20 A 601/14





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 7 C 19.18
OVG 20 A 601/14

Verkündet
am 8. Juli 2020

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 8. Juli 2020
durch
den Vizepräsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. Korbmacher und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Schemmer, Dr. Günther
und Dr. Löffelbein

für Recht erkannt:

Die Revision gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13. September 2017 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Klägerin wendet sich gegen eine abfallrechtliche Verfügung zur Entsorgung von Klärschlamm.
- 2 Sie ist ein Wasserverband für das oberirdische Einzugsgebiet der Emscher. Zu ihren Aufgaben gehört die Abwasserbeseitigung. Seit dem Jahr 1965 betrieb die Klägerin die Kläranlage D. Zur Austrocknung des Klärschlammes legte sie auf dem Gelände der Kläranlage sechs genehmigte Schlammplätze an.
- 3 1984 nahm die Klägerin eine ministeriell genehmigte Schlammdruckrohrleitung in Betrieb; der in der Kläranlage anfallende Klärschlamm wurde seitdem nicht mehr auf die Schlammplätze geleitet. Ende Juni 1999 legte die Klägerin die Kläranlage still. Daraufhin hob die Bezirksregierung Düsseldorf die für die Einleitung des in der Kläranlage gereinigten Abwassers in die K. erteilte wasser-

rechtliche Erlaubnis auf. Die Schlammplätze blieben in der Folgezeit im Wesentlichen unverändert. Im Oktober 2006 stellte die Klägerin der Beklagten ein Projekt zur Sanierung der Schlammplätze vor. Aus dem Klärschlamm der Schlammplätze 1, 2 und 6 soll danach im Bereich der Schlammplätze 3, 4 und 5 mit dem dort vorhandenen Klärschlamm ein Landschaftsbauwerk mit Oberflächenabdichtung errichtet werden.

- 4 Die Beklagte stufte den Klärschlamm in den Schlammplätzen 2 bis 6 als Abfall ein, der von der Klägerin grundsätzlich zu beseitigen sei, und hielt das Bodenschutzrecht bezogen auf den Schlammplatz 1 für anwendbar.
- 5 Mit Bescheid vom 29. März 2011 ordnete die Beklagte an, den in den Schlammplätzen 2 bis 6 gelagerten Klärschlamm bis zur Sohle auszuheben und einer ordnungsgemäßen Entsorgung in einer dafür zugelassenen Abfallentsorgungsanlage zuzuführen. Hiergegen erhob die Klägerin Klage.
- 6 Im März 2013 beantragte die Klägerin die Zulassung der Errichtung des Landschaftsbauwerks. Die Beklagte beschied diesen Antrag nicht. Daraufhin erweiterte die Klägerin die Klage um dieses Begehren.
- 7 Das Verwaltungsgericht wies die Klage ab. Die Berufung der Klägerin hat das Obergericht zurückgewiesen. Rechtsgrundlage des Bescheids sei die abfallrechtliche Generalklausel gemäß § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG. Ihr stehe nicht die Ausschlussklausel des § 2 Abs. 2 Nr. 6 KrW-/AbfG entgegen. Danach gelte das Abfallrecht nicht für Stoffe, sobald diese in Gewässer oder Abwasseranlagen eingeleitet oder eingebracht würden. Diese Voraussetzungen seien in Bezug auf den Klärschlamm nicht erfüllt. Unterliege der Stoff wie hier nicht mehr den wasserrechtlichen Bestimmungen für die Abwasserbeseitigung, beurteile sich seine Entsorgung nach Abfallrecht.
- 8 Die Klägerin habe die Pflicht, den Klärschlamm ordnungsgemäß und schadlos zu verwerten oder ihn gemeinwohlverträglich zu beseitigen. Er sei eine bewegliche Sache im Sinne des Abfallrechts. Eine Verwachsung des Klärschlammes mit dem Erdreich sei nicht eingetreten. Die Klägerin wolle sich des Klärschlammes auch entledigen. Er stelle für sie eine wirtschaftlich wertlose Last dar.

- 9 Die Beklagte habe von ihrem Ermessen fehlerfrei Gebrauch gemacht. Die Entsorgung in einer zugelassenen Abfallentsorgungsanlage belasse der Klägerin die Möglichkeit, alle abfallrechtlich zulässigen Methoden zur Verwertung oder Beseitigung des Klärschlammes zu nutzen. Die Klägerin könne sich nicht auf Bestandsschutz berufen. Bei den Schlammplätzen handele es sich nicht um eine von abfallrechtlichen Zulassungserfordernissen freigestellte Altdeponie. Die ministeriellen Genehmigungen deckten das Liegenlassen des Klärschlammes in den Schlammplätzen nicht ab.
- 10 Die Klägerin begründet die vom Senat zugelassene Revision wie folgt: Das Oberverwaltungsgericht habe zu Unrecht Abfallrecht und nicht Wasserrecht für anwendbar gehalten. Das Abfallrecht sei erst nach einer Entfernung der eingeleiteten bzw. eingebrachten Stoffe einschlägig. Der Klärschlamm sei keine bewegliche Sache im Sinne des Abfallrechts. Für eine feste Verbindung könne eine nur auf der Schwerkraft beruhende Verbindung genügen. Bei einer Ablagerung von Abfällen in einer illegalen Deponie komme gemäß § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG als Ermächtigungsgrundlage allein das Bodenschutzrecht in Betracht. Für das Vorliegen einer Altlast komme es nicht darauf an, ob etwas dauerhaft oder nur vorübergehend in den Boden auf- oder eingebracht worden sei. Die Anordnung der Beklagten sei insbesondere wegen der Kosten in Höhe eines zweistelligen Millionenbetrags für Ausbaggerung und Transport unverhältnismäßig.
- 11 Die Klägerin beantragt,
1. das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 13. September 2017 und das Urteil des Verwaltungsgerichts Düsseldorf vom 24. Januar 2014 sowie den Bescheid der Beklagten vom 19. März 2011 in der Gestalt des Schriftsatzes der Beklagten vom 11. Juli 2011 im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Düsseldorf 17 L 968/11 und der weiteren Abänderung in der mündlichen Verhandlung vom 24. Januar 2014 aufzuheben,
 2. für den Fall des Obsiegens mit dem Hauptantrag die Beklagte zu verpflichten, über ihren Antrag auf Errichtung eines Landschaftsbauwerks auf dem Gelände der Kläranlage D. vom 11. März 2013 zu entscheiden.

- 12 Die Beklagte beantragt,
die Revision zurückzuweisen.
- 13 Sie verteidigt das Urteil des Oberverwaltungsgerichts.

II

- 14 Die zulässige Revision ist nicht begründet und deshalb zurückzuweisen (§ 144 Abs. 2 VwGO). Das Oberverwaltungsgericht hat die Berufung der Klägerin gegen das die Klage abweisende Urteil des Verwaltungsgerichts ohne Bundesrechtsverstoß zurückgewiesen (§ 137 Abs. 1 VwGO). Der angefochtene Bescheid ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten.
- 15 1. Zutreffend ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass die Entsorgungsanordnung vom 29. März 2011 auf § 21 des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) gestützt werden kann. Danach kann die zuständige Behörde im Einzelfall die erforderlichen Anordnungen zur Durchführung dieses Gesetzes und der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen treffen.
- 16 Anwendbar ist vorliegend das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz in der Fassung von Art. 8 des Gesetzes zur Umsetzung der Dienstleistungsrichtlinie auf dem Gebiet des Umweltrechts sowie zur Änderung umweltrechtlicher Vorschriften vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163), das zum maßgeblichen Zeitpunkt des Ergehens der Entsorgungsanordnung galt (vgl. BVerwG, Urteil vom 7. November 2018 - 7 C 18.18 - juris Rn. 15). Soweit das Oberverwaltungsgericht auf Absatz 1 der Vorschrift abgehoben hat, hat es übersehen, dass die Absätze 2 und 3 bereits durch Art. 2 Nr. 4 Buchst. a und b des Gesetzes vom 21. Juni 2005 (BGBl. I S. 1666) mit Wirkung vom 1. Juli 2005 aufgehoben worden sind und der frühere Absatz 1 der einzige Inhalt der Vorschrift geworden ist.

- 17 a) Zu Recht ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass § 21 KrW-/AbfG nicht durch eine vorrangige oder seine Anwendbarkeit ausschließende Bestimmung verdrängt wird.
- 18 aa) § 2 Abs. 2 Nr. 6 KrW-/AbfG steht der Anwendbarkeit des Abfallrechts nicht entgegen. Danach gelten die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes nicht für Stoffe, sobald diese in Gewässer oder Abwasseranlagen eingeleitet oder eingebracht werden. § 2 Abs. 2 Nr. 6 KrW-/AbfG regelt lediglich den Zeitpunkt des Übergangs vom Abfall- zum Wasserrecht. Zur Wiedereröffnung des Anwendungsbereichs des Abfallrechts bedarf es entgegen der Auffassung der Revision nicht einer räumlich-örtlichen Entfernung des Stoffs aus einer Abwasserbeseitigungsanlage. Dass der Normgeber die Konjunktion "sobald" und nicht "solange" verwendet hat, steht dem nicht entgegen. Aus dem systematischen Zusammenhang mit § 54 Abs. 2 Satz 1 WHG ergibt sich mit der gebotenen Klarheit, dass das Regelungsregime des Wasserrechts endet und das Abfallrecht wieder anwendbar wird, wenn die Abwasserbeseitigung abgeschlossen ist. § 54 Abs. 2 Satz 1 WHG rechnet im Interesse einer erleichterten Grenzziehung zwischen Abwasserbeseitigung und Abfallrecht das Entwässern von Klärschlamm zur Abwasserbeseitigung, sofern es im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung steht. Die Klärschlammmentwässerung kann daher nur unter qualifizierten Umständen zur Abwasserbeseitigung gerechnet werden. Erforderlich ist ein - wie auch immer gearteter - funktionaler Zusammenhang von Entwässerung des Klärschlammes und Abwasserbeseitigung. Der notwendige Zusammenhang besteht, wenn die Klärschlammmentwässerung Teil des Abwasserbeseitigungsprozesses ist. Dieser umfasst jeden Vorgang, der dazu dient, die Schädlichkeit des Abwassers zu vermindern oder zu beseitigen, namentlich die Schadstofffracht im Abwasser zu reduzieren (vgl. Reinhardt, WHG, 12. Aufl. 2019, § 54 Rn. 23, 26; vgl. auch § 2 Abs. 3 AbwAG sowie Zöllner, in: Sieder/Zeitler/Dahme/Knopp, Wasserhaushaltsgesetz, Stand August 2019, § 54 Rn. 35; Ganske, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Februar 2020, § 54 WHG Rn. 49). Die Klärschlammmentwässerung steht dann mit einem zielgerichteten Entwässerungsvorgang in Zusammenhang; Eine zufällige und ungeplante Entwässerung allein aufgrund der andauernden Lagerung voranschreitende Austrocknung des Klärschlammes fällt aus dem Begriff der Abwasserbeseitigung heraus.

- 19 Diese Maßstäbe hat das Oberverwaltungsgericht nicht verkannt. Es hebt im Kern auf einen funktionalen Bezug zur Abwasserbeseitigung ab (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 76, 79 und 86). Nach seinen Feststellungen fehlt es an einem plan- und zielgerichteten Entwässerungsvorgang für die Zeit nach der Stilllegung der Kläranlage im Jahr 1999, sodass ein funktionaler Zusammenhang mit einer Abwasserbehandlung zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des streitgegenständlichen Bescheids nicht mehr bestand. Das für die Kläranlage genannte Ziel, den Wassergehalt des Klärschlammes auf 45 % herabzusetzen, hat die Klägerin aufgegeben. Das Schlammwasser wird nicht mehr aufgefangen und einer weiteren Bearbeitung zugeleitet (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 3 und 80). Dass der Klärschlamm bei der Abwasserbeseitigung in der Kläranlage angefallen und in die zu seiner Austrocknung angelegten Schlammplätze eingespült wurde, ändert daran nichts. Der Klärschlamm wird nur noch gelagert und er entwässert aufgrund seines Eigengewichts, ohne dass ein Entwässerungsziel verfolgt wird.
- 20 Soweit die Revision geltend macht, die Stilllegung von Abwasseranlagen sei als Teil deren Betriebs im Sinne von § 60 WHG anzusehen, ergibt sich kein anderes Ergebnis. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts sind im Rahmen der Stilllegung der Kläranlage keine Vorkehrungen zur Fortsetzung und zum Abschluss der Entwässerung des Klärschlammes getroffen worden. Dass Genehmigungen für Kläranlagen nach § 60 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 und 3 WHG auch die Stilllegung mitregeln müssen, spricht im Übrigen dafür, von einer fortdauernden Abwasserbeseitigung nur dann auszugehen, wenn Vorgaben für den Stilllegungsfall in der Genehmigung zu finden sind.
- 21 bb) Auch der von der Revision angeführte, im Berufungsverfahren nicht thematisierte und vom Oberverwaltungsgericht nicht geprüfte § 36 KrW-/AbfG sperrt die Anwendung der abfallrechtlichen Generalklausel nicht.
- 22 (1) § 36 KrW-/AbfG regelt die grundlegenden materiell- und verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Stilllegung von Deponien und die sich daran anschließende Nachsorgephase bis hin zu deren Abschluss (Klages, in Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, Stand Januar 2012, § 36 KrW-/AbfG vor Rn. 1).

Nach § 36 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG ist der Betreiber einer Deponie verpflichtet, die beabsichtigte Stilllegung anzuzeigen und die dafür erforderlichen Unterlagen einzureichen. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG verpflichtet die zuständige Behörde, alle erforderlichen Anordnungen zur Rekultivierung der Deponie und sonstigen Vorkehrungen zum Schutz des Wohls der Allgemeinheit zu treffen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beziehen sich die Anzeigepflicht in Absatz 1 und die Anordnungsermächtigung in Absatz 2 Satz 1 auch und gerade auf illegale Anlagen gleichgültig, ob sie von den Behörden geduldet wurden oder dies nicht der Fall war. Denn bei diesen Anlagen besteht in besonderem Maße Anlass für die Befürchtung, dass es in der Nachbetriebsphase zu einer Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit kommen könnte (BVerwG, Urteil vom 31. August 2006 - 7 C 3.06 - BVerwGE 126, 326 Rn. 10, Beschlüsse vom 2. Mai 1995 - 7 B 270.94 - Buchholz 451.22 § 10 AbfG Nr. 1 und vom 26. Juli 2016 - 7 B 28.15 - AbfallR 2016, 252 <256>). Der Senat hat darüber hinaus klargestellt, dass Abstriche von dem Regelungsprogramm dieser Vorschrift bei illegalen Deponien nur insoweit in Betracht kommen, als es um Normbestandteile geht, die allein bei dem vom Gesetzgeber vorgesehenen Regelfall sinnvoll angewendet werden können. Hiernach kann bei der illegalen Deponie ein Verzicht auf die in § 36 Abs. 1 KrW-/AbfG vorgesehene Anzeige der beabsichtigten Stilllegung in Betracht kommen. Demgegenüber findet die Anordnungsbefugnis des § 36 Abs. 2 Satz 1 KrWG ohne Weiteres auf eine illegale Deponie Anwendung. Denn gerade hier gilt es in besonderem Maße, Gefahren zu beseitigen und deren Entstehung entgegenzutreten (BVerwG, Urteil vom 31. August 2006 - 7 C 3.06 - BVerwGE 126, 326 Rn. 9). Auch § 36 Abs. 2 Satz 2 KrWG, der im Fall des Altlastenverdachts für die Erfassung, Untersuchung, Bewertung und Sanierung die Anwendung der Vorschriften des Bundesbodenschutzgesetzes anordnet, ist in gleicher Weise auf legale wie auf illegale Deponien anwendbar (so BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 2016 - 7 B 28.15 - AbfallR 2016, 252 <256> zu § 40 Abs. 2 KrWG). Nach diesen Maßstäben wird die abfallrechtliche Generalklausel des § 21 KrW-/AbfG hier nicht verdrängt.

- 23 Es spricht vieles dafür, dass die von der angefochtenen Verfügung erfassten Klärschlammplätze den den Anwendungsbereich des § 36 KrW-/AbfG eröffnenden Deponiebegriff erfüllen. Deponien sind gemäß § 3 Abs. 10 Satz 1 KrW-/AbfG Beseitigungsanlagen zur Ablagerung von Abfällen oberhalb oder

unterhalb der Erdoberfläche. Ablagerung ist die zielgerichtete und dauerhafte Entledigung an einem bestimmten Ort (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. November 1973 - IV C 44.69 - Buchholz 445.4 § 3 WHG Nr. 3). Es kommt nicht darauf an, ob diese Zweckrichtung bereits zum Zeitpunkt der Deponierung vorlag. Es genügt, dass sich aus einem zeitlich begrenzten Lagern ein dauerhaftes Ablagern ergibt (vgl. Spoerr, in: Jarass/Petersen/Weidemann, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Stand 1. September 2011, § 27 Rn. 26; ders., in: Jarass/Petersen, KrWG, 1. Aufl. 2014, § 28 Rn. 31; Delfs, in: Schmehl/Klement, GK-KrWG, 2. Aufl. 2019, § 28 Rn. 12).

- 24 Das Oberverwaltungsgericht hat eine Absicht der Klägerin, den Klärschlamm auf Dauer liegen zu lassen, nicht eindeutig festgestellt (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 82, 168 ff.). Seine Ausführungen bezogen sich allerdings auf den Stichtag 11. Juni 1972 und haben die Tatsache unberücksichtigt gelassen, dass die Klägerin den Klärschlamm seit Errichtung der Schlammdruckrohrleitung im Jahr 1984 und über die Stilllegung der Kläranlage im Jahr 1999 hinaus auf den Schlammplätzen abgelagert hat, ohne das Ziel einer Abwasserbeseitigung damit zu verfolgen. Auch der Plan der Klägerin aus dem Jahr 2006 zur Errichtung eines Landschaftsbauwerks lässt eine dauerhafte Ablagerungsabsicht erkennen. Einer abschließenden Klärung bedarf es jedoch letztendlich nicht. Dies gilt ebenso für die Frage, ob § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG eine (hier nicht ergangene) vorherige behördliche Feststellung der Stilllegung vorausgesetzt hat, wie sie nunmehr gemäß § 40 Abs. 2 Satz 2 KrWG erforderlich ist, oder ob eine faktische Stilllegung ausreichte (nicht entschieden in BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2016 - 7 B 27.15 - juris Rn. 8).
- 25 (2) Der Anwendung des § 36 KrW-/AbfG steht jedenfalls die fehlende Deponiefähigkeit des Klärschlammes entgegen. Das gilt sowohl für die in Absatz 2 Nummern 1 und 2 aufgeführten Anordnungsermächtigungen als auch für die Regelung über die Anwendbarkeit des Bundes-Bodenschutzgesetzes in Absatz 2 Satz 2. Der vom Gesetzgeber in § 36 KrW-/AbfG vorgesehene Normalfall geht von einer nach dem Inkrafttreten des Abfallgesetzes 1972 errichteten und rechtmäßig betriebenen, insbesondere nach den einschlägigen umweltrechtlichen Vorschriften geprüften und planfestgestellten oder in sonstiger Weise zugelassenen Deponie aus. Daraus folgt insbesondere, dass die deponierechtlichen Anforderungen an den Standort erfüllt sein müssen und nur solche Abfälle an-

genommen und abgelagert werden dürfen, die den Zuordnungskriterien der jeweiligen Deponieklasse entsprechen. Die Grundpflicht, Abfälle ohne Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit zu entsorgen (§ 10 Abs. 1 KrW-/AbfG), ist bei Deponien erst erfüllt, wenn eine gemeinwohlverträgliche Endablagerung auf Dauer gesichert ist. § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG dient der Durchsetzung dieser Nachsorgepflicht (vgl. BVerwG, Urteile vom 19. Januar 1989 - 7 C 82.87 - NJW 1989, 1295 und vom 29. November 1991 - 7 C 6.91 - BVerwGE 89, 215 <218>; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019 § 40 Rn. 2).

- 26 Hieraus wird deutlich, dass § 36 KrW-/AbfG den tatsächlichen Fortbestand und das rechtliche Fortbestehenkönnen der stillgelegten Deponie voraussetzt. Von seinem Regelungsprogramm nicht erfasst werden Fallgestaltungen, bei denen nicht nur vereinzelte nicht deponiefähige Abfälle entfernt werden müssen, sondern die Deponie als solche beseitigt werden muss, weil sie nicht nur vereinzelt nicht den Zuordnungskriterien entsprechende Abfälle enthält, sondern ganz oder überwiegend aus Abfällen besteht, die nach den einschlägigen deponie- und sonstigen abfallrechtlichen Vorgaben - etwa wegen unzureichender Untergrundbeschaffenheit - an diesem Standort nicht abgelagert werden dürfen. Ein weiteres Ablagern von Abfällen und damit die Anwendung des § 36 KrW-/AbfG kommt daher bei illegalen Deponien nur in Betracht, wenn die Deponie im Nachhinein als Abfallbeseitigungsanlage genehmigt werden kann. Das ist hier nicht der Fall. Nach den nicht mit Verfahrensrügen angegriffenen und daher den Senat bindenden (§ 137 Abs. 2 VwGO) tatsächlichen Feststellungen des Obergerichtes scheidet eine Deponierung des Klärschlammes wegen seines hohen organischen Gehalts und der bezogen auf organische Substanzen beim Ablagern von Abfall auf Deponien einzuhaltenden Zuordnungskriterien aus. Die Einhaltung der Zuordnungskriterien ist nur möglich, wenn der Klärschlamm vor seiner Deponierung vorbehandelt wird (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 146). Der Klägervertreter hat in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat bestätigt, dass eine den deponierechtlichen Bestimmungen entsprechende Ablagerung an dem Standort der Schlammplätze auch mit dem Landschaftsbauwerk nicht beabsichtigt sei.
- 27 Die Nichtanwendung des § 36 KrW-/AbfG im vorliegenden Fall steht entgegen der vom Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung geäußerten Auffassung

nicht im Widerspruch zum Beschluss des Senats vom 26. Juli 2016 - 7 B 28.15 - (AbfallR 2016, 252). In dieser Entscheidung konnte das Vorliegen einer illegalen Deponie offenbleiben, da das Abfallrecht wegen seiner auf bewegliche Sachen beschränkten Geltung nicht für Böden "in situ" Anwendung findet und deshalb die aus Gründen des Umweltschutzes gebotene Abwehr der durch die Ab- und Einlagerung schädlicher Stoffe und Gegenstände im Boden (als wesentliche Bestandteile) hervorgerufenen Gefahren die Aufgabe anderer Regelungen außerhalb des Abfallrechts ist.

- 28 b) Zutreffend hat das Oberverwaltungsgericht die Voraussetzungen des § 21 KrW-/AbfG für den Erlass der Abfallbeseitigungsanordnung bejaht. Der Klärschlamm ist Abfall im Sinne der Vorschrift. Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG sind Abfälle im Sinne dieses Gesetzes alle beweglichen Sachen, die unter die in Anhang I aufgeführten Gruppen fallen und deren sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss.
- 29 aa) Zu Recht hat das Berufungsgericht den Klärschlamm als bewegliche Sache angesehen. Es geht zutreffend davon aus, dass es im Ausgangspunkt auf die zivilrechtlichen Maßstäbe der §§ 93 ff. BGB ankommt.
- 30 Bewegliche Sachen sind alle Sachen, die nicht Grundstücke, den Grundstücken gleichgestellt oder Grundstücksbestandteile (§§ 93 bis 95 BGB; § 12 ErbbauRG) sind (vgl. Stresemann, in: Säcker/Rixecker/Oetker/Limberg, Münchener Kommentar zum BGB, 8. Aufl. 2018, § 90 Rn. 13). Der in § 93 BGB definierte Begriff des wesentlichen Bestandteils umfasst Bestandteile einer Sache, die voneinander nicht getrennt werden können, ohne dass der eine oder der andere zerstört oder in seinem Wesen verändert wird. Nach § 94 Abs. 1 Satz 1 BGB gehören zu den wesentlichen Bestandteilen eines Grundstücks die mit dem Grund und Boden fest verbundenen Sachen, insbesondere Gebäude, sowie die Erzeugnisse des Grundstücks, solange sie mit dem Boden zusammenhängen. Das Vorliegen einer festen Verbindung mit Grund und Boden ist nach der Verkehrsanschauung unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu beurteilen (vgl. Breuer, in: Jarass/Petersen/Weidemann, Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz, Stand 1. September 2011, § 3 Rn. 34; Schmidt, in: Erman, BGB, 15. Aufl. 2017, § 94 Rn. 3; Stieper, in: Staudinger BGB, Neubearbeitung 2017, § 94 Rn. 7).

- 31 Im Unterschied zum zivilrechtlichen Verständnis, das den Normzweck der §§ 93 ff. BGB in der Erhaltung der wirtschaftlichen Einheit und des wirtschaftlichen Werts einer Sachgesamtheit sieht (vgl. Stresemann a.a.O. § 94 Rn. 1 i.V.m. § 93 Rn. 1), ist im abfallrechtlichen Zusammenhang der Begriff der beweglichen Sache nach Maßgabe einer abfallrechtlichen Verkehrsanschauung zu bestimmen. Diese bietet hinreichend Spielraum, um abfallrechtlichen Besonderheiten gerecht zu werden (vgl. Breuer a.a.O. § 3 Rn. 34). Die abfallrechtliche Verkehrsanschauung hat bei der Frage, wann ein ursprünglich Abfall darstellender Stoff die Eigenschaft als bewegliche Sache wegen einer nachfolgenden festen Verbindung mit Grund und Boden verlieren kann, die für Abfall bestehende Pflicht zur Entsorgung zu berücksichtigen. Die Sicherung der umweltverträglichen Beseitigung von Abfällen nach § 1 KrW-/AbfG gehört zum wesentlichen Gesetzeszweck. Dabei geht es, anders als die Revision mit ihrer Rüge eines Verstoßes des Oberverwaltungsgerichts gegen den Überzeugungsgrundsatz des § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO wegen eines Zirkelschlusses geltend macht, nicht um die Frage einer erstmaligen Begründung der Abfalleigenschaft, sondern darum, wann ein Stoff wegen des Verlusts der Eigenschaft einer beweglichen Sache aufhört, Abfall zu sein.
- 32 Das Oberverwaltungsgericht hat in Übereinstimmung mit diesen Kriterien den Klärschlamm als bewegliche Sache eingeordnet. Dabei durfte es berücksichtigen, dass der Klärschlamm seine Eigenschaft als bewegliche Sache nicht aufgrund Verwachsung mit dem Boden verloren hat (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 99). Unter einer Verwachsung versteht man das Ergebnis eines biologischen Prozesses, durch den ein oder mehrere Stoffe eine Gesamtmasse untereinander und mit dem gewachsenen Boden bilden (vgl. OVG Koblenz, Urteil vom 26. Januar 2012 - 8 A 11081/11 - juris Rn. 51). Hieran fehlt es, wenn sich auf einer Ablagerungsfläche lediglich an der Oberfläche eine feste Erdschicht gebildet hat, die darunter befindlichen Ablagerungen jedoch keine feste Verbindung mit dem gewachsenen Boden bilden. So liegt es hier. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts ist der Klärschlamm nach Struktur und Beschaffenheit von dem umgebenden Erdreich ohne Schwierigkeiten zu unterscheiden und eine Trennung ist möglich (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 101). Eine

einheitliche Bodenmasse ist daher nicht entstanden. Entgegen der Auffassung der Klägerin steht der Eigenschaft des Klärschlammes als bewegliche Sache nicht sein hohes Gewicht von mehr als 80 000 t entgegen. Im Hinblick auf Bodenmassen wird zwar die Auffassung vertreten, dass diese schon dann Grundstücksbestandteil würden, wenn das Gewicht die abgelagerte Masse praktisch unbeweglich mache (zu einer Bergehalde vgl. OVG Münster, Urteil vom 7. März 1985 - 20 A 212/84 - NuR 1985, 286 <287>). Das Oberverwaltungsgericht hat die Schichthöhe des Klärschlammes in den Schlammplätzen von bis zu ca. 3 bis 4 m als deutlich hinter der Höhe von Bergehalden zurückbleibend angesehen und deshalb die Eigenschaft des Klärschlammes als Grundstücksbestandteil auch unter diesem Gesichtspunkt verneint. Dagegen ist revisionsrechtlich nichts zu erinnern, zumal der Schlamm nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts in tieferen Bereichen pastös bis schlammig geblieben und keine feste Verbindung mit dem Boden eingegangen ist (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 10 und 104). Die diesbezüglich geäußerte Kritik der Revision an der Tatsachenfeststellung und -würdigung des Oberverwaltungsgerichts führt nicht zum Erfolg. Einen Verstoß gegen allgemeine Erfahrungssätze, Denkgesetze oder Auslegungsregeln hat sie nicht dargetan. Die Feststellungen sind nach § 137 Abs. 2 VwGO für das Revisionsgericht bindend.

- 33 Soweit das Oberverwaltungsgericht seine Auffassung unter Berücksichtigung von § 2 Abs. 2 Nr. 10 KrWG, wonach vom Geltungsbereich des Kreislaufwirtschaftsgesetzes Böden im Sinne von § 2 Abs. 1 BBodSchG am Ursprungsort ("in situ") ausgenommen sind, bekräftigt hat, bedarf es an sich keiner weiteren Ausführungen zu dieser hier nicht anwendbaren Vorschrift. Allerdings weist der Senat darauf hin, dass es nach § 2 Abs. 2 Nr. 10 KrWG weiterhin darauf ankommt, ob die Bestandteile des Bodens im Rechtssinne gemäß § 94 Abs. 1 BGB als wesentlich anzusehen sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26. Juli 2016 - 7 B 28.15 - juris Rn. 6).
- 34 bb) Ohne Verstoß gegen Bundesrecht ist das Oberverwaltungsgericht von einem Entledigungswillen der Klägerin im Sinne von § 3 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG ausgegangen. Dieser ist anzunehmen, wenn aus den gesamten Umständen deutlich wird, dass der Besitzer die Sachen auf nicht absehbare Zeit liegenlassen will (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. Dezember 1989 - 7 B 157.89 - Buchholz 451.22

UWG Nr. 36 S. 64 zu § 1 Abs. 1 Satz 1 AbfG; OVG Schleswig, Urteil vom 12. September 2000 - 4 L 87/00 - juris Rn. 34). Solche Umstände hat das Oberverwaltungsgericht bejaht, weil die Klägerin den schadstoffbelasteten und wirtschaftlich wertlosen Klärschlamm "loswerden" will und dies auch durch den Antrag auf Genehmigung des Landschaftsbauwerks bestätigt wird. Bundesrechtlichen Bedenken begegnen diese Annahmen nicht.

- 35 Das Oberverwaltungsgericht hat entgegen der Auffassung der Revision keine widersprüchlichen Feststellungen zu dem Willen einer Entledigung der Klärschlämme getroffen und hierdurch gegen den Überzeugungsgrundsatz nach § 108 Abs. 1 Satz 1 VwGO verstoßen. Die gegenübergestellten Zitate aus den Urteilsgründen (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 122 ff. zum Entledigungswillen nach § 3 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG sowie OVG Münster a.a.O. Rn. 82 ff. zum Lagern und Ablagern ohne Bezug zur Abwasserbeseitigung) beziehen sich auf unterschiedliche rechtliche Zusammenhänge und widersprechen sich inhaltlich nicht.
- 36 c) Das Berufungsgericht hat die Ermessensausübung der Beklagten nicht beanstandet. Dagegen ist revisionsrechtlich nichts zu erinnern.
- 37 aa) Insbesondere lagen die Voraussetzungen für eine Ausnahme vom Anlagenzwang nach § 27 Abs. 2 KrW-/AbfG nicht vor. Die Beklagte musste andere Entsorgungsmöglichkeiten außerhalb zugelassener Anlagen nicht berücksichtigen.
- 38 Nach § 27 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG dürfen Abfälle zum Zwecke der Beseitigung nur in den dafür zugelassenen Anlagen oder Einrichtungen (Abfallbeseitigungsanlagen) behandelt, gelagert oder abgelagert werden. Nach § 27 Abs. 2 KrW-/AbfG können die zuständigen Behörden im Einzelfall unter dem Vorbehalt des Widerrufs Ausnahmen hiervon zulassen, wenn dadurch das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird.
- 39 Im Einklang mit Bundesrecht ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass eine Ausnahme vom Anlagenzwang nach § 27 Abs. 2 KrW-/AbfG schon nicht in Betracht kommt, weil eine solche Ausnahme kein Mittel zur Zulassung einer Entsorgungsanlage ist. Nach der Rechtsprechung des Bundesver-

waltungsgerichts eröffnet § 27 Abs. 2 KrW-/AbfG nicht als weitere Entscheidungsform neben Planfeststellung und Genehmigung die Zulassung ortsfester Abfallentsorgungsanlagen. Im Wege der Ausnahme nach § 27 Abs. 2 KrW-/AbfG können vielmehr nur Ausnahmen von der Benutzungspflicht für das Behandeln, Lagern und Ablagern von Abfällen (BVerwG, Beschluss von 17. Januar 1991 - 7 B 158.90 - Buchholz 451.22 AbfG Nr. 41) sowie Ausnahmen von Zulassungsgrund und -umfang einer vorhandenen Anlage (BVerwG, Urteil vom 9. Juli 1992 - 7 C 21.91 - BVerwGE 90, 296 <299>) erteilt werden. Stets muss es sich dabei um Ausnahmen im Einzelfall handeln, die im Ergebnis nicht die Qualität einer dauerhaften Anlagenzulassung erreichen (OVG Lüneburg, Beschluss vom 12. Dezember 1985 - 7 B 22.85 - UPR 1986, 238 <239>; Schomerus, in: Versteyl/Mann/Schomerus, KrWG, 4. Aufl. 2019 § 28 Rn. 40).

- 40 Hiervon ausgehend hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht keine einzelfallbezogenen Besonderheiten von Gewicht erkannt, die eine Ausnahme rechtfertigen könnten. Es handelt sich um die regelmäßige Konstellation der Klärschlammbehandlung im Verantwortungsbereich eines Abfallentsorgungspflichtigen. Die bloße Existenz von Schlammplätzen mit Klärschlamm aus dem früheren Betrieb von Kläranlagen stellt keinen atypischen Fall dar. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts sind keine spezifischen Besonderheiten der Klärschlämme erkennbar, die sie von anderen Altschlämmen unterscheiden würden und die von solchem Gewicht sind, dass sie eine ausnahmsweise Beseitigung des Klärschlammes außerhalb einer zugelassenen Abfallbeseitigungsanlage rechtfertigen könnten.
- 41 bb) Das Oberverwaltungsgericht hat die Anordnung zur Entsorgung des Klärschlammes in einer dafür zugelassenen Abfallentsorgungsanlage zutreffend als nicht im Widerspruch zu § 13 Abs. 5 BBodSchG in der bis zum 1. Juni 2012 geltenden Fassung stehend erachtet (OVG Münster, Urteil vom 13. September 2017 - 20 A 601/14 - juris Rn. 148 ff.). Nach § 13 Abs. 5 BBodSchG gilt § 27 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG nicht, soweit entnommenes Bodenmaterial im Bereich der von der Altlastensanierung betroffenen Fläche wieder eingebracht werden soll, wenn durch einen für verbindlich erklärten Sanierungsplan oder eine Anordnung zur Durchsetzung der Pflichten nach § 4 BBodSchG sichergestellt wird,

dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Es existieren hier weder ein entsprechender Sanierungsplan noch eine solche Anordnung.

- 42 cc) Ohne Bundesrechtsverstoß hat das Oberverwaltungsgericht einen Bestandschutz zugunsten der Schlammplätze verneint. Die Revision rügt ohne Erfolg, das Berufungsgericht habe die Unterlagen zur Entstehungsgeschichte und zum Genehmigungstatbestand der Kläranlage nicht in der gebotenen Weise gemäß den Auslegungsregeln der §§ 133, 157 BGB gewürdigt.
- 43 Die Auslegung von Willenserklärungen, Verträgen und Verwaltungsakten unterliegt als Tatsachenwürdigung nur eingeschränkter revisionsgerichtlicher Kontrolle. Zu prüfen ist, ob das Tatsachengericht den Inhalt nach den zu §§ 133, 157 BGB entwickelten Regeln ermittelt hat. In diesem Fall ist der tatrichterlich ermittelte Erklärungsinhalt als Tatsachenfeststellung nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend. Die Bindung tritt lediglich dann nicht ein, wenn die vom Tatsachengericht vorgenommene Auslegung einen Rechtsirrtum oder einen Verstoß gegen allgemeine Erfahrungssätze, Denkgesetze oder Auslegungsregeln erkennen lässt (vgl. BVerwG, Urteile vom 7. Dezember 1966 - 5 C 47.64 - BVerwGE 25, 318 <323 f.>, vom 27. Mai 1981 - 8 C 6.81 - Buchholz 406.11 § 135 BBauG Nr. 17 S. 6 m.w.N. und vom 7. November 2018 - 7 C 18.18 - Buchholz 451.224 § 36 KrWG Nr. 2 Rn. 27 ff.). Es bedarf einer den Anforderungen des § 139 Abs. 3 Satz 4 VwGO genügenden Verfahrensrüge, um das Auslegungsergebnis anzugreifen; die bloße Darlegung einer abweichenden, von einem Beteiligten für richtig gehaltenen Auslegung eines Verwaltungsakts genügt dagegen nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Oktober 2015 - 7 C 15.13 - [insoweit nicht in Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 16 abgedruckt] juris Rn. 33 f.). Eine solche Verfahrensrüge hat die Revision nicht erhoben.
- 44 Die Klägerin stellt den Erwägungen des Oberverwaltungsgerichts lediglich eine andere Würdigung gegenüber, ohne einen Verstoß gegen die Auslegungsregeln der §§ 133, 157 BGB plausibel zu machen. Nach ihrem Vorbringen war es zum Zeitpunkt der Aufnahme des Betriebs und der Erweiterung der Kläranlage üblich, Klärschlamm in den Schlammbecken dauerhaft zu belassen. Zudem seien die Schlammplätze in den Antragsunterlagen und der Zustimmung zum vorzeitigen Baubeginn von 1970 als Schlammdeponien bezeichnet worden. Die Um-

stände der Stilllegung der Kläranlage belegten, dass von einem dauerhaften Verbleib des Klärschlammes auszugehen gewesen sei. Die Revision sieht deshalb in dem Schweigen der behördlichen Genehmigungen eine Billigung zur Ablagerung der Klärschlämme. Damit stellt die Klägerin die Anwendung der §§ 133, 157 BGB durch das Oberverwaltungsgericht aber nicht durchgreifend in Frage. Die Motive zum weiteren Umgang mit dem Klärschlamm haben - wie vom Oberverwaltungsgericht ausgeführt - weder im Wortlaut der erteilten Genehmigungen noch in den Antragsunterlagen oder bei den sonstigen Umständen von deren Erlass positiv Niederschlag gefunden. Bloßes Schweigen stellt jedoch grundsätzlich keine Regelung dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. November 2009 - 4 C 3.09 - BVerwGE 135, 209 Rn. 20). Eine dauerhafte Ablagerung des Klärschlammes ist damit behördlich nicht genehmigt worden. Einer bloßen Duldung kommt keine Legalisierungswirkung zu (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - 7 C 3.05 - BVerwGE 125, 325 Rn. 31).

45 dd) Die weitere Prüfung der Ermessensausübung durch das Oberverwaltungsgericht lässt Rechtsfehler nicht erkennen. Soweit die Klägerin höhere Kosten für Auskofferung und Entsorgung geltend macht, als vom Oberverwaltungsgericht angenommen, stehen neue Tatsachen im Revisionsverfahren in Rede. Die tragenden Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hat die Klägerin aber nicht mit der Verfahrensrüge angegriffen.

46 2. Der Antrag zu 2. gilt als nicht gestellt. Er steht unter der innerprozessualen Bedingung, dass der Hauptantrag durchdringt. Dies ist nicht der Fall.

47 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes für das Revisionsverfahren wird gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG auf 7 175 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Korbmacher

Brandt

Dr. Schemmer

Dr. Günther

Dr. Löffelbein