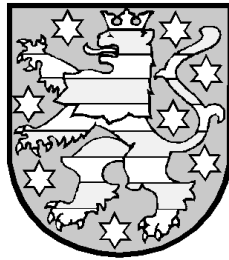

THÜRINGER OBERVERWALTUNGSGERICHT



- 3. Senat -

3 KO 843/07

Verwaltungsgericht Weimar

- 7. Kammer -

7 K 1108/02.We

Im Namen des Volkes Urteil

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der K_____ GmbH & Co. KG,
vertreten durch die Komplementärin K_____ GmbH,
diese vertreten durch den Geschäftsführer,
S_____, _____ K_____

Klägerin und Berufungsklägerin

bevollmächtigt:
Rechtsanwälte Dr. jur. Bette u. a.,
Große Bleiche 60 - 62, 55116 Mainz

gegen

den Freistaat Thüringen,
vertreten durch den Präsidenten des Thüringer Landesverwaltungsamtes,
Weimarplatz 4, 99423 Weimar

Beklagter und Berufungsbeklagter

wegen

Abfallbeseitigungsrechts
(hier: Berufung)

hat der 3. Senat des Thüringer Oberverwaltungsgerichts durch den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts Dr. Hüscher, den an das Oberverwaltungsgericht abgeordneten Richter am Verwaltungsgericht Heinz und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hoffmann am 26. März 2012 im schriftlichen Verfahren

für Recht erkannt:

Auf die Berufung der Klägerin wird das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 02.08.2006 geändert.

Der Bescheid des Beklagten vom 27.05.1998 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26.06.2002 wird aufgehoben.

Der Beklagte hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Das Urteil ist hinsichtlich der außergerichtlichen Kosten der Klägerin vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Die Klägerin wendet sich gegen eine abfallrechtliche Anordnung des Beklagten, durch die ihr aufgegeben worden war, in einem Altreifenlager Brandgassen herzustellen.

Die Klägerin ist Eigentümerin der in der Flur 3 der Gemarkung Lützensömmern gelegenen Flurstücke Nr. a____, b____, c____, d____, e____, f____, g____ und h____. Auf diesen und weiteren Flurstücken waren seit ca.1977 Altreifen gelagert worden, zunächst durch den damaligen VEB (K) Stadtwirtschaft _____, sodann ab 1990 oder 1991 bis Ende 1993 durch die T_____ - _____ mbH. Der heutige Geschäftsführer der Komplementärin der Klägerin - Herr _____ M_____ - erwarb die Grundstücke Ende 1992 von verschiedenen Privatpersonen und veräußerte sie sodann im Jahr 1995 an die Klägerin.

Nachdem das Thüringer Landesverwaltungsamt zunächst Herrn _____ M_____ zur ordnungsgemäßen Entsorgung sämtlicher auf seinen Grundstücken gelagerter Altreifen aufgefordert hatte (der Bescheid wurde später aufgehoben), ordnete es mit für sofort vollziehbar erklärtem Bescheid vom 27.05.1998 gegenüber der Klägerin an, auf ihren Grundstücken Brandgassen entsprechend einem dem Bescheid beigefügten Beräumungsplan anzulegen und dazu die in den markierten Bereichen befindlichen Altreifen zu entsorgen. Für den Fall der nicht fristgerechten Beräumung drohte das Landesverwaltungsamt die Ersatzvornahme an. Die Anordnung wurde auf § 12 Abs. 1 Satz 1 des Thüringer Abfallwirtschaft- und Altlastengesetzes (ThAbfAG) i. d. F. vom 8.12.1995 (GVBl. S. 363) gestützt. Zur Begründung heißt es in dem Bescheid, die Grundstücke der Klägerin würden ohne die dafür erforderliche Genehmigung als Deponie für Altreifen genutzt. Die Ablagerung der Altreifen stelle eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar. Brandschutzvorschriften würden nicht eingehalten, so dass eine Brandgefahr nicht hinreichend ausgeschlossen werden könne und eine wirksame Brandbekämpfung im Brandfall nicht möglich sei. Die Klägerin sei als Grundstückseigentümerin Abfallbesitzerin und Zustandsstörerin und daher richtige Adressatin der Anordnung. Eine im Rahmen der gebotenen ermessensfehlerfreien Auswahl in Betracht zu ziehende Inanspruchnahme des VEB (K) Stadtwirtschaft _____ scheide aus, da dieser keinen Rechtsnachfolger gehabt habe. Gegen eine Inanspruchnahme der T_____ mbH spreche neben deren geringem Verursacherbeitrag auch ihre fehlende Leistungsfähigkeit und vor allem das fehlende eigene Interesse an einer Beräumung. Demgegenüber habe die Klägerin ein wirtschaftliches Interesse daran, da die Entsorgung der Altreifen zu einer Erhöhung des Grundstückswerts führe und die Nutzung des Grundstücks für die eigene Betriebstätigkeit ermögliche.

Die Klägerin legte gegen den Bescheid Widerspruch ein und suchte am 17.06.1998 um vorläufigen Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht Weimar nach. Das Verwaltungsgericht lehnte das Rechtsschutzbegehren durch Beschluss vom 18.05.1999 - 7 E 1718/98.We - ab und führte zur Begründung im Wesentlichen aus:

Die Anordnung vom 27.05.1998 sei offensichtlich rechtmäßig. Sie lasse sich auf § 13 ThAbfAG stützen, wonach die zuständige Abfallbehörde die teilweise oder vollständige Räumung einer ohne Genehmigung eingerichteten oder betriebenen Abfallentsorgungsanlage anordnen könne, wenn sich nicht auf andere Weise ein rechtmäßi-

ger Zustand herstellen lasse. Unschädlich sei, dass das Thüringer Landesverwaltungsamt als zuständige Behörde seine Anordnung auf § 12 Abs. 1 Satz 1 ThAbfAG und nicht auf die hier vorrangig heranzuziehende Spezialregelung des § 13 ThAbfAG gestützt habe. Bei der Altreifenablagerung auf den Grundstücken der Klägerin handele es sich um eine Abfallentsorgungsanlage. Die Lagerung der Altreifen sei mit einer gewissen Stetigkeit für einen nicht unerheblichen Zeitraum und in einem solchen Umfang erfolgt, dass die Grundstücksfläche auch für den Durchschnittsbetrachter als Einrichtung für derartige Gegenstände zu erkennen sei. Die auf dem Gelände lagernden Altreifen seien auch Abfall im Sinne des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes. Ein bestimmungsgemäßer Einsatz der Altreifen als Reifen sei bereits angesichts der Dauer der Lagerung ausgeschlossen. Die Altreifen seien auch weder bisher alternativen Verwendungszwecken zugeführt worden, noch bestünden Anhaltspunkte dafür, dass dies künftig geschehen solle. Angesichts des Zustands der dort in großer Zahl lagernden Altreifen und der von diesen ausgehenden Brandgefahr sei gegenwärtig oder künftig das Wohl der Allgemeinheit, insbesondere der Umwelt gefährdet. Dieses Gefährdungspotential könne nur durch eine Beseitigung zumindest eines Teils der Reifen ausgeschlossen werden. Das Räumungsgebot stelle die für die erforderliche Entsorgung gebotene und geeignete Maßnahme dar. Auf andere Weise als durch die Räumung eines Teils des Geländes könne ein rechtmäßiger Zustand nicht hergestellt werden, da ansonsten die Herstellung von Brandgassen nicht möglich sei. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei hierbei beachtet worden. Die erforderliche Genehmigung des Geländes als Abfallentsorgungsanlage (§ 31 KrW-/AbfG i. V. m. § 4 Abs. 1 BImSchG) liege hier nicht vor.

Die Klägerin sei auch die richtige Adressatin der Räumungsverfügung. Das Abfallrecht gehe von der grundsätzlichen Inanspruchnahme des Abfallbesitzers aus. Die Klägerin verfüge über das für die Annahme des Abfallbesitzes erforderliche Mindestmaß an Sachherrschaft an dem Grundstück, das zugleich die tatsächliche Gewalt über die dort lagernden Gegenstände vermittele. Es gebe keine Anhaltspunkte dafür, dass die Grundstücke der Klägerin rechtlich oder tatsächlich frei zugänglich seien. Die damit grundsätzlich gegebene Verantwortlichkeit der Klägerin aufgrund ihres Abfallbesitzes sei im vorliegenden Fall auch nicht aus Grundrechtsgründen zu lockern. Erwogen werde eine derartige Haftungsreduzierung in solchen Fällen, in denen sich der Eigentümer selbst in einer Art "Opferposition" befinde, weil sein Grund-

stück allein durch Fremdeinwirkung in Mitleidenschaft gezogen und dadurch zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung geworden sei. Das Bundesverwaltungsgericht erwäge eine solche Haftungsreduzierung in den Fällen, in denen die Belastung mit den Kosten der Gefahrenbeseitigung den privatnützigen Gebrauch der Sache ausschalten würde. Derartige Überlegungen schieden aber von vornherein aus, wenn der Zustandsverantwortliche bei Begründung des Eigentums bzw. der Sachherrschaft vom ordnungswidrigen Zustand der Sache gewusst oder doch zumindest Tatsachen gekannt habe, die auf das Vorhandensein eines solchen Zustandes hätten schließen lassen können. So verhalte es sich im vorliegenden Fall. Die Klägerin habe vor dem Erwerb der Grundstücke deren frühere Nutzung als Reifendeponie und ihren tatsächlichen Zustand gekannt. Dies belege auch die Vereinbarung im Kaufvertrag aus dem Jahre 1992, mit dem der Geschäftsführer der Klägerin ursprünglich die Grundstücke erworben habe und in deren § 7 auf die Altrefendeponie hingewiesen und hinsichtlich etwaiger Kontaminationen des Grund und Bodens ein Gewährleistungsausschluss vereinbart worden sei. Daher liege bereits keine "Opfersituation" vor. Ob daneben eine Verantwortlichkeit anderer Personen, insbesondere des Unstrut-Hainich-Kreises aufgrund einer Rechtsnachfolge oder sonstiger rechtlicher Beziehungen betreffend die Reifendeponie bestehe, könne offenbleiben. Jedenfalls habe der Behörde bei der Auswahl der in Anspruch zu nehmenden Personen ein Auswahlermessen zugestanden, das sie fehlerfrei ausgeübt habe.

Hiergegen wandte sich die Klägerin mit dem Antrag auf Zulassung der Beschwerde, der beim Thüringer Oberverwaltungsgericht zuletzt unter dem Aktenzeichen 2 ZEO 457/99 anhängig war. Nachdem im Jahre 2000 die Brandgassen im Wege der Ersatzvornahme angelegt und die dort gelagerten Altreifen entsorgt worden waren, erklärten die Beteiligten vor dem Thüringer Oberverwaltungsgericht übereinstimmend den Rechtsstreit in der Hauptsache für erledigt.

Das Thüringer Landesverwaltungsamt wies den Widerspruch der Klägerin durch Widerspruchsbescheid vom 26.06.2002 zurück und führte zur Begründung u. a. aus, der Widerspruch sei - soweit er sich nicht gegen die Kostenentscheidung richte - unzulässig, da sich der Bescheid hinsichtlich der Räumungsanordnung erledigt habe. Die erledigte Anordnung vom 27.05.1998 sei auch rechtmäßig gewesen. Insbesondere sei eine etwaige Haftungsreduzierung aufgrund einer Art „Opferposition“ der Klägerin ausgeschieden. Im Übrigen mindere nach dem Beschluss des Bundesver-

fassungsgerichts vom 16.02.2000 (1 BvR 242/91 u. 1 BvR 315/99) ein wie hier freiwillig übernommenes Risiko die Schutzwürdigkeit des Eigentümers.

Die Klägerin hat am 18.07.2002 beim Verwaltungsgericht Weimar Klage erhoben. Während des Klageverfahrens hat sie nach einem entsprechenden richterlichen Hinweis ihr Klagebegehren von einem Anfechtungsantrag auf einen Fortsetzungsfeststellungsantrag umgestellt.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage durch Urteil vom 02.08.2006 abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt:

Die Fortsetzungsfeststellungsklage sei die statthafte Klageart. Die Anordnung des Beklagten vom 27.05.1998 habe sich durch ihre Vollziehung im Wege der Durchführung der Ersatzvornahme erledigt, da damit die angegriffene und die Klägerin beschwerende Regelung weggefallen sei. Das Fortwirken des vollstreckten Bescheides im Hinblick auf eine Kostenerstattung stelle lediglich eine sogenannte Tatbestandswirkung dar, die die Erledigung des Verwaltungsaktes nicht hindere. Bei der Erledigung gehe es allein um die Erschöpfung des Regelungsgehalts des Verwaltungsakts; die Tatbestandswirkung gehöre hingegen nicht zum Regelungsgehalt. Die Klägerin habe auch ein berechtigtes Interesse an der gerichtlichen Feststellung der Rechtswidrigkeit.

Die Fortsetzungsfeststellungsklage sei jedoch unbegründet, da die angegriffene Verfügung rechtmäßig gewesen sei. Rechtsgrundlage der Räumungsanordnung des Thüringer Landesverwaltungsamtes vom 27.05.1998 sei § 13 ThAbfAG i. d. F. vom 8.12.1995 (GVBl. S. 363) gewesen. Bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit der erledigten Anordnung zur Herstellung von Brandgassen komme es auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses am 27.05.1998 an. Maßgeblicher Zeitpunkt für die gerichtliche Beurteilung der Fortsetzungsfeststellungsklage sei der Zeitpunkt der Erledigung der Anordnung. Insofern komme es darauf an, ob zu diesem Zeitpunkt die ohne Eintritt des erledigenden Ereignisses hier statthafte Anfechtungsklage Erfolg gehabt hätte. Maßgeblicher Zeitpunkt bei der Anfechtungsklage sei der Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung. Da der Widerspruchsbescheid keine Sachentscheidung getroffen habe, sei hier auf den Zeitpunkt des Erlasses des Ausgangsbescheides abzustellen. Die Frage der Anwendbarkeit des erst zum 01.03.1999 in Kraft getretenen Bundes-Bodenschutzgesetzes stelle sich daher nicht.

Hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Anordnung vom 27.05.1998 verweise die Kammer auf ihre Ausführungen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, an denen sie festhalte.

Soweit die Klägerin die Anwendbarkeit des § 31 KrW-AbfG mit der Begründung in Frage stelle, dass diese Vorschrift sich nur auf Abfallbeseitigungsanlagen und nicht auf Anlagen zur Abfallverwertung beziehe, sei dies nicht entscheidungserheblich. § 31 KrW-/AbfG begründe für Abfallbeseitigungsanlagen keine originäre Genehmigungspflicht, sondern verweise in vollem Umfang auf das Bundesimmissionsschutzgesetz. Auch die Zulassung von Anlagen zur Abfallverwertung sei außerhalb des Abfallrechts geregelt. Da die in jedem Fall erforderliche immissionsschutzrechtliche Genehmigung zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht vorgelegen habe, habe die Beräumung der Anlage als ohne Genehmigung betriebene Abfallentsorgungsanlage gemäß § 13 ThAbfAG angeordnet werden können.

Die Klägerin sei als Abfallbesitzerin auch die richtige Adressatin der Anordnung gewesen. Ob möglicherweise andere Verantwortliche hätten herangezogen werden können, hätte einer eingehenden Prüfung von Rechtsnachfolgeverhältnissen bedurft, was angesichts des unmittelbaren Handlungsbedarfs zur Beseitigung der Brandgefahr nicht angezeigt gewesen sei. Soweit die Klägerin im Weiteren anführe, dass die angegriffene Verfügung im Hinblick auf die für die Ausführung anfallenden Kosten für sie eine Existenzgefährdung nach sich ziehe, werde nochmals auf die Bösgläubigkeit der Klägerin beim Erwerb des Reifenlagers hingewiesen. In diesem Fall scheide eine Haftungsreduzierung aus.

Auf Antrag der Klägerin hat der seinerzeit zuständige 2. Senat des Obergerichtes durch Beschluss vom 16.11.2007 die Berufung zugelassen. Der Beschluss ist der Klägerin am 03.12.2007 zugestellt worden.

Im Laufe des Berufungsverfahrens hat die Klägerin nach einem entsprechenden richterlichen Hinweis ihr Rechtsschutzbegehren von einem Feststellungsantrag auf einen Anfechtungsantrag umgestellt und den Feststellungsantrag nur als Hilfsantrag aufrechterhalten. Zur Begründung ihrer Berufung führt sie im Wesentlichen aus:

Das Verwaltungsgericht stütze seine angefochtene Entscheidung im Wesentlichen darauf, dass maßgeblicher Zeitpunkt für die Bewertung der Rechtmäßigkeit der An-

ordnung vom 27.05.1998 der Zeitpunkt des Erlasses dieser Anordnung sei und die Regelungen des am 01.03.1999 in Kraft getretenen Bundes-Bodenschutzgesetzes daher keine Anwendung fänden. Dies treffe nicht zu. Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage sei bei einer Anfechtungsklage der Zeitpunkt der letzten behördlichen Entscheidung. Dies sei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht der Zeitpunkt des Erlasses des Ausgangsbescheides, sondern der Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheides. Auch die Zurückweisung des Widerspruchs stelle eine behördliche Entscheidung dar. Der Beklagte habe zudem trotz der von ihm angenommenen Erledigung der streitgegenständlichen Anordnung deren Rechtmäßigkeit inhaltlich geprüft, da er davon ausgegangen sei, dass es auf sie für die Gebühren- und Auslagenerhebung ankomme.

Somit sei die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Anordnung unter Berücksichtigung des am 01.03.1999 in Kraft getretenen Bundes-Bodenschutzgesetzes zu prüfen. Dieses Gesetz finde nach seinem § 3 Anwendung auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten, soweit Vorschriften des Abfallrechts über die Zulassung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen zur Beseitigung von Abfällen sowie über die Stilllegung von Deponien Einwirkungen auf den Boden nicht regelten. Bei der streitgegenständlichen Ablagerung von Altreifen handele es sich um eine Altlast im Sinne des Bundes-Bodenschutzgesetzes. Unter den Begriff der Altlast im Sinne des § 3 Abs. 1 BBodSchG fielen nach § 2 Abs. 5 Nr. 1 BBodSchG auch stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen; um eine solche stillgelegte Abfallbeseitigungsanlage handele es sich hier. Es sei unstreitig, dass die fraglichen Grundstücksflächen in der Vergangenheit als Altreifendeponie genutzt worden seien.

Allerdings trete das Bundes-Bodenschutzgesetz zurück, soweit Einwirkungen auf den Boden in den in § 3 Abs. 1 BBodSchG abschließend aufgeführten Vorschriften geregelt würden. Dazu zählten auch die Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes über die Zulassung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen zur Beseitigung von Abfällen sowie über die Stilllegung von Deponien. Vorschriften des Abfallrechts über die Beseitigung von Abfällen könnten hier jedoch nach eigener Auffassung des Beklagten keine Anwendung finden, da es sich bei den Altreifen um Abfälle zur Verwertung handele. Zwar regle § 36 KrW-/AbfG grundsätzlich die Stilllegung von Deponien und könne so zur Anwendbarkeit des Abfallrechts führen. Von dieser Ausnahme vom Anwendungsbereich des Bundes-Bodenschutzgesetzes ma-

che jedoch § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG eine Rückausnahme; danach werde das für den Betrieb von Deponien einschließlich ihrer Stilllegung geltende Regime des Abfallrechts durch das Regime des neuen Bundesbodenschutzrechts abgelöst, wenn nach der Stilllegung der Deponie der Verdacht bestehe, dass von ihr schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren ausgingen. Auch dies sei vorliegend unstreitig der Fall. Bei der angeordneten Maßnahme zur Herstellung von Brandgasen auf dem Deponiegelände handele es sich um eine Sanierung in Form einer Sicherungsmaßnahme gemäß § 2 Abs. 7 Nr. 2 BBodSchG. Die Rechtmäßigkeit der Anordnung des Beklagten vom 27.05.1998 sei daher auf der Grundlage der Bestimmungen dieses Gesetzes zu beurteilen.

§ 4 Abs. 3 BBodSchG komme als Anknüpfungspunkt für eine Maßnahme nach § 10 BBodSchG nicht in Betracht, da diese Regelung eine schon eingetretene schädliche Bodenveränderung verlange, die vom Beklagten jedoch nicht behauptet werde. Auch die Regelung des § 4 Abs. 2 BBodSchG scheidet hier aus, da danach eine schädliche Bodenveränderung konkret drohen müsse; dies sei aber bei unvorhergesehenen Ereignissen wie z. B. einer Brandstiftung oder einem Feuer aus anderen Gründen, wie es vom Beklagten zur Begründung der streitgegenständlichen Anordnung angeführt werde, nicht der Fall. Somit könne es sich bei der Anordnung des Beklagten vom 27.05.1998 nur um die Durchsetzung einer Vorsorgepflicht gemäß § 7 BBodSchG handeln. Anordnungen zur Vorsorge dürften jedoch nach § 7 Satz 4 BBodSchG nur getroffen werden, soweit Anforderungen in einer Rechtsverordnung nach § 8 Abs. 2 BBodSchG (also in der Bundes-Bodenschutzverordnung) festgelegt seien. Die konkretisierenden Vorschriften zur Vorsorgepflicht in den §§ 9 ff. der BBodSchVO enthielten jedoch keine Anforderungen an den Schutz des Bodens vor Bränden auf einer stillgelegten Deponie. Die Anordnung zur Herstellung von Brandgasen finde im anzuwendenden Bundesbodenschutzrecht mithin keine Rechtsgrundlage. Zudem wolle das Bundes-Bodenschutzgesetz letztlich den Rückgriff auf den Primärverursacher ermöglichen. Der Beklagte habe sich hier aber nicht ernsthaft darum bemüht, den originären Deponiebetreiber und damit primär Verantwortlichen in Anspruch zu nehmen. Darin liege ein entscheidendes Auswahlverschulden.

Gehe man hingegen hier von einer Anwendbarkeit des Abfallrechts aus, sei § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG als materielle Rechtsgrundlage des angefochtenen Verwaltungsakts anzusehen. In diesem Fall sei die Verfügung jedoch schon deshalb rechtswidrig,

weil Adressat einer Verfügung nach § 36 Abs. 2 KrW-AbfG nur der Inhaber, also Betreiber der Deponie sei. Sie - die Klägerin - habe die Deponie jedoch unstreitig zu keinem Zeitpunkt betrieben, sondern die T_____ mbH als letzte Betreiberin zur Einstellung der Tätigkeit und zur Räumung des Grundstücks aufgefordert.

Die Ausgangsverfügung stütze sich demgegenüber auf das seinerzeit geltende Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz. Den zuständigen Abfallbehörden sei es nach § 12 Abs. 1 und 2 ThAbfAG nur gestattet, die auf dem Gebiet der Abfallentsorgung notwendigen Maßnahmen zu treffen. Die angegriffene Verfügung werde aber gerade nicht auf abfallrechtliche Erwägungen gestützt. Sie diene nach ihrer Begründung vielmehr der Abwehr einer vermeintlichen Brandgefahr, also gerade keiner typischen abfallrechtlichen Gefahr. Dementsprechend kämen allenfalls die Vorschriften des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts als Ermächtigungsgrundlagen in Betracht. Für auf das Thüringer Ordnungsbehördengesetz (OBG) gestützte Maßnahmen wäre das Thüringer Landesverwaltungsamt aber gar nicht zuständig gewesen. Zudem hätten die Ordnungsbehörden bei Gefahrenabwehrmaßnahmen nach § 6 OBG den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu wahren. Hier sei nicht die mildeste geeignete Maßnahme umgesetzt worden. Wenn man von einer Handlungsnotwendigkeit ausgehe, hätte es jedenfalls andere Möglichkeiten zur Minimierung der angenommenen Brandgefahr gegeben. In Betracht gekommen wären etwa eine Erdabdeckung oder eine Umlagerung der Reifen auf dem Gelände. Der Beklagte ordne zudem zu ihren - der Klägerin - Lasten die Beräumung von Flächen an, die überhaupt nicht in ihrem Eigentum stünden. Es sei nicht ansatzweise erkennbar, aus welchen Gründen sie - die Klägerin - für die Beräumung von Fremdbesitz einstehen solle.

Im Rahmen des OBG - wie auch aller anderen in Betracht gezogenen Rechtsvorschriften - hätte außerdem eine Störerauswahl vorgenommen werden müssen. Die im angegriffenen Bescheid angestellten Erwägungen zur Störerauswahl seien nicht tragfähig. Der Beklagte habe nicht hinreichend ermittelt, welche Verantwortlichkeiten sich ergäben. Dies gelte insbesondere im Hinblick auf die angebliche Ungeeignetheit der Stadt Bad Langensalza. Darüber hinaus habe nach ihrer - der Klägerin - Kenntnis der damalige Landrat das Eigentum an den Altreifen auf die Gemeinde Kutzleben übertragen.

Was die Beschränkung der Kostenbelastung angehe, weise das Verwaltungsgericht in seinem Urteil zwar zu Recht darauf hin, dass die Behörde auch den Verkehrswert übersteigende Kosten der Abfallentsorgung erheben könne, wenn der Eigentümer das Grundstück in Kenntnis der Altlast erwerbe. Auch in diesen Fällen hafte der Grundstückseigentümer aber nicht unbegrenzt. Vielmehr habe die Behörde zu prüfen, ob hier unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit und unter Berücksichtigung des Schutzes des Eigentums nach Art. 14 GG eine Einschränkung der Kostenlast zu erfolgen habe. Fehle es an einer solchen Prüfung, sei die entsprechende Anordnung rechtswidrig. Eine Abwägung des Landesverwaltungsamtes hinsichtlich der Übernahmepflicht für die bei Erlass der Anordnung auf 750.000 DM veranschlagten Kosten der Maßnahme sei jedoch nicht erfolgt. Die entsprechende Abwägung lasse sich nicht nachholen.

Die Klägerin beantragt,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 02.08.2006 abzuändern und den Bescheid des Beklagten vom 27.05.1998 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26.06.2002 aufzuheben;

hilfsweise,

das Urteil des Verwaltungsgerichts Weimar vom 02.08.2006 abzuändern und festzustellen, dass der Bescheid des Beklagten vom 27.05.1998 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26.06.2002 rechtswidrig gewesen ist.

Der Beklagte beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus:

Entgegen der Auffassung der Klägerin sei das Bundes-Bodenschutzgesetz im vorliegenden Fall nicht heranzuziehen. Dieses Gesetz sei zum maßgeblichen Zeitpunkt noch gar nicht in Kraft getreten gewesen. Selbst wenn man aber den Zeitpunkt der Erledigung der Anordnung im Jahr 2000 als maßgeblichen Zeitpunkt zugrunde lege, sei dieses Gesetz hier nicht anwendbar. Das BBodSchG finde nach seinem § 3 Anwendung auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten, soweit Vorschriften des

KrW-/AbfG über die Zulassung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen sowie über die Stilllegung von Deponien Einwirkungen auf den Boden nicht regelten. Demnach könnten die bodenschutzrechtlichen Regelungen im vorliegenden Fall nur Anwendung finden, soweit es sich bei den abgelagerten Reifen um schädliche Bodenveränderungen bzw. um eine Altlast gehandelt habe. Eine schädliche Bodenveränderung im Sinne des § 2 Abs. 3 BBodSchG sei aber durch eine bloße Ablagerung von Altreifen nicht gegeben. Altlasten seien nach § 2 Abs. 5 BBodSchG stillgelegte Altablagerungen oder Altstandorte, durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren hervorgerufen würden. Eine Altlast liege wiederum nur vor, wenn es sich um eine stillgelegte Abfallbeseitigungsanlage oder um Grundstücke stillgelegter Anlagen handele, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden sei; dies treffe hier aber nicht zu.

Die Klägerin gehe zu Unrecht davon aus, dass es sich bei den in L_____ abgelagerten Altreifen nach seiner - des Beklagten - eigenen Auffassung um Abfälle zur Verwertung handele. Von Abfällen zur Verwertung im Sinne des § 3 Abs. 1 KrW-/AbfG könne nur gesprochen werden, wenn es tatsächliche bzw. bereits initiierte Verwertungswege gebe; die rein theoretische Möglichkeit der Verwertung genüge nicht. Die in L_____ abgelagerten Altreifen seien aber weder zum Zeitpunkt des Erlasses der Anordnung einer Verwertung zugeführt worden, noch seien konkrete Verwertungsabsichten bekannt gewesen, die eine gesetzeskonforme Verwertung gewährleisten hätten. Somit handele es sich bei den abgelagerten Altreifen um Abfälle zur Beseitigung. Insbesondere die Art der Ablagerung in L_____ - _____ lege nahe, dass es sich hierbei um eine Endablagerung, also Deponierung von Abfällen handele. Der Zeitpunkt der Stilllegung werde nach § 36 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 KrW-/AbfG als Beendigung eines Zeitraums definiert, der die Einstellung der Ablagerungstätigkeit einschließlich der für einen geordneten Abschluss erforderlichen Maßnahmen beinhalte. Für Maßnahmen vor Abschluss der Stilllegungsphase der Deponie, um die es sich hier eindeutig handele, sei das Abfallrecht maßgebend; die Regelungen des BBodSchG könnten keine Anwendung finden.

Eine Anwendung des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG sei im vorliegenden Fall ausgeschlossen, da Adressat einer derartigen Anordnung nur der Inhaber einer Deponie sein könne, die Klägerin die Deponie jedoch nicht betrieben habe. Da die abfallrechtlichen Regelungen einschlägig seien, habe ungeachtet dessen die Möglichkeit bestanden,

auf Grundlage der abfallrechtlichen Generalklausel des § 21 KrW-/AbfG i. V. m. § 12 ThAbfAG die geeigneten Maßnahmen zur Durchsetzung des KrW-/AbfG einschließlich dessen untergesetzlichen Regelwerks sowie zur Abwendung von Gefahren anzuordnen. Auch wenn § 13 ThAbfAG gegenüber der erwähnten abfallrechtlichen Generalklausel die speziellere Ermächtigungsgrundlage darstelle, soweit Abfallentsorgungsanlagen ohne die erforderliche Zulassung betrieben würden und auf andere Weise kein rechtmäßiger Zustand hergestellt werden könne, erweise sich die angeordnete Beräumung von Altreifen zur Schaffung von Brandgassen als rechtmäßig. Für den Betrieb der Abfallentsorgungsanlage liege keine Genehmigung vor. Eine Abfallentsorgungsanlage müsse so betrieben werden, dass Abfälle ordnungsgemäß und schadlos verwertet bzw. gemeinwohlverträglich beseitigt würden. Beides stehe aber bei Altreifendeponien, für die keine Vorkehrungen gegen Brandgefahren getroffen würden, in Frage. Altreifenlager/-deponien besäßen ein hohes Brand- und Gefährdungspotential. Im vorliegenden Fall habe aufgrund des ungeordneten Einbaus in großen zusammenhängenden Haufwerken eine sehr hohe Brandgefahr bestanden, die im Falle eines Brandes im ursprünglichen Zustand der Reifenablagerungen nicht beherrschbar gewesen wäre. Nur durch die angeordnete Schaffung von Brandgassen und die damit einhergehende teilweise Beräumung der Altreifen sei ein Zustand erreicht worden, der im Brandfall eine erfolgreiche Brandbekämpfung überhaupt erst möglich gemacht habe. Selbst wenn man für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit hier von einem späteren Zeitpunkt - und damit geänderten landesrechtlichen Rahmenbedingungen (Streichung der im alten § 13 ThAbfAG enthaltenen Ermächtigungsgrundlage) - ausginge, wäre jedenfalls weiterhin § 12 ThAbfAG einschlägig und die getroffene Anordnung somit rechtmäßig.

Soweit die Klägerin die getroffene Anordnung wegen der damit verbundenen Kostenbelastung für rechtswidrig halte, sei zunächst darauf hinzuweisen, dass mit der streitgegenständlichen Anordnung gerade nicht die Gesamträumung der Altreifendeponie L_____ verfügt worden sei, sondern lediglich die Schaffung von Brandgassen. Dies sei zur Gewährleistung eines vorbeugenden Brandschutzes unabdingbar gewesen und damit im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht der Klägerin als Grundstückseigentümerin gefordert worden. Insoweit sei diese Forderung vom Umfang her verhältnismäßig gewesen. Die Höhe der damit verbundenen Kostenbelastung sei entgegen der Auffassung der Klägerin ebenfalls verhältnismäßig; sie beachte die sog. Opfergrenze-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Das

Verwaltungsgericht habe hierzu sinngemäß ausgeführt, dass die Bösgläubigkeit der Klägerin beim Erwerb des Grundstücks einer Unzumutbarkeit der Inanspruchnahme über den Verkehrswert hinaus entgegenstehe. Das Bundesverfassungsgericht habe in seiner einschlägigen Entscheidung (Beschluss vom 16.02.2000 - 1 BvR 242/91 u. a. -) hervor, dass das Handeln des Eigentümers in "vorwerfbarer" Unkenntnis des Risikos nicht uneingeschränkt und unbedingt mit dem Handeln in dessen positiver Kenntnis gleichgesetzt werden könne. Hieraus folge, dass der in positiver Kenntnis handelnde Eigentümer ungleich weniger schutzwürdig sei als der Eigentümer, der in fahrlässiger Weise die risikoreiche Nutzung nicht kenne. Bei positiver Kenntnis des damit bösgläubigen Eigentümers sei es daher durchaus möglich, diesem - wie hier - die gesamten Kosten aufzubürden, ohne die Eigentumsgarantie zu verletzen. Auch hinsichtlich der einzusetzenden Vermögensbestandteile bei einer Inanspruchnahme der Klägerin ergäben sich keinerlei Anhaltspunkte dafür, dass von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung abgewichen werde. So habe die Klägerin noch nicht einmal behauptet, dass sie gezwungen wäre, andere Vermögensbestandteile als die einzusetzen, die in einem rechtlichen oder wirtschaftlichen Zusammenhang mit dem Grundstück stünden. Ebenso wenig werde behauptet, dass die Klägerin im Falle der Tragung der Beräumungskosten um die Existenz ihres Unternehmens bangen müsse.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der gewechselten Schriftsätze und auf die Niederschrift über die am 20.04.2011 durchgeführte mündliche Verhandlung sowie die darin aufgeführten Unterlagen verwiesen, die Gegenstand der Beratung gewesen sind. Die Beteiligten haben sich im Verhandlungstermin vom 20.04.2011 mit einer Entscheidung des Senats im schriftlichen Verfahren einverstanden erklärt.

Entscheidungsgründe

Der Senat kann ohne (weitere) mündliche Verhandlung entscheiden, nachdem die Beteiligten sich damit einverstanden erklärt haben (vgl. § 125 Abs. 1 i. V. m. § 101 Abs. 2 VwGO).

I.

Die vom seinerzeit zuständigen 2. Senat durch (den Bevollmächtigten der Klägerin am 03.12.2007 zugestellten) Beschluss vom 16.11.2007 zugelassene Berufung der Klägerin ist mit einem bei Gericht am 18.01.2008 eingegangenen Schriftsatz und damit innerhalb der bis zu diesem Tag verlängerten Berufungsbegründungsfrist begründet worden. Die Begründung genügt den sich aus § 124a Abs. 6 Satz 3 i. V. m. Abs. 3 Satz 4 VwGO ergebenden Anforderungen.

II.

Die Berufung hat mit dem Hauptantrag auch in der Sache Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die Klage zu Unrecht abgewiesen. Die Klage ist als Anfechtungsklage zulässig (1.). Sie ist auch begründet, denn die (nicht erledigte) angefochtene Anordnung vom 27.05.1998 in Gestalt des Widerspruchsbescheides des Thüringer Landesverwaltungsamts vom 26.06.2002 ist rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (2.).

1. Die Klage ist entgegen der Auffassung der Vorinstanz als Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1, 1. Alt. VwGO und nicht als Fortsetzungsfeststellungsklage in entsprechender Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig. Die angefochtene abfallrechtliche Anordnung vom 27.05.1998 hatte sich nicht dadurch erledigt, dass sie im Jahre 2000 im Wege der Ersatzvornahme vollstreckt worden war.

Der Vollzug eines Verwaltungsakts, durch den dem Adressaten bestimmte Handlungspflichten auferlegt werden (hier: das Herstellen von Brandgassen und die ordnungsgemäße Entsorgung der Altreifen), führt auch dann nicht zwingend zu dessen Erledigung, wenn er nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Der Verwaltungsakt erledigt sich vielmehr erst dann "auf andere Weise" im Sinne des § 43 Abs. 2 ThürVwVfG, wenn er nicht mehr geeignet ist, rechtliche Wirkungen zu erzeugen oder wenn die ihm ursprünglich innewohnende rechtliche Steuerungsfunktion nachträglich entfallen ist (so BVerwG, Urteil vom 25.09.2008 - 7 C 5.08 -, NVwZ 2009, 122 = juris Rdn. 13 m. w. N. aus der früheren Rechtsprechung). Ob diese Steuerungsfunktion schon dann wegfällt - und damit Erledigung des Verwaltungsakts eintritt -, wenn die Grundverfügung vollstreckt wird und sich dies nicht mehr rückgängig machen lässt, war in der Rechtsprechung bis zu der soeben zitierten Entscheidung des Bundes-

verwaltungsgerichts umstritten (vgl. die Nachweise bei Neumann in seiner Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 25.09.2008, jurisPR-BVerwG 25/2008 Anm. 2). Das Bundesverwaltungsgericht hat diese Frage jetzt verneint. Seiner Auffassung nach gehen von einem Verwaltungsakt, mit dem Handlungspflichten auferlegt werden, auch dann noch rechtliche Wirkungen für das Vollstreckungsverfahren aus, wenn bereits die Vollstreckung erfolgt ist und sich nicht mehr rückgängig machen lässt. Der Grundverwaltungsakt sei nicht nur Grundlage der durchgeführten Vollstreckung, sondern bilde zugleich die Grundlage für den Kostenbescheid (so BVerwG, Urteil vom 25.09.2008, a. a. O.; offengelassen noch in dem dort zitierten Beschluss vom 17.11.1998 - 4 B 100.98 -, BRS 60 Nr. 164 = juris Rdn. 9, der darauf abhob, dass die regelnde Wirkung des Verwaltungsakts "jedenfalls" dann noch fortduere, wenn durch seine Vollstreckung noch keine irreversiblen Verhältnisse geschaffen worden seien; darauf abstellend, ob noch ein Vollzugsfolgenbeseitigungsanspruch geltend gemacht werden könne, etwa auch der 1. Senat des ThürOVG, Urt. v. 23.05.2007 - 1 KO 1299/05 -, ThürVGRspr. 2009, 39 = juris - dort LS 1 u. Rdn. 21).

Der Senat schließt sich der im Urteil vom 25.09.2008 geäußerten Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts an. Das Bundesverwaltungsgericht verweist zu Recht darauf, dass die Titelfunktion des Verwaltungsakts sich mit dem Vollzug des Handlungsgebots nicht erledigt hat, da die fortdauernde Wirksamkeit der Grundverfügung als Titel Voraussetzung für alle weiteren Maßnahmen des Verwaltungszwangs ist, wozu bei der Ersatzvornahme auch die Heranziehung des Adressaten zu deren Kosten gehört (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.09.2008, a. a. O. und näher die erwähnte Anmerkung von Neumann - dort unter C.). Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kann in diesem Zusammenhang nicht davon gesprochen werden, dem Verwaltungsakt komme im Hinblick auf die Kostenerstattung lediglich eine sog. Tatbestandswirkung zu, die nicht zu seinem Regelungsgehalt gehöre und daher seine Erledigung nicht hindere (so das angefochtene Urteil, S. 6 letzter Absatz). Unter "Tatbestandswirkung" wird üblicherweise die Bindung anderer Behörden oder Personen (also nicht der Verfahrensbeteiligten) an die Existenz des Verwaltungsakts verstanden (vgl. zur Terminologie etwa Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 12. Aufl. 2011, § 43 Rdn. 16). Darum geht es hier ersichtlich nicht. Der Adressat der Grundverfügung kann im Falle ihres irreversiblen Vollzugs mit der Anfechtungsklage zwar nicht mehr mit Erfolg den in § 113 Abs. 1 Satz 2 VwGO angesprochenen Vollzugsfolgenbeseitigungsanspruch geltend machen; er kann mit der Aufhebung der Grund-

verfügung aber erreichen, nicht zu den Kosten der Ersatzvornahme herangezogen zu werden.

Die "Rückkehr" der Klägerin zu dem ursprünglich im erstinstanzlichen Verfahren angekündigten Aufhebungsantrag, den sie erst nach einem entsprechenden richterlichen Hinweis auf einen Fortsetzungsfeststellungsantrag im Sinne des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO umgestellt hat, ist ohne Weiteres möglich. Soweit man im Übergang von einem Fortsetzungsfeststellungsantrag auf einen Anfechtungsantrag überhaupt eine Klageänderung im Sinne des § 91 VwGO sehen will (dagegen etwa BVerwG, Urteil vom 02.07.1982 - 8 C 101.81 -, BVerwGE 66, 75 = juris Rdn. 17; für den Übergang von einer Fortsetzungsfeststellungsklage zur allgemeinen Feststellungsklage ebenso BVerwG, Urteil vom 29.11.1979 - 3 C 103.79 -, BVerwGE 59, 148 = juris Rdn. 85), ist sie jedenfalls sachdienlich.

Die Klägerin muss sich auch nicht entgegenhalten lassen, der in der Vorinstanz erfolgte Übergang auf die Fortsetzungsfeststellungsklage (ohne den Anfechtungsantrag als Hilfsantrag aufrechtzuerhalten) habe dazu geführt, dass die Rechtshängigkeit des ursprünglichen Anfechtungsbegehrens entfallen und die angefochtene abfallrechtliche Anordnung damit bestandskräftig geworden sei, was einer "Rückkehr" zum ursprünglichen Anfechtungsantrag entgegenstehe (vgl. in diesem Sinne für den zu Unrecht erfolgten Übergang auf eine Feststellungsklage: VG Berlin, Urteil vom 28.04.2010 - 19 A 114.07 - juris). Die Klägerin hat mit der vorliegenden Klage die Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Anordnung zur Überprüfung stellen wollen und ist allein deshalb von der zunächst erhobenen Anfechtungsklage auf die Fortsetzungsfeststellungsklage übergegangen, um eine Abweisung der Anfechtungsklage als unzulässig zu vermeiden. Darin unterscheidet sich der vorliegende Fall von dem der Entscheidung des Verwaltungsgerichts Berlin zugrundeliegenden Fall, in dem die dortige Klägerin zunächst eine Nutzungsuntersagungsverfügung angefochten hatte, dann aber (nur noch) die Feststellung hatte erreichen wollen, dass die untersagte Tätigkeit mit den einschlägigen baurechtlichen Bestimmungen in Einklang stehe. Im vorliegenden Fall kann der Klägerin, deren Klagebegehren sich stets gegen die abfallrechtliche Anordnung selbst gerichtet hat, die Rückkehr zum ursprünglichen Anfechtungsantrag nicht allein deshalb verwehrt werden, weil sie in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht nur die Feststellung der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Bescheide beantragt hat, ohne den ursprünglich

als Hauptantrag gestellten Anfechtungsantrag vorsorglich als Hilfsantrag aufrechtzuhalten.

2. Die Anfechtungsklage (und damit die Berufung) der Klägerin ist begründet, denn die abfallrechtliche Anordnung vom 27.05.1998 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26.06.2002 ist entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts rechtswidrig und verletzt die Klägerin in ihren Rechten (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

a) Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Begründetheit der Klage ist der Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, der der Senat folgt, richtet sich der maßgebliche Zeitpunkt der Beurteilung der Rechtmäßigkeit eines angefochtenen Verwaltungsaktes nicht nach dem Prozessrecht, sondern nach dem jeweiligen materiellen Recht. Danach ergibt sich für die Anfechtungsklage im Allgemeinen, dass die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung maßgeblich ist, es sei denn, das materielle Recht regelt etwas Abweichendes. Allerdings ist auch anerkannt, dass die Gerichte bei der Beurteilung von Dauerverwaltungsakten die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung jedenfalls dann zu berücksichtigen haben, wenn das materielle Recht nicht die Maßgeblichkeit eines anderen Zeitpunkts bestimmt (so zuletzt etwa BVerwG, Urteil vom 11.07.2011 - 8 C 11.10 - juris Rdn. 17 m. w. N. aus der früheren Rechtsprechung).

Ausgehend von diesen Grundsätzen beurteilt sich die Rechtmäßigkeit der angefochtenen Anordnung vom 27.05.1998 nach der Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids am 26.06.2002. Dem maßgeblichen materiellen Recht lässt sich nicht entnehmen, dass nachträgliche (d. h. nach dem Erlass des Widerspruchsbescheides eintretende) Veränderungen der Sach- und Rechtslage bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat zu berücksichtigen wären. Dies gilt unabhängig davon, welche Rechtsgrundlage man hier letztlich für einschlägig hält. Weder das Bundes-Bodenschutzgesetz noch das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz oder das landesrechtliche Abfallrecht enthalten Vorschriften, die dahin auszulegen wären, dass es für die rechtliche Beurteilung der auf sie gestützten Maßnahmen auf einen späteren Zeitpunkt als den der letzten Behördenentscheidung ankommen soll (so für die Überprüfung einer auf § 36 Abs. 2

KrW-/AbfG gestützten Nachsorgeanordnung auch SächsOVG, Urteil vom 18.10.2005 - 4 B 271/02 -, UPR 2006, 280 = juris Rdn. 26). Entsprechendes gilt auch, wenn man hier die Vorschriften des (Thüringer) Ordnungsbehördengesetzes für einschlägig halten wolle. Ob etwas anderes zu gelten hätte, wenn die Rechtmäßigkeit einer noch nicht vollzogenen Räumungsanordnung zu überprüfen wäre (so für eine abfallrechtliche Anordnung zur Sicherung und Rekultivierung einer Deponie der seinerzeit zuständige 4. Senat dieses Gerichts in seinem Urteil vom 11.06.2001 - 4 KO 52/97 -, LKV 2002, 285 = ThürVBl. 2002, 80 = ThürVGRspr. 2002, 29 = juris Rdn. 47 m. w. N.), mag dahinstehen, denn die streitgegenständliche Anordnung ist - wie dargelegt - bereits vor Erlass des Widerspruchsbescheids vollzogen worden.

Ferner ist nicht erkennbar, dass es sich bei der streitgegenständlichen abfallrechtlichen Anordnung um einen sog. Dauerverwaltungsakt handelt, für dessen Überprüfung nach der oben angeführten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf den Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung abzustellen sein könnte. Verwaltungsakte mit Dauerwirkung sind solche Verwaltungsakte, die auf Dauer angelegte Rechtsverhältnisse zur Entstehung bringen und ständig aktualisieren (vgl. etwa Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 17. Aufl. 2011, § 113 Rdn. 43). Dies ist hier nicht der Fall. Die streitgegenständliche Anordnung erschöpft sich vielmehr in dem einmaligen Gebot, auf den streitgegenständlichen Grundstücken Brandgassen anzulegen und die dort befindlichen Altreifen zu entsorgen. Sie erlegt der Klägerin keine fortdauernden Handlungs- oder Unterlassungspflichten auf.

Schließlich scheidet auch eine "Vorverlagerung" des maßgeblichen Prüfungszeitpunkts auf den Zeitpunkt des Vollzugs der streitgegenständlichen Anordnung aus, denn dieser hat - wie dargelegt - gerade nicht zu ihrer Erledigung geführt. Erst recht scheidet die vom Verwaltungsgericht befürwortete noch weitergehende "Vorverlagerung" des für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Anordnung maßgeblichen Zeitpunkts aus. Seine Auffassung, maßgeblicher Zeitpunkt sei der Erlass des Erstbescheids, war im Übrigen schon auf der Grundlage seiner Annahme, die abfallrechtliche Anordnung habe sich durch ihren Vollzug erledigt, nicht haltbar. Das Verwaltungsgericht stellt in der angefochtenen Entscheidung zwar zunächst fest, maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Begründetheit der Fortsetzungsfeststellungsklage sei der Zeitpunkt der Erledigung der Anordnung. Bei der weiteren Prüfung, ob die Anfechtungsklage zum Zeitpunkt der (vermeintlichen) Erle-

digung der Anordnung vom 27.05.1998 Erfolg gehabt hätte, will es dann aber auf den Zeitpunkt der letzten Behördenentscheidung abstellen, als die der Widerspruchsbescheid nicht angesehen werden könne, da darin keine Sachentscheidung getroffen worden sei (vgl. Urteil, S. 8 Mitte). Weshalb ein Widerspruchsbescheid, der einen Widerspruch zurückweist und zur Begründung darauf abstellt, dieser sei teilweise unzulässig geworden, keine behördliche Sachentscheidung darstellen sollte, ist unerfindlich. Dementsprechend leuchtet schon deshalb nicht ein, weshalb es für die rechtliche Überprüfung auf den Zeitpunkt des Erlasses des Ausgangsbescheides ankommen sollte. Will man auf die Erfolgsaussichten im Zeitpunkt des erledigenden Ereignisses abstellen (so der Ausgangspunkt des Verwaltungsgerichts), können Rechtsänderungen, die nach Erlass des Ausgangsbescheides, aber vor Eintritt des erledigenden Ereignisses eintreten, nicht unberücksichtigt bleiben. Somit hätte auch das Verwaltungsgericht sich der Frage stellen müssen, ob das am 01.03.1999 in Kraft getretene Bundes-Bodenschutzgesetz hier einschlägig ist und eine andere rechtliche Beurteilung der abfallrechtlichen Anordnung vom 27.05.1998 zur Folge haben könnte.

b) Die angefochtene Anordnung lässt sich nicht auf Vorschriften des Bundes-Bodenschutzgesetzes stützen.

Dies ergibt sich indes - wie dargelegt - entgegen der Auffassung der Vorinstanz nicht schon daraus, dass das Bundes-Bodenschutzgesetz in dem für die rechtliche Beurteilung der angefochtenen Anordnung maßgeblichen Zeitpunkt noch nicht gegolten hätte. Das Gesetz wurde als Artikel 1 des Gesetzes zum Schutz des Bodens vom 17.03.1998 (BGBl. I S. 502) beschlossen und trat gemäß Artikel 4 Abs. 2 dieses Gesetzes am 01.03.1999 und damit bereits vor dem Erlass des Widerspruchsbescheids (und im Übrigen auch schon vor dem Vollzug der streitgegenständlichen Anordnung im Jahr 2000) in Kraft.

Das Bundes-Bodenschutzgesetz ist aber im vorliegenden Fall entgegen der Auffassung der Klägerin von vornherein nicht einschlägig. Als Ermächtigungsgrundlagen der streitgegenständlichen Anordnung kommen vielmehr nur abfallrechtliche und ordnungsrechtliche Vorschriften in Betracht. Hierzu gilt im Einzelnen Folgendes:

Das Verhältnis des Bundes-Bodenschutzgesetzes zu den abfallrechtlichen Regelungen, insbesondere zu den Bestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz-

zes vom 27.09.1994 (BGBl. I S. 2705), ist im Einzelnen noch nicht abschließend geklärt (vgl. dazu schon die eingehende Darstellung im Urteil des seinerzeit zuständigen 4. Senats dieses Gerichts vom 11.06.2001 - 4 KO 52/97 -, LKV 2002, 285 = ThürVBl. 2002, 80 = ThürVGRspr. 2002, 29 = juris Rdn. 31 ff.). Zwar findet das Bundes-Bodenschutzgesetz nach seinem § 3 Abs. 1 Nr. 2 auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten nur Anwendung, soweit Vorschriften des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes über die Zulassung und den Betrieb von Abfallbeseitigungsanlagen zur Beseitigung sowie über die Stilllegung von Deponien Einwirkungen auf den Boden nicht regeln. Von dieser Ausnahme macht jedoch § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG eine Rückausnahme. Die (auch bei der Neuregelung des KrW-/AbfG durch Art. 8 des Gesetzes zur Umsetzung der UVP-Änderungsrichtlinie, der IVU-Richtlinie und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.07.2001 [BGBl. I S. 1950] unverändert gebliebene) Bestimmung lautet:

"Besteht der Verdacht, dass von einer stillgelegten Deponie nach Absatz 1 schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit ausgehen, so finden für die Erfassung, Untersuchung, Bewertung und Sanierung die Vorschriften des Bundes-Bodenschutzgesetzes Anwendung."

Welche Reichweite dieser "Rückausnahme" zukommt, ist in Rechtsprechung und Literatur im Einzelnen umstritten. Dies gilt insbesondere für die Frage, ob es sich bei § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG um eine bloße Rechtsfolgenverweisung handelt, oder ob sich dieser Bestimmung ein Vorrang des Bundes-Bodenschutzgesetzes als einheitlicher bundesrechtlicher Regelung vor den abfallrechtlichen Regelungen entnehmen lässt (vgl. im Einzelnen die Darstellung im oben zitierten Urteil des 4. Senats, juris Rdn. 34 ff.; zum heutigen Meinungsstand vgl. eingehend Attendorn in Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Kommentar [Loseblatt, Stand: 01.09.2011], § 36 Rdn. 105 ff. m. w. N.). Der 4. Senat des Thüringer Obergerichtes hat in seinem Urteil vom 11.06.2001 die Auffassung vertreten, dass unter den in § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG genannten Voraussetzungen das Rechtsregime vollständig vom Abfallrecht zum Bodenschutzrecht wechsele.

Ob dieser Auffassung zu folgen ist, kann im vorliegenden Verfahren offenbleiben. Der angenommene Wechsel des "Rechtsregimes" hängt auch nach Auffassung des 4. Senats von zwei Voraussetzungen ab, die kumulativ vorliegen müssen, nämlich der Stilllegung einer Deponie und dem Verdacht schädlicher Bodenveränderungen oder sonstiger Gefahren (vgl. Urteil vom 11.06.2001, juris Rdn. 41).

Die erste der beiden Voraussetzungen ist hier allerdings erfüllt. Deponien sind nach der (durch das Gesetz vom 27.07.2001 in das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz eingefügten) Legaldefinition des § 3 Abs. 10 Satz 1 KrW-/AbfG Beseitigungsanlagen zur Ablagerung von Abfällen oberhalb der Erdoberfläche (oberirdische Deponien) oder unterhalb der Erdoberfläche (unterirdische Deponien). Auf den streitgegenständlichen Grundstücken wurde eine oberirdische Deponie im Sinne dieser Legaldefinition betrieben, denn die Altreifen wurden dort abgelagert und nicht etwa nur zum Zwecke einer späteren Verwertung gelagert. Zwar ist der Beklagte in der streitgegenständlichen Anordnung noch davon ausgegangen, dass die Altreifen nicht zum Zweck der endgültigen Deponierung auf die Grundstücke verbracht, sondern dort nur bis zu einer ursprünglich vorgesehenen Verwertung zwischengelagert werden sollten (vgl. dazu die Begründung der angefochtenen Anordnung vom 27.05.1998, S. 2 unter I.). Diese Aussage lässt sich aber schon nicht mit den Erkenntnissen in Einklang bringen, die der Beklagte anhand der von der Klägerin im seinerzeit beim Verwaltungsgericht Weimar unter dem Aktenzeichen 7 E 1718/98.We (Aktenzeichen in der 2. Instanz zuletzt 2 ZEO 457/99) anhängigen Eilverfahren zur Akte gereichten Unterlagen (vgl. dort insb. Bl. 17 u. 18) gewinnen konnte. So heißt es in einem in Kopie in der Akte befindlichen Zeitungsartikel (der nach Angaben der Klägerin aus dem Jahre 1987 datiert), alle Betriebe des Bezirks Erfurt seien seit dem 01.06.1977 verpflichtet, nicht runderneuerungsfähige Altreifen gegen Entgelt auf einer zentralen Deponie lagern zu lassen; der VEB Stadtwirtschaft _____ habe im Auftrag des Rates des Bezirks eine stillgelegte Kiesgrube zu diesem Zweck hergerichtet. Damit ist ersichtlich das auf den streitgegenständlichen Grundstücken eingerichtete Altreifenlager gemeint. In der auszugsweise zur Akte dieses Eilverfahrens gelangten "Deponieordnung" des damaligen VEB Stadtwirtschaft _____ heißt es u. a., die Reifendeponie diene der Ablagerung von gebrauchten Altreifen und Gummischrott. Durch den Betreiber der Deponie, den Deponieleiter sowie die ihm nachgestellten Mitarbeiter werde sichergestellt, dass (u. a.) keine verwertbaren Sekundärrohstoffe deponiert würden. Auch wenn man aber unterstellt, dass ursprünglich oder jedenfalls während des Betriebs der Anlage durch die T_____ - _____ mbH an eine Verwertung der Altreifen gedacht worden war, ist diese Absicht allenfalls in geringem Umfang realisiert worden. Insgesamt befanden sich erhebliche Mengen an Altreifen auf dem Gelände, deren anderweitige Verwertung entweder von vornherein nicht ins Auge gefasst oder nicht möglich war. Von einer

Lagerung zum Zwecke der späteren Verwertung kann aber nur gesprochen werden, wenn und soweit es zumindest bereits hinreichend konkret in Aussicht stehende Verwertungsmöglichkeiten gibt (vgl. - zur Frage, wann es sich bei Abfällen um Abfälle zur Verwertung und nicht zur Beseitigung handelt: OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 19.09.1998 - 22 B 1856/98 -, NVwZ 1999, 673 = juris Rdn. 6; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 31.05.1999 - 10 S 2766/98 -, NVwZ 1999, 1243 = DÖV 1999, 830 = juris - dort Leitsatz 3 und Rdn. 12; Kloepfer, Umweltrecht, 3. Aufl. 2004, § 20 Rdn. 56 [S. 1742]; speziell zur Einordnung von Altreifen als Abfälle zur Beseitigung VG Greifswald, Beschluss vom 06.04.2000 - 5 B 569/00 -, NordÖR 2000, 388 [in juris nur Orientierungssätze]; vgl. auch zur Einordnung von Altreifen als Abfall im objektiven Sinn auf der Grundlage des früheren Abfallrechts das sog. „Altreifenurteil“ des BVerwG vom 24.06.1993 - 7 C 10.92 -, BVerwGE 92, 359 = NVwZ 1993, 990 = DVBl. 1993, 1137 = juris - dort insb. Leitsatz 4 und Rdn. 25). Dies war hier bei den auf den Grundstücken verbliebenen Altreifen offensichtlich nicht der Fall. Die rein theoretische Möglichkeit einer späteren Verwertung genügt aber nicht, um annehmen zu können, die Altreifen hätten hier lediglich für eine begrenzte Zeit gelagert werden sollen. Dementsprechend geht auch der Beklagte im Berufungsverfahren nunmehr davon aus, dass die Altreifen auf den streitgegenständlichen Grundstücken abgelagert wurden und dort somit eine Deponie betrieben worden ist (vgl. dazu die Berufungserwiderung vom 10.04.2008, S. 4).

Die auf den Grundstücken der Klägerin (und auf weiteren Grundstücken) zunächst betriebene Altreifendeponie war im Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Verfügung bereits seit längerem stillgelegt, denn auf den streitgegenständlichen Grundstücken wurden (spätestens) seit Ende 1993, als die T_____ - _____ mbH dort ihre Tätigkeit einstellte, keine Altreifen mehr abgelagert. "Stilllegung" im Sinne des § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG ist die dauerhafte Beendigung des Betriebs der Anlage; dies setzt voraus, dass in der Anlage keine Abfälle mehr abgelagert werden. Der Begriff der Stilllegung umfasst hingegen nicht die an die Stilllegung anknüpfenden Maßnahmen der Nachsorge und Rekultivierung. Rekultivierung und Sicherung der Deponie stellen keine Fortsetzung des Deponiebetriebs dar, sondern gehören zu der vom eigentlichen Deponiebetrieb zu unterscheidenden Nachsorgephase. Würde man eine „Stilllegung“ erst dann annehmen wollen, wenn die an die Stilllegung des Deponiebetriebs anknüpfende Nachsorgephase vollständig abgeschlossen ist, liefe das Bundesbodenschutzrecht in diesem

Bereich für einen unüberschaubaren Zeitraum weitgehend leer (vgl. zum Vorstehenden schon das bereits erwähnte Urteil des 4. Senats dieses Gerichts vom 11.06.2001, juris Rdn. 42). Etwas anders ergibt sich hier auch nicht aus der durch das erwähnte Gesetz vom 27.07.2001 in das KrW-/AbfG eingefügten Bestimmung des § 36 Abs. 3, nach der die zuständige Behörde den Abschluss der Stilllegung (endgültige Stilllegung) festzustellen hat. Zunächst dürfte die Neuregelung kaum dahin verstanden werden können, dass erst ab diesem Zeitpunkt eine Stilllegung im Sinne des § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG vorliegt. § 36 KrW-/AbfG unterscheidet vielmehr deutlich zwischen der Stilllegung einer Deponie im Sinne des Abs. 2 Satz 2 und ihrer - durch die zuständige Behörde gesondert festzustellenden - endgültigen Stilllegung im Sinne des Abs. 3 (vgl. hierzu mit näherer Begründung auch schon VG Meiningen, Urteil vom 02.12.2003 - 2 K 800/00 Me - juris Rdn. 33 f.; ebenso mit näherer Begründung Attendorn in Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, § 36 Rdn. 90 ff.; a. A. allerdings etwa von Lersner in Hösel u. a., Recht der Abfallentsorgung, Kommentar [Loseblatt, Stand: Dez. 2011], § 36 KrW-/AbfG Rdn. 51). Vor allem kann die Neuregelung nicht zur rechtlichen Einordnung von Stilllegungsvorgängen herangezogen werden, die - wie hier - bereits lange vor der Gesetzesänderung stattgefunden haben (so etwa Attendorn, a. a. O., § 36 Rdn. 89; BayVGh, Beschluss vom 09.07.2003 - 20 CS 03.103 -, NVwZ 2003, 1281 = DVBl. 2003, 1468 = juris Rdn. 22; VG Meiningen, Urteil vom 02.12.2003, juris Rdn. 34).

Indes fehlt es hier an der zweiten Voraussetzung für einen Wechsel des Rechtsregimes vom Abfallrecht zum Bodenschutzrecht, nämlich dem Verdacht, dass von der stillgelegten Deponie schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit im Sinne dieser Bestimmung ausgehen. Der in § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG verwendete Begriff des Verdachts einer schädlichen Bodenveränderung oder einer sonstigen Gefahr knüpft ersichtlich an die Legaldefinition des Begriffs der altlastverdächtigen Flächen in § 2 Abs. 6 BBodSchG an. Zu der durch Artikel 2 des Gesetzes zum Schutz des Bodens erfolgten Anfügung eines Satzes 2 in § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG heißt es in der Begründung des zugrundeliegenden Gesetzentwurfs (BT-Drs. 13/ 6701, S. 47):

"Im Grundsatz bleibt es gemäß § 36 Abs. 2 Satz 1 bei der bisherigen abfallrechtlichen Nachsorge für Abfallentsorgungsanlagen. Besteht jedoch bei einer stillgelegten Deponie der konkrete Verdacht, dass von ihr schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für die Umwelt ausgehen, so finden nach dem angefügten Satz 2 die Vorschriften des Bundes-Boden-

schutzgesetzes Anwendung. Dies bedeutet, dass altlastverdächtige Flächen nach den Regelungen dieses Gesetzes erfasst, untersucht, bewertet und gegebenenfalls als Altlast saniert werden. Die Einstufung als altlastverdächtige Fläche bildet somit den entscheidenden Schnittpunkt."

Bezüglich des angesprochenen Verdachts schädlicher Bodenveränderungen oder sonstiger Gefahren unterscheidet das Bundes-Bodenschutzgesetz zwischen einem Anfangsverdacht („Anhaltspunkte“), der nach seinem § 9 Abs. 1 nur behördliche Maßnahmen der Sachverhaltsaufklärung rechtfertigt, und einem „hinreichenden Verdacht“, der nach § 9 Abs. 2 Gefahrerforschungseingriffe auf Kosten des Pflichtigen erlaubt (vgl. dazu auch BayVGH, Beschluss vom 09.07.2003 - 20 CS 03.103 -, NVwZ 2003, 1281 = DVBl. 2003, 1468 = juris Rdn. 27). Nach Auffassung des seinerzeit zuständigen 4. Senats dieses Gerichts ist § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG im Hinblick darauf, dass nach § 3 Abs. 1 Nr. 2 BBodSchG noch ein Anwendungsbereich für die Vorschriften des KrW-/AbfG (insb. für § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG) verbleiben muss, dahin einschränkend auszulegen, dass das Bodenschutzrecht erst dann Anwendung findet, wenn entsprechend den sich aus § 9 Abs. 2 BBodSchG ergebenden Anforderungen an Gefahrerforschungseingriffe auf Kosten der Pflichtigen konkrete Anhaltspunkte vorliegen, die den hinreichenden Verdacht einer schädlichen Bodenveränderung oder sonstiger Gefahren für den Einzelnen oder die Allgemeinheit begründen. Unterhalb dieser Schwelle soll es dabei bleiben, dass auch nach der Stilllegung einer Deponie aus Anlass der Stilllegung Anordnungen nach § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG ergehen können (vgl. das erwähnte Urteil des 4. Senats, juris Rdn. 44).

Ob dieser Auffassung, die sich auch auf den in der zitierten Begründung des Gesetzentwurfs erwähnten Begriff des konkreten Verdachts berufen kann, zu folgen ist, kann hier dahinstehen (dagegen etwa Attendorn, a. a. O., § 36 Rdn. 102 f.). Im vorliegenden Fall bestand noch nicht einmal der angesprochene „Anfangsverdacht“ einer schädlichen Bodenveränderung oder sonstigen Gefahr im Sinne des Bundes-Bodenschutzgesetzes:

Zunächst liegen keinerlei Anhaltspunkte dafür vor, dass von den gelagerten und zwischenzeitlich entsorgten Altreifen Gefahren für den Boden (insb. durch das Eindringen von Schadstoffen) ausgingen. Mit der streitgegenständlichen Anordnung sollten dementsprechend auch nicht derartige Gefahren bekämpft werden. Vielmehr ging es der Behörde allein darum, durch die Schaffung sog. Brandgassen mögliche Brand-

gefahren zu verringern sowie eine Brandbekämpfung zu erleichtern (vgl. dazu näher den Ausgangsbescheid, S. 4). Soweit damit auch verhindert werden sollte, dass im Brandfall Schadstoffe in den Boden eindringen können, ist zwar auch das Schutzgut Boden betroffen. Dies ändert aber nichts daran, dass die vorgefundene Ablagerung der Altreifen noch keine schädlichen Bodenveränderungen befürchten ließ. Andernfalls hätte der Beklagte sich veranlasst sehen müssen, die vollständige Beräumung der Grundstücke der Klägerin von den dort gelagerten Altreifen zu fordern oder zumindest die in § 9 BBodSchG angesprochenen Untersuchungsmaßnahmen durchzuführen (Abs. 1) oder anzuordnen (Abs. 2).

Die vom Beklagten angenommene Brandgefahr sowie die mit dem Ausbruch eines Brandes verbundenen weiteren Gefahren gehören auch nicht zu den in § 36 Abs. 2 Satz 2 KrW-/AbfG angesprochenen „sonstigen Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit“, die den Anwendungsbereich des Bundes-Bodenschutzgesetzes eröffnen:

Was mit den „sonstigen Gefahren“ gemeint sein könnte, lässt sich dem Wortlaut der Bestimmung (sowie der korrespondierenden Bestimmung des § 2 Abs. 6 BBodSchG) nicht entnehmen. Der Zweck des Bundes-Bodenschutzgesetzes, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern oder wiederherzustellen (vgl. § 1 Satz 1 BBodSchG) legt die Annahme nahe, dass die angesprochenen „sonstigen Gefahren“ einen Bezug zu diesem Schutzzweck aufweisen müssen. Denkbar wären hier etwa durch Verunreinigungen des Bodens hervorgerufene Gefahren für andere Schutzgüter wie z. B. das Grundwasser oder auch Gefahren für Leben und Gesundheit durch Ausgasungen bei ehemaligen Deponien; erfasst sein könnten danach wohl auch Gefahren für das Schutzgut „Boden“ an anderer Stelle, die durch das Eindringen von Schadstoffen in ein Gewässer hervorgerufen werden.

Der Entstehungsgeschichte der Bestimmung des § 2 Abs. 5 BBodSchG (die sich von § 2 Abs. 6 BBodSchG dadurch unterscheidet, dass sie den Begriff der "Altlasten" definiert, während § 2 Abs. 6 BBodSchG sich mit "altlastverdächtigen Flächen" befasst) lassen sich allerdings Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass nicht bereits schädliche Bodenveränderungen vorliegen müssen, damit das Bundesbodenschutzgesetz eingreift. In der Begründung des Gesetzentwurfs zu § 2 Abs. 5 BBodSchG (BT-Drs. 13/6701, S. 30) heißt es hierzu:

"Mit dem Anlagen- und Grundstücksbezug stellt die Begriffsbestimmung klar, dass eine Altlast nicht eine Boden- oder Grundwasserbelastung voraussetzt, sondern insbesondere stillgelegte Anlagen mit ihren Nebeneinrichtungen und Leitungssystemen einschließt, von denen Gefahren ausgehen können. ...

Um die von Altlasten ausgehenden Gefahren sachgerecht zu erfassen, schließt die Altlastendefinition neben schädlichen Bodenveränderungen sonstige Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit mit ein. Der Begriff der schädlichen Bodenveränderungen reicht hierzu nicht aus, da er nach Absatz 3 nur Beeinträchtigungen erfasst, die auf einer Beeinträchtigung von Bodenfunktionen beruhen. Vor allem bei stillgelegten Deponien beruhen Gefahren jedoch nicht auf solchen Bodenveränderungen, sondern auf den abgelagerten Abfällen; Boden im Sinne von Absatz 1 ist insoweit gar nicht vorhanden."

Zu den damit angesprochenen Gefahren können etwa Gesundheitsgefahren gehören, die Dritten etwa durch Ausgasungen offen gelagerter Abfälle drohen, die noch nicht zu einer Beeinträchtigung des Schutzguts "Boden" geführt haben. Denkbar sind auch Gefahren, die durch marode Leitungssysteme stillgelegter Anlagen drohen.

Vergleichbare Gefahren gehen von den auf den Grundstücken der Klägerin gelagerten Altreifen aber nicht aus. Dem Beklagten ging es mit der streitgegenständlichen Anordnung dementsprechend auch nur darum, durch die angeordnete Herstellung von Brandgassen die Entstehung von Bränden zu verhindern oder jedenfalls die Brandbekämpfung zu erleichtern. Dass damit mittelbar auch Gefahren vorgebeugt werden soll, die im Falle eines Brandes für das Schutzgut "Boden" oder auch für sonstige Schutzgüter (vgl. dazu den Ausgangsbescheid, S. 4) drohen, reicht nicht aus, um den Anwendungsbereich des Bundes-Bodenschutzgesetzes zu eröffnen.

c) Die angefochtene Anordnung lässt sich auch nicht auf Bestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes stützen.

§ 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG scheidet als Grundlage für ein Einschreiten gegen die Klägerin aus. Allerdings lassen sich die in der streitgegenständlichen Anordnung geforderten Maßnahmen auf die genannte Bestimmung stützen. Nach § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG in der zum Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Anordnung geltenden Fassung sollte die zuständige Behörde den Inhaber einer Deponie u. a. dazu verpflichten, alle Vorkehrungen zu treffen, die erforderlich sind, Beeinträchtigungen des Wohles der Allgemeinheit zu verhüten. Sie ermächtigte die zuständige Behörde somit zur Anordnung aller zur gemeinwohlverträglichen Abfallentsorgung gebotenen Nachsorgemaßnahmen, und zwar auch dann, wenn die Deponie

ohne Zulassung und damit rechtswidrig betrieben wurde (so etwa BVerwG, Urteil vom 31.08.2006 - 7 C 3.06 -, BVerwGE 126, 326 = DVBl. 2006, 1517 = NVwZ 2007, 86 = juris Rdn. 8 f.; vgl. ferner SächsOVG, Urteil vom 18.10.2005 - 4 B 271/02 -, UPR 2006, 280 = juris Rdn. 29 f.). Sie galt auch für Deponien in den neuen Bundesländern, die - wie hier - nach dem 01.07.1990 stillgelegt worden waren (vgl. dazu näher Paetow, a. a. O. § 36 Rdn. 6 m. w. N.; s. auch schon VG Meiningen, Urteil vom 01.12.1999 - 2 K 1332/97.Me -, LKV 2000, 410 = ThürVGRspr. 2000, 8 = juris Rdn. 18 mit näherer Begründung) und erfasste selbst Jahre zurückliegende Stilllegungsvorgänge (vgl. dazu näher Attendorn in Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, § 36 Rdn. 294 ff., insb. Rdn. 296 m. w. N.).

An dieser umfassenden Anordnungscompetenz hat sich durch die zum Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheids bereits geltende und damit hier maßgebliche Neufassung der Bestimmung, die sie durch das Gesetz vom 27.07.2001 erhalten hat, nichts Wesentliches geändert (vgl. dazu etwa Paetow in Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, 2. Aufl. 2003, § 36 Rdn. 20). Die Bestimmung gibt der zuständigen Behörde auf, den Inhaber der Deponie zu verpflichten, die dort im einzelnen in den Nrn. 1 und 2 (Nr. 3 enthält nur Meldepflichten) aufgeführten Maßnahmen auf seine Kosten durchzuführen. Nach § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG hat der Inhaber auf seine Kosten alle sonstigen erforderlichen Vorkehrungen, einschließlich der Überwachungs- und Kontrollmaßnahmen während der Nachsorgephase, zu treffen, um die in § 32 Abs. 1 bis 3 genannten Anforderungen auch nach der Stilllegung zu erfüllen. Nach der in Bezug genommenen Vorschrift des § 32 Abs. 1 Nr. 1 KrW-/AbfG muss u. a. sichergestellt sein, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird, insbesondere Gefahren für die in § 10 Abs. 4 genannten Schutzgüter nicht hervorgerufen werden können und Vorsorge gegen Beeinträchtigungen der Schutzgüter getroffen wird. Eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit liegt nach § 10 Abs. 4 Satz 2 KrW-/AbfG u. a. vor, wenn die Gesundheit der Menschen beeinträchtigt (Nr. 1), schädliche Umwelteinwirkungen u. a. durch Luftverunreinigungen herbeigeführt (Nr. 4) oder sonst die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder gestört werden (Nr. 6). Die detaillierte Neufassung des § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG verdeutlicht und präzisiert damit die bereits zuvor bestehende umfassende Kompetenz der zuständigen Abfallbehörde zum Erlass sämtlicher Anordnungen zur Abwehr der von einer Deponie ausgehenden Gefahren sowie auch zu entsprechenden Vorsorgemaßnahmen (vgl. dazu etwa Paetow, a. a. O. § 36 Rdn. 20;

zu Maßnahmen der allgemeinen Gefahrenabwehr als mögliche Vorkehrungen nach § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG in der Vorläuferfassung vgl. auch schon OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 29.12.1999 - B 2 S 73/99 - juris Rdn. 4 m. w. N.). Dies umfasst alle denkbaren Sicherungsmaßnahmen (vgl. dazu etwa die beispielhafte Aufzählung bei Attendorn, Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, § 36 Rdn. 286 f.), mithin auch Sicherungsmaßnahmen, durch die die Entstehung und Ausbreitung von Bränden auf der stillgelegten Deponie verhindert sowie die Brandbekämpfung erleichtert werden soll. Ist bei deponierten Abfällen wie etwa den hier in großen Mengen gelagerten Altreifen das Entstehen nur schwer zu bekämpfender Brände zu befürchten, kann und muss die zuständige Abfallbehörde auf der Grundlage von § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG tätig werden und entsprechende Sicherungsanordnungen erlassen. Zu den nachwirkenden Pflichten des Deponiebetreibers, deren Durchsetzung § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG dient, gehört auch die Pflicht, geeignete Maßnahmen zu treffen, um das Entstehen von Bränden zu verhindern (vgl. dazu heute auch Anhang 5 Nr. 8 zur Deponieverordnung vom 27.04.2009 - BGBl. I S. 900). Die zur Durchsetzung der Grundpflichten des Deponiebetreibers erforderlichen Nachsorgemaßnahmen können daher auch die hier streitgegenständliche Herstellung von Brandgassen und die damit verbundene Beräumung eines Teils der Deponiefläche umfassen (vgl. zu einer entsprechenden - seinerzeit auf landesrechtliche Bestimmungen gestützten - abfallrechtlichen Beseitigungsanordnung im Falle der Lagerung von Abfällen auf einem Industriegelände schon das oben erwähnte „Altreifenurteil“ des BVerwG vom 24.06.1993 - 7 C 10.92 -, BVerwGE 92, 359 = juris Rdn. 20 ff.; zum Abfallrecht als Grundlage einer Aufforderung der Herstellung von Brandgassen vgl. auch VG Würzburg, Beschluss vom 27.05.2003 - W 4 S.03.376 - juris).

Die Abfallbehörde muss sich hier entgegen der Auffassung der Klägerin nicht darauf verweisen lassen, dass es sich bei der angenommenen Brandgefahr um keine typisch abfallrechtliche Gefahr handele, für deren Bekämpfung die jeweilige Ordnungsbehörde auf der Grundlage der Regelungen des Thüringer Ordnungsbehörden-gesetzes zuständig sei. Soweit das Bundesverwaltungsgericht die Auffassung vertreten hat, bei der Bekämpfung der von bestimmten Sachen ausgehenden Gefahren für anderweitig geschützte Rechtsgüter bleibe es auch dann bei den hierfür maßgeblichen rechtlichen Regelungen, wenn die Sachen gleichzeitig - gewissermaßen "zufällig" - Abfälle seien (vgl. dazu das Urteil vom 18.10.1991 - 7 C 2.91 -,

BVerwGE 89, 138 = NVwZ 1992, 480 = DVBl. 1992, 308 = juris Rdn. 16 - für den Fall des behördlichen Einschreitens gegen die unsachgemäße Aufbewahrung umweltgefährdender Chemikalien in Lagerräumen), ergibt sich daraus für den vorliegenden Fall nichts anderes. Die dargestellten Überlegungen zwingen nicht zu der Annahme, die zuständige Abfallbehörde sei nicht befugt, im Falle der Deponierung größerer Mengen von Altreifen im Interesse der Abwehr oder der Vorsorge gegen die damit verbundenen Brandgefahren entsprechende Anordnung auf der Grundlage des § 36 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 KrW-/AbfG oder sonstiger abfallrechtlicher Vorschriften zu erlassen.

Die Klägerin war aber zu keinem Zeitpunkt Inhaberin der stillgelegten Altreifendepo- nie. Inhaber einer Deponie ist derjenige, der für die Deponie rechtlich und tatsächlich verantwortlich ist; dies ist der Betreiber (vgl. BVerwG, Urteil vom 31.08.2006 - 7 C 3.06 -, BVerwGE 126, 326 = DVBl. 2006, 1517 = NVwZ 2007, 86 = juris Rdn. 12; Attendorn in Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, § 36 Rdn. 173 ff. m. w. N.). Ist eine (stillgelegte) Anlage nacheinander von mehreren Inhabern betrieben worden, ist nach § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG stets der letzte Deponieinhaber heranzuziehen, also derjenige, der bei Bekundung der Stilllegungsabsicht oder im Zeitpunkt der tatsächlichen dauernden Stilllegung die Betreiberstellung innehatte (vgl. SächsOVG, Urteil vom 18.10.2005 - 4 B 271/02 - juris Rdn. 32; Attendorn, a. a. O., § 36 Rdn. 175 f.). Der Grundstückseigentümer, der nicht selbst Betreiber der Deponie ist, unterliegt den abfallrechtlichen Anforderungen an den Deponieinhaber indes nicht. Dementsprechend kann die Klägerin als Grundstückseigentümerin auch nicht Adressatin einer auf § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG gestützten Anordnung sein.

Eine Inanspruchnahme der Klägerin ist auch nicht auf der Grundlage des (vom Be- klagten im Bescheid ohnehin nicht als Ermächtigungsgrundlage in Betracht gezogenen) § 21 Abs. 1 KrW-/AbfG (in der zum Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchs- bescheids wie auch schon des Erstbescheids geltenden Fassung) möglich. Zwar mag § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG nicht die Inanspruchnahme anderer Personen nach anderen Rechtsvorschriften sperren (so etwa Attendorn, a. a. O., § 36 Rdn. 252). Die Bestimmung geht aber als speziellere Regelung der als Auffangtatbestand anzuse- henden abfallrechtlichen Generalklausel des § 21 Abs. 1 (heute: § 21) KrW-/AbfG vor und verdrängt diese (so etwa SächsOVG, Urteil vom 18.10.2005 - 4 B 271/02 - juris

Rdn. 29; Attendorn, a. a. O., § 36 Rdn. 31; Beckmann/Kersting in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II [Loseblatt, Stand: Juli 2011], § 21 KrW-/AbfG Rdn. 7).

Auch im Übrigen enthält das KrW-/AbfG keine Ermächtigungsgrundlage, die zur Abwehr der von einer Deponie ausgehenden Gefahren ein Vorgehen gegen den jeweiligen Grundstückseigentümer erlauben würde.

d) Die Bestimmungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes enthalten ebenfalls keine Ermächtigungsgrundlage für die streitgegenständliche Beräumungsanordnung.

Nach der hier allein in Betracht kommenden Bestimmung des § 20 Abs. 2 Satz 1 BImSchG (in der zum maßgeblichen Zeitpunkt geltenden und seither insoweit unverändert gebliebenen Fassung) soll die zuständige Behörde anordnen, dass eine Anlage, die ohne die erforderliche Genehmigung errichtet, betrieben oder wesentlich geändert wird, stillzulegen oder zu beseitigen ist. Die vorliegende Altreifendeponie ist zwar wohl ohne eine erforderliche Genehmigung betrieben, jedoch bereits vor längerer Zeit stillgelegt worden, so dass für eine auf § 20 Abs. 2 Satz 1 BImSchG gestützte Stilllegungsanordnung und eine damit verbundene Beräumungsanordnung (vgl. dazu etwa OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18.08.2010 - OVG 11 S 10.10 - juris) von vornherein kein Raum (mehr) ist. Überdies kann - wie der Regelungszusammenhang mit § 20 Abs. 1 und 3 BImSchG zeigt - Adressat einer derartigen Anordnung nur der Betreiber (oder ein mit der Leitung des Betriebs Beauftragter) sein, nicht aber der Grundstückseigentümer (vgl. dazu etwa OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 27.11.2008 - 8 B 1476/08 -, DVBl. 2009, 456 = NVwZ-RR 2009, 462 = juris Rdn. 5; Jarass, BImSchG, Kommentar, 8. Aufl. 2010, § 20 Rdn. 8 und 34a).

e) Die streitgegenständliche Verfügung kann sich aber wohl - wie vom Verwaltungsgericht angenommen - grundsätzlich auf die landesrechtlichen Bestimmungen des ThAbfAG stützen.

Zwar hat der Bundesgesetzgeber mit dem Erlass des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) vom 27.09.1994 (BGBl. I S. 2705), das an die Stelle des früheren Gesetzes über die Vermeidung und Entsorgung von Abfällen (AbfG) trat, von seiner konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 i. V. m. Art. 72 Abs. 2 GG (in der seinerzeit geltenden Fassung) wohl im Grundsatz

umfassend Gebrauch gemacht, so dass insoweit keine Gesetzgebungskompetenz der Länder nach Art. 72 Abs. 1 GG mehr bestand. Die bundesrechtliche Regelung des § 36 Abs. 2 KrW-/AbfG lässt aber nach ganz überwiegender Auffassung in Rechtsprechung und Literatur nicht erkennen, dass auch landesabfallrechtliche Regelungen (oder sonstige Regelungen, etwa des Ordnungsrechts) ausgeschlossen werden sollten, die zu Anordnungen gegenüber anderen Personen, etwa - wie hier - dem Grundstückseigentümer ermächtigen, sofern Maßnahmen gegen den vorrangig verantwortlichen Inhaber der Deponie nicht möglich oder erfolgversprechend sind (in diesem Sinne etwa: Paetow in Kunig/Paetow/Versteyl, KrW-/AbfG, Kommentar, 2. Aufl. 2003, § 36 Rdn. 29 m. w. N.; Attendorn in Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Kommentar, § 36 Rdn. 66; vgl. allg. zur Unbedenklichkeit landesrechtlicher Eingriffsermächtigungen auch BVerwG, Urteil vom 19.01.1989 - 7 C 82.87 -, NJW 1989, 1295 = juris Rdn. 11 m. w. N.). Auch die bundesrechtliche Generalermächtigung in § 21 Abs. 1 (heute: § 21) KrW-/AbfG lässt Raum für landesabfallrechtliche Eingriffsermächtigungen, soweit diese nicht an Verstöße gegen die bundesrechtliche Regelung anknüpfen (vgl. etwa Weidemann in Jarass/Petersen/Weidemann, KrW-/AbfG, Kommentar, § 21 Rdn. 12; Beckmann/Kersting in Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band II, § 21 KrW-/AbfG Rdn. 8).

Der Beklagte hatte die streitgegenständliche Anordnung zunächst auf § 12 Abs. 1 Satz 1 des Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetz (ThAbfAG) vom 31.07.1991 (GVBl. S. 273) gestützt. Demgegenüber hat das Verwaltungsgericht in seinem (in Kopie beigefügten) Eilbeschluss vom 18.05.1999 sowie im angefochtenen Urteil vom 02.08.2006 die Auffassung vertreten, einschlägige Rechtsgrundlage der (seiner Auffassung nach erledigten) Anordnung sei § 13 ThAbfAG gewesen.

Ob dieser Auffassung zu folgen wäre, wenn man auf den Zeitpunkt des Erlasses des Erstbescheides als maßgeblichen Prüfungszeitpunkt abstellen wollte, ist bereits zweifelhaft, da die Bestimmung an das unzulässige Betreiben einer Anlage anknüpfte und u. a. ihre Stilllegung erlaubte. Der Betrieb der Altreifendeponie war jedoch schon seit Ende 1993 eingestellt worden. Abgesehen davon war der wesentliche Anwendungsbereich der Bestimmung bereits in § 20 Abs. 2 BImSchG geregelt (vgl. dazu schon oben unter d), so dass sie insoweit obsolet geworden war (vgl. dazu auch die Begründung des Entwurfs eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Thürin-

ger Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes, durch das diese Bestimmung aufgehoben worden ist, LT-Drs. 2/3013, S. 31).

Dies kann letztlich jedoch offenbleiben. Die Bestimmung war jedenfalls (was der Beklagte in seinem Widerspruchsbescheid übersehen hat) aufgrund nachfolgender Gesetzesänderungen schon zum Zeitpunkt der Vollziehung der Anordnung vom 27.05.1998 überholt. Die §§ 12 und 13 ThAbfAG sind durch Artikel 1 des Ersten Gesetzes zur Änderung des Thüringer Abfallwirtschafts- und Altlastengesetzes vom 12.05.1999 (GVBl. S. 267) neu gefasst worden. Während § 12 ThAbfAG jetzt eine (heute noch geltende) detaillierte Regelung der behördlichen Überwachungs- und Eingriffsbefugnisse enthält, befasst sich § 13 ThAbfAG (der in der Ursprungsfassung eine Stilllegungs- und Räumungsanordnung erlaubte) nur noch mit den Kosten der Überwachung.

Als einschlägige Rechtsgrundlage für die streitgegenständliche Anordnung kommt hier § 12 Abs. 2 Satz 1 ThAbfAG in der Fassung des erwähnten Änderungsgesetzes in Betracht. Danach haben die Abfallbehörden nach pflichtgemäßem Ermessen die notwendigen Maßnahmen auf dem Gebiet der Abfallentsorgung zu treffen, um Gefahren abzuwehren, die die öffentliche Sicherheit und Ordnung bedrohen. Die Zuständigkeit des Landesverwaltungsamtes für eine auf diese Bestimmung gestützte abfallrechtliche Anordnung ergibt sich jetzt aus § 24 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 ThAbfAG. Die Voraussetzungen für ein Vorgehen nach dieser Bestimmung dürften hier vorgelegen haben. Insoweit kann auf die Ausführungen des Ausgangsbescheides vom 27.05.1998 (insb. auf S. 4) verwiesen werden. Soweit die Klägerin bezweifelt, dass eine hinreichend konkrete Gefahr vorlag, die ein behördliches Einschreiten rechtfertigen könnte, dürfte dies nicht durchgreifen. Zwar mag die Wahrscheinlichkeit, dass es auf der Altrefendeponie tatsächlich zu einem Brand kommt, relativ gering sein. Wenn es aber vor Anlegung der Brandgassen zu einem Brand gekommen wäre, hätte dieser sich kaum wirksam bekämpfen lassen. Angesichts der in diesem Fall zu befürchtenden Beeinträchtigungen wichtiger Schutzgüter dürfen die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts (d. h. hier zunächst an die Wahrscheinlichkeit des Ausbruchs eines Brandes) hier nicht überspannt werden. Zwar mag die Gefahr einer Selbstentzündung der Altreifen nicht besonders groß (gewesen) sein. Nicht ausgeschlossen werden konnte jedoch der Ausbruch eines Brandes

als Folge einer Brandstiftung, der dann wegen der fehlenden Brandgassen und der Menge der gelagerten Altreifen verheerende Folgen hätte haben können.

Die streitgegenständliche Anordnung ist auch (noch) hinreichend bestimmt im Sinne des § 37 Abs. 1 ThürVwVfG. Insbesondere ist die inhaltliche Bestimmtheit der angeordneten Beräumung entgegen der Auffassung der Klägerin nicht deshalb ernstlich zweifelhaft, weil einerseits die Anlegung von Brandgassen auf den einzeln aufgeführten Grundstücken der Klägerin gefordert wird, andererseits auf den der Verfügung beiliegenden Beräumungsplan (und die darin blau und ziegelrot markierten Bereiche) verwiesen wird, der zum Teil auch die Beräumung von Grundstücksflächen vorsieht, die sich nicht im Eigentum der Klägerin befinden (es handelt sich hierbei um die Flurstücke i_____ und j_____). Für die Klägerin war hinreichend deutlich erkennbar, dass sie nur zu Maßnahmen auf ihren eigenen Grundstücken und nicht etwa auch auf Fremdgrundstücken verpflichtet werden sollte. Soweit es der Klägerin nicht möglich gewesen wäre, die geforderten Beräumungsmaßnahmen auf ihren Grundstücken durchzuführen, ohne fremde Grundstücke in Anspruch zu nehmen, stellt dies entgegen ihrer Auffassung nicht die Geeignetheit der geforderten Maßnahmen in Frage. Sollte deshalb ein rechtliches Vollstreckungshindernis bestanden haben, stellt dies die im vorliegenden Verfahren allein zu überprüfende Rechtmäßigkeit der Anordnung nicht in Frage. Auch ein gleich wirksames milderer Mittel dürfte hier entgegen der Auffassung der Klägerin nicht in Betracht kommen. Die angesprochene Umlagerung der Reifen wäre auf der begrenzten Deponiefläche wohl kaum möglich gewesen und hätte (ebenso wie die von der Klägerin als preisgünstigere Maßnahme genannte) Erdabdeckung letztlich dazu geführt, dass der rechtswidrige Zustand - die ohne die erforderliche Genehmigung erfolgte Ablagerung von Altreifen - noch fort dauert. Auch wenn der Beklagte sich nicht zu einer vollständigen Räumung des Geländes, sondern nur zu der mit der Bildung von Brandgassen einhergehenden Teilräumung entschlossen hat, wird er sich wohl nicht darauf verweisen lassen müssen, die Reifen im Interesse eines (für die Klägerin) möglichst kostengünstigen Vorgehens auf dem Gelände zu belassen.

f) Ob die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Einschreiten des Beklagten auf der Grundlage des § 12 Abs. 2 ThAbfAG vorlagen und die zur Gefahrenabwehr angeordnete Maßnahme nicht zu beanstanden ist, bedarf hier aber keiner abschlie-

ßenden Entscheidung. Die angefochtene Anordnung erweist sich deshalb als rechtswidrig, weil die Störerauswahl des Beklagten ermessensfehlerhaft ist.

Gegen wen die Behörde eine auf § 12 Abs. 2 ThAbfAG gestützte Maßnahme richten darf, ergibt sich aus den in § 12 Abs. 8 ThAbfAG in Bezug genommenen Bestimmungen der §§ 10, 11 und 13 OBG. Als Adressaten einer Verfügung kommen somit neben dem Gefahrenverursacher (§ 10 OBG) auch der Inhaber der tatsächlichen Gewalt oder der Eigentümer der Sache, von der die Gefahr ausgeht (§ 11 OBG) in Betracht. Die Klägerin war als Grundstückseigentümerin auch Inhaberin der tatsächlichen Gewalt über die dort gelagerten Altreifen und kam damit als Adressatin einer Verfügung in Betracht.

Der Beklagte hat bei seiner Ermessensentscheidung zwar eine Inanspruchnahme der beiden früheren Betreiber der Altreifendeponie L_____ erwogen. Er hat aber dabei nicht hinreichend in Betracht gezogen, dass die T_____ - _____ mbH als letzte Deponiebetreiberin vorrangig zur Durchführung der in § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG genannten Maßnahmen (zu denen auch die hier geforderte Brandgassenbildung gehören kann) hätte herangezogen werden sollen und eine Inanspruchnahme anderer Störer nur in Betracht gekommen wäre, wenn und soweit die Inanspruchnahme des letzten Deponiebetreibers nicht möglich oder nicht erfolgversprechend gewesen wäre. Vielmehr hat er die Heranziehung der T_____ - _____ mbH nur im Rahmen der bei einer Maßnahme nach § 12 Abs. 2 ThAbfAG vorzunehmenden Störerauswahl erwogen und darüber hinaus aus Gründen abgelehnt, die nicht tragfähig sind. Dies gilt zunächst für seinen Hinweis auf den geringen Verursacherbeitrag dieser Gesellschaft. Der letzte Deponiebetreiber ist auch dann nach § 36 Abs. 2 Satz 1 KrW-/AbfG zur Durchführung der dort genannten Maßnahmen heranzuziehen, wenn er die Deponie nur relativ kurze Zeit betrieben hat und dementsprechend der wesentliche Teil der Abfälle während der Zeit eines früheren Deponiebetriebs abgelagert worden ist (vgl. dazu etwa SächsOVG, Urteil vom 10.11.2009 - 4 B 545/07 -, DVBl. 2010, 393 = juris Rdn. 42). Die im Bescheid vom 27.05.1998 behauptete fehlende Leistungsfähigkeit der T_____ - _____ mbH ist durch nichts untersetzt. Den vorliegenden Akten lassen sich keinerlei Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass der Beklagte überhaupt den Versuch unternommen hätte, die letzte Deponiebetreiberin in Anspruch zu nehmen. Erst recht konnte ihre Inanspruchnahme nicht mit der im Bescheid ange-

fürten Erwägung abgelehnt werden, "vor allem das fehlende eigene Interesse an einer Beräumung" spreche gegen ihre Heranziehung als Störer. Der (letzte) Inhaber der Deponie ist gerade auch dann vorrangig zur Sanierung heranzuziehen, wenn er kein eigenes Interesse an der Durchführung der entsprechenden Maßnahmen hat.

Ob der Beklagte außerdem die Inanspruchnahme des vorherigen Deponiebetreibers - des ehemaligen VEB Stadtwirtschaft _____ - zu Unrecht mit der Begründung abgelehnt hat, dieser sei aufgelöst worden und habe keinen Rechtsnachfolger gehabt, kann offenbleiben.

g) Die angefochtene Anordnung erweist sich darüber hinaus deshalb als ermessensfehlerhaft, weil der Beklagte die aus Art. 14 Abs. 1 GG folgenden Grenzen der Zustandshaftung des Eigentümers für die Grundstückssanierung bei Altlasten nicht hinreichend beachtet hat.

Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu in seiner Grundsatzentscheidung vom 16.02.2000 - 1 BvR 242/91 u. 1 BvR 315/99 - (BVerfGE 102, 1 = NJW 2000, 2573 = DVBl. 2000, 1275 = DÖV 2000, 867 - im Folgenden zitiert nach juris) festgestellt, dass die sicherheitsrechtlichen Vorschriften über die Zustandsverantwortlichkeit des Eigentümers eine im Grundsatz zulässige Regelung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG darstellen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.02.2000, juris Rdn. 46; vgl. hierzu und zum Folgenden auch die Darstellung im Urteil des BVerwG vom 23.09.2004 - 7 C 22.03 -, BVerwGE 122, 75 = NVwZ 2004, 1505 = DVBl. 2004, 1564 = juris Rdn. 23 f.). Bei der Auslegung und Anwendung der Vorschriften über die Zustandshaftung haben Behörden und Gerichte Bedeutung und Tragweite der Eigentumsgarantie nach Art. 14 Abs. 1 und 2 GG zu beachten; sie müssen bei ihren Entscheidungen der verfassungsrechtlichen Anerkennung des Privateigentums sowie seiner Sozialpflichtigkeit gleichermaßen Rechnung tragen und insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren (vgl. BVerfG, a. a. O. Rdn. 48).

Die von Verfassungs wegen grundsätzlich nicht zu beanstandende Zustandshaftung kann im Ausmaß dessen, was dem Eigentümer abverlangt werden darf, insbesondere durch den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzt sein, der nur erforderliche und im Hinblick auf den Zweck angemessene und zumutbare Grundrechtsbeeinträchtigungen zulässt; das ist auch bei der Belastung des Eigentümers mit den

Kosten einer Sanierungsmaßnahme zu beachten (BVerfG, a. a. O. Rdn. 54). Zu Bestimmung der Grenze dessen, was einem Eigentümer an (finanziellen) Belastungen zugemutet werden darf, kann nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts das Verhältnis des finanziellen Aufwands zu dem Verkehrswert nach Durchführung der Sanierung herangezogen werden. Wird der Verkehrswert von den Kosten überschritten, entfällt in der Regel das Interesse des Eigentümers an einem künftigen privatnützigen Gebrauch des Grundstücks (BVerfG, a. a. O. Rdn. 56). Eine diese Grenzen überschreitende Belastung kann insbesondere dann unzumutbar sein, wenn die Gefahr, die von dem Grundstück ausgeht, aus Naturereignissen, aus der Allgemeinheit zuzurechnenden Ursachen oder von nicht nutzungsberechtigten Dritten herrührt (BVerfG, a. a. O. Rdn. 57). Zumutbar kann eine den Verkehrswert des sanierten Grundstücks übersteigende Kostenbelastung allerdings dann sein, wenn der Eigentümer das Risiko der entstandenen Gefahr bewusst in Kauf genommen, etwa das Grundstück in Kenntnis der dort vorhandenen Altlasten oder einer früheren risikoreichen Nutzung erworben hat, denn das freiwillig übernommene Risiko mindert die Schutzwürdigkeit des Eigentümers. Dies kann auch dann anzunehmen sein, wenn und soweit Risikoumstände beim Erwerb eines Grundstücks erkennbar waren der Eigentümer aber in fahrlässiger Weise die Augen davor geschlossen hat. Insofern kann für die Beurteilung der Zumutbarkeit neben dem Grad der Fahrlässigkeit auch erheblich sein, ob der Eigentümer Vorteile aus dem Risiko - etwa durch einen reduzierten Kaufpreis oder einen erhöhten Pachtzins - erzielt hat (BVerfG, a. a. O. Rdn. 59 f.).

Auch in den Fällen, in denen eine Kostenbelastung über den Verkehrswert hinaus an sich zumutbar ist, kann sie nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf die gesamte wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Eigentümers bezogen werden. Es kann allenfalls zumutbar sein, Vermögen für die Sanierung einzusetzen, das zusammen mit dem sanierungsbedürftigen Grundstück eine funktionale Einheit darstellt. Aber auch auf dieses sonstige Vermögen darf nur unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zugegriffen werden. Wird auf Grund der mit der Sanierung verbundenen Kostenbelastung die Fortführung des Unternehmens oder Betriebs gefährdet, ist bei der Abwägung das in Art. 14 Abs. 3 GG zum Ausdruck kommende Gewicht des Eigentumsschutzes zu beachten, weil sich die Belastung für den Betroffenen faktisch wie eine Enteignung ohne angemessene Entschädigung auswirkt (BVerfG, a. a. O. Rdn. 62).

Die dargestellten Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts zeigen, dass eine Inanspruchnahme des Pflichtigen über den als Orientierungsgrenze geltenden Verkehrswert hinaus nur unter sehr engen Voraussetzungen möglich ist (so die Schlussfolgerung des BVerwG in seinem oben zitierten Urteil vom 23.09.2004 - 7 C 22.03 - juris Rdn. 24). Dies ist auch im vorliegenden Fall zu beachten, in dem es nicht unmittelbar um eine Sanierung des Grundstücks (durch Bodenaustausch o. ä.), sondern um seine Beräumung von darauf abgelagerten Altreifen geht. Auch durch die Auferlegung einer derartigen Pflicht kann es zu einer unzumutbaren Inanspruchnahme des Grundstückseigentümers durch die mit der angeordneten Maßnahme verbundene Kostenbelastung kommen.

Einer aus Art. 14 Abs. 1 GG sich ergebenden Begrenzung der Zustandshaftung der Klägerin steht nicht entgegen, dass sie die streitgegenständlichen Grundstücke im Jahre 1995 in Kenntnis der vorherigen Nutzung als Deponieflächen und der deshalb dort vorhandenen Ablagerung von erheblichen Mengen von Altreifen erworben hatte. Zwar kann in diesem Fall nach der dargestellten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine den Verkehrswert des sanierten Grundstücks übersteigende Kostenbelastung zumutbar sein. Dies bedeutet aber entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts nicht, dass mangels einer „Opfersituation“ eine Haftungsreduzierung von vornherein ausscheiden würde (vgl. das angefochtene Urteil, S. 11). Das Verwaltungsgericht beruft sich in der angefochtenen Entscheidung zur Begründung seiner gegenteiligen Auffassung auf seinen Eilbeschluss vom 18.05.1999 - 7 E 1718/98.We - und die darin zitierte höchstrichterliche Rechtsprechung, ohne zur Kenntnis zu nehmen, dass etwa der im Eilbeschluss erwähnte Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 14.12.1990 - 7 B 133.90 - durch den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000 aufgehoben worden ist (vgl. dazu den Tenor der genannten verfassungsgerichtlichen Entscheidung).

Die mit dem Erwerb des Grundstücks in Kenntnis seiner früheren Nutzung als Deponie verbundene Risikoübernahme hat demnach nicht etwa zur Folge, dass die erforderliche Abwägung zwischen den schutzwürdigen Eigentümerinteressen mit den Belangen der Allgemeinheit unterbleiben könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 16.02.2000, juris Rdn. 59). Auch in den Fällen, in denen eine Kostenbelastung über den Verkehrswert hinaus „an sich“ zumutbar ist, hat die Verwaltung eine Abwägungsentscheidung nach den dargestellten Maßstäben zu treffen. Die Frage, ob die

Kostenbelastung dem Eigentümer noch zumutbar ist, stellt sich hier zumindest dann, wenn diese den Verkehrswert der betroffenen Grundstücke übersteigt. Zu prüfen ist insbesondere, ob und in welchen Grenzen es dem Grundstückseigentümer zugemutet werden kann, sein sonstiges Vermögen zur Sanierung in Anspruch zu nehmen (zu den Maßstäben vgl. den zitierten Beschluss vom 16.02.2000, juris Rdn. 62 ff.).

Ordnet die Verwaltung Sanierungsmaßnahmen an, ist aber die damit verbundene Kostenbelastung wegen fehlender Zumutbarkeit von Verfassungs wegen begrenzt, muss sie dementsprechend auch über die Begrenzung der Kostenbelastung des Zustandsverantwortlichen entscheiden. Sofern ihr eine abschließende Entscheidung noch nicht möglich ist, ist die Sanierungsverfügung mit dem Vorbehalt einer gesonderten Entscheidung über die Kostentragung zu verbinden (BVerfG, Beschluss vom 16.02.2000, juris Rdn. 65).

Die (vor Erlass der erwähnten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts ergangene) streitgegenständliche Anordnung vom 27.05.1998 enthält eine derartige Abwägungsentscheidung nicht. Der Widerspruchsbescheid des Beklagten vom 26.06.2002 erwähnt zwar den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000, lässt es aber bei einem Hinweis auf die darin angesprochene Minderung der Schutzwürdigkeit des Eigentümers im Falle eines freiwillig übernommenen Risikos bewenden (vgl. Widerspruchsbescheid, S. 3, dritter Absatz). Die streitgegenständliche Anordnung ist auch nicht etwa mit dem Vorbehalt einer gesonderten Entscheidung über die Kostentragung verbunden worden; der Widerspruchsbescheid vom 26.06.2002 enthält einen derartigen Vorbehalt ebenfalls nicht.

Eine im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung vorzunehmende Abwägung der Belastung der Klägerin als Grundstückseigentümerin mit den betroffenen Gemeinwohlbelangen wäre hier in jedem Falle geboten gewesen. Die im Bescheid vom 27.05.1998 vorläufig auf 750.000 DM geschätzten Kosten der geforderten Maßnahmen (die Kosten waren tatsächlich noch höher und betrugen insgesamt - unter Einbeziehung der nicht im Eigentum der Klägerin befindlichen Grundstücke - gut 980.000 DM) überstiegen den Verkehrswert der betroffenen Grundstücke nach Durchführung der geforderten Beräumungsarbeiten offensichtlich erheblich. Zwar hatte der Geschäftsführer der Komplementärin die Grundstücke nach seinen Angaben seinerzeit auf Veranlassung seines Vaters von den Voreigentümern zu einem Kaufpreis von insgesamt ca. 850.000 DM erworben. Zwischen den Verfahrensbetei-

ligten besteht aber Einigkeit darüber, dass der Wert der Grundstücke heute - nach Durchführung der angeordneten Maßnahmen - deutlich unterhalb der Kosten liegt, die die Klägerin aufgrund der streitgegenständlichen Anordnung zu tragen hätte (vgl. dazu die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 20.04.2011 vor dem Senat, S. 3 f.). Die Klägerin hatte in dem beim Verwaltungsgericht anhängig gemachten Eilverfahren (erstinstanzliches Aktenzeichen: 7 E 1718/98.We, zweitinstanzliches Aktenzeichen zuletzt 2 ZEO 457/99) auf ihre wirtschaftliche Lage und das ihrer Auffassung nach gegebene Missverhältnis zwischen Bäumungskosten und Grundstückswert ausdrücklich aufmerksam gemacht (vgl. dazu die Begründung des Eilantrags, S. 7 sowie die Begründung des Antrags auf Zulassung der Beschwerde, S. 3). Im Rahmen der gebotenen Abwägung hätte sich der Beklagte darüber hinaus auch mit dem Einwand der Klägerin auseinandersetzen müssen, die auf den streitgegenständlichen Grundstücken ausgebeutete Kiesgrube sei seinerzeit ohne Zustimmung der betroffenen Grundeigentümer zur zentralen Reifendeponie des Bezirks Erfurt umfunktioniert worden (vgl. dazu die erwähnte Begründung des Eilantrags, S. 6). Ist die von einem Grundstück ausgehende Gefahr auf eine im öffentlichen Interesse erfolgte Grundstücksnutzung zurückzuführen und damit der Allgemeinheit zuzurechnen, ist dies bei der Beurteilung der Zumutbarkeit einer Inanspruchnahme des Grundeigentümers zu Gefahrenabwehrmaßnahmen zu berücksichtigen (vgl. den zitierten Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 16.02.2000, juris Rdn. 57; VG Stade, Urteil vom 22.02.2007 - 1 A 338/05 - juris Rdn. 38).

Der Senat kann die gebotene Abwägung im vorliegenden Verfahren nicht selbst vornehmen. Insbesondere ist es nicht seine Aufgabe, im Einzelnen die Grenze zu ermitteln, bis zu der eine Belastung der Klägerin mit Sanierungskosten sich als noch zumutbar erweisen könnte. Der Erlass der streitgegenständlichen Anordnung und damit die Inanspruchnahme der Klägerin als Grundstückseigentümerin standen nach den dafür in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen im Ermessen der zuständigen Behörde. Das Landesverwaltungsamt hätte die angesprochenen verfassungsrechtlichen Grenzen der Zustandshaftung der Klägerin in seine Ermessenserwägungen einstellen und dabei im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die entsprechende Abwägung zwischen der Belastung der Klägerin als Grundstückseigentümerin mit den betroffenen Gemeinwohlbelangen vornehmen müssen. Fehlt es an der gebotenen Abwägung, erweist sich die angefochtene abfallrechtliche Anordnung vom

27.05.1998 in Gestalt des Widerspruchsbescheides vom 26.06.2002 (auch deshalb) als ermessensfehlerhaft im Sinne des § 114 VwGO und ist aufzuheben.

III.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. den §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (vgl. § 132 VwGO).

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung angefochten werden. Die Beschwerde ist beim

Thüringer Oberverwaltungsgericht
Kaufstraße 2 - 4
99423 Weimar

durch einen Rechtsanwalt oder eine andere nach näherer Maßgabe des § 67 Abs. 2 und Abs. 4 Verwaltungsgerichtsordnung zur Vertretung befugte Person einzulegen. Die Beschwerde muss die Entscheidung bezeichnen, die angefochten werden soll.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach der Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist bei dem Thüringer Oberverwaltungsgericht einzureichen. In der Begründung muss entweder

– die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt werden

oder

– die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts bezeichnet werden, wenn geltend gemacht wird, von ihr werde in der in dem vorliegenden Verfahren ergangenen Entscheidung abgewichen und die Entscheidung beruhe auf dieser Abweichung,

oder

– ein Verfahrensmangel bezeichnet werden, auf dem die Entscheidung beruhen kann.

Beschluss

Der Streitwert wird auch für das Berufungsverfahren auf
501.327,07 € festgesetzt.

Gründe

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 i. V. m. den §§ 47 und 52 Abs. 1 GKG. Gemäß § 52 Abs. 1 GKG ist der Streitwert nach der sich aus dem Antrag des Klägers für ihn ergebenden Bedeutung der Sache nach Ermessen des Gerichts zu bestimmen.

Der Senat orientiert sich bei der Bemessung des wirtschaftlichen Interesses der Klägerin an der Aufhebung der streitgegenständlichen Räumungsanordnung an der Höhe der Beräumungskosten, die der Beklagte in dem beim 2. Senat (unter dem Aktenzeichen 2 ZEO 457/99) anhängig gewesenen Eilverfahren mit 980.510,33 DM (umgerechnet 501.327,07 €) angegeben hatte. Der Umstand, dass die im Beräumungsplan vorgesehene Räumung auch zwei nicht im Eigentum der Klägerin befindliche Grundstücke erfasste und die Klägerin insoweit - wie im Urteil des Senats dargelegt - nicht als Pflichtige in Anspruch genommen wurde, rechtfertigt keine Herabsetzung des Streitwerts. Es ist nicht erkennbar, dass auf die "Fremdgrundstücke" ein nennenswerter Teil der Gesamtkosten der Beräumung entfiel, denn die zu beräumenden (in dem dem Bescheid beigefügten Lageplan blau und ziegelrot markierten) Flächen befanden sich fast ausschließlich auf den Grundstücken der Klägerin.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Dr. Hüsck

Heinz

Hoffmann