Auffüllungen und Aufschüttungen mit mineralischen Abfällen

- Rechtliche Einstufung -

Ltd. Regierungsdirektor Werner Fröhlich

Struktur- und Genehmigungsdirektion Süd

A

Die Verwertung von mineralischen Abfällen ist ein Erfordernis ökologisch nachhaltigen Wirtschaftens und gesetzlich vorgeschrieben. § 7 Abs. 2 S. 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) bringt es klar zum Ausdruck: Verwertung geht vor Beseitigung.

Bei der Verwertung von Bauschutt, Recyclingmaterial oder sonstigen mineralischen Abfällen ist die Beachtung des gesetzlichen Gebots allerdings nicht nur mit Vorteilen, sondern auch mit erheblichem Aufwand, mit Kosten und Risiken verbunden. Hierbei geht es nicht nur um Kostenrisiken, sondern auch um Umweltrisiken, die sich aus falsch verstandener und praktizierter Abfallverwertung ergeben können.

Bauschutt

Bei der Verwertung von mineralischen Abfällen bewegt man sich in einem Labyrinth von bundesrechtlichen und landesrechtlichen Rechtsvorschriften, technischen Regeln und „Arbeitshilfen“, die zu beachten sind. Folglich bestehen bei Bauherren, Bauunternehmen, Entsorgungsunternehmen und Behörden immer wieder Unsicherheiten über den wirtschaftlich, technisch und rechtlich richtigen Weg.

Auffüllungen und Aufschüttungen mit mineralischen Abfällen sind durch eine Vielzahl unterschiedlicher Gesetze geregelt. Welches Gesetz zur Anwendung kommt und welche Behörde zum Eingreifen ermächtigt ist, hängt davon ab, auf welchen Flächen oder in welcher Anlage die Auffüllung oder Aufschüttung stattfindet und welchem Rechtsregime das Grundstück und der Vorhabenträger unterliegen. In Betracht kommen hauptsächlich:

- Das Bauordnungsrecht
- Das Naturschutzrecht
- Das Wasserrecht
- Das Bodenschutzrecht
- Das Immissionsschutzrecht
- Das Kreislaufwirtschaftsrecht
- Das Bergrecht

Im Folgenden will ich die in den genannten Rechtsgebieten geltenden Grundregeln vorstellen und auf Verbindungen und Zuständigkeiten hinweisen, in der Hoffnung, zu mehr Klarheit beizutragen. Die Ausführungen beziehen sich auf die Rechtslage in Rheinland-Pfalz, die sich teilweise von der in anderen Bundesländern unterscheidet.

Vorab: Es sollte nach Inkrafttreten des neuen Kreislaufwirtschaftsgesetzes 2012 nicht mehr streitig sein, dass Abbruchmaterial, Straßenaufbruch und Baugrubenaushub, die bei Bau- und Abbruchmaßnahmen anfallen - und nicht an Ort und Stelle für Bauzwecke wiederverwendet werden - Abfälle sind, und zwar in der Regel Abfälle zur Verwertung (§ 3 Abs. 1 S. 2 KrWG).

Wichtige Hinweise finden sich in den Technischen Regeln „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen / Abfällen“, die als Merkblatt M 20 zuletzt 2003 von der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) veröffentlicht wurden. Das Merkblatt ist zwar nicht wie ein Gesetz für die Allgemeinheit verbindlich und nicht mehr in jeder Hinsicht aktuell, es enthält aber die Richtlinien und Grundsätze, die bundesweit von Behörden herangezogen werden.

B

1. Bauordnungsrecht

Die Landesbauordnung Rheinland-Pfalz (LBauO) gilt nicht für Aufschüttungen und Abgrabungen im Außenbereich, die unter das Landesnaturschutzgesetz, das Landeswassergesetz oder das Landesgesetz über den Abbau und die Verwertung von Bimsvorkommen fallen (§ 84 Abs. 1 Nr. 6 LBauO).

Der Regelungsbereich der LBauO beschränkt sich hiernach auf Flächen in der bebauten Ortslage oder auf Flächen im Innenbereich, die für Bauzwecke hergerichtet werden sollen.

In anderen Bundesländern, z.B. in Bayern, gibt es diese Unterscheidung nicht; Baurecht wird dort auch auf Auffüllungen im Außenbereich angewendet. Die Anwendung von Baurecht hat zur Folge, dass sich Landwirtschaft, Forstwirtschaft und Gartenbau direkt auf die Privilegierungstatbestände des § 35 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BauGB berufen können. Eine Privilegierung gibt es allerdings nicht bei Beeinträchtigung von Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, des Bodenschutzes, des Denkmalschutzes oder bei Verunstaltung der natürlichen Eigenart der Landschaft und ihres Erholungswerts oder des Ort- und Landschaftsbilds.

§ 62 Abs. 1 Nr. 11 a LBauO stellt selbstständige Aufschüttungen oder Abgrabungen bis zu 300 m² Grundfläche und bis zu 2 m Höhe oder Tiefe genehmigungsfrei. Genehmigungsfrei sind auch Lager- und Abstellplätze, die einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb dienen, sowie sonstige Lager-, Abstell-, Aufstell- und Ausstellungsplätze bis zu 300 m² Fläche (§ 62 Abs. 1 Nr. 11 i LBauO).

Sofern für die Aufschüttung eine Baugenehmigung erforderlich ist und ein Genehmigungsantrag gestellt wird, sollte sich die Bauordnungsbehörde zur Beurteilung der Geeignetheit des Aufschüttungsmaterials an dem Merkblatt LAGA M 20 orientieren. Hierbei wird zu unterscheiden sein, um welche Art der Anwendung es sich handelt:

- Bodenähnliche Anwendung außerhalb von Wasserschutzgebieten (Verfüllung von Abgrabungen, Verwertung im Landschaftsbau außerhalb von Bauwerken): Zuordnungswerte Z 0 bis Z 0 *
- Einbau in technischen Bauwerken
    - eingeschränkter offener Einbau – wasserdurchlässig,. z.B. Lärm- und Sichtschutzwälle: Zuordnungswerte bis Z 1
    - eingeschränkter Einbau mit definierten technischen Sicherungsmaßnahmen – wasserundurchlässig: Zuordnungswerte bis Z 2
    - Verwertung in geschlossenen Kreisläufen, z.B. Einbau von pechhaltigem Straßenaufbruch

2. **Naturschutzrecht, Forstrecht, Landwirtschaftsrecht**

Nach den §§ 17, 15 BNatschG bedarf ein Eingriff in Natur und Landschaft einer Genehmigung. Eingriffe in Natur und Landschaft sind Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen oder Veränderungen des mit der belebten Bodenschicht in Verbindung stehenden Grundwasserspiegels, die die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts oder das Landschaftsbild erheblich beeinträchtigen können.

Wenn z.B. die Gestalt von Senken, Hängen oder Tälern verändert wird, ändert sich das Landschaftsbild, die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts wird beeinträchtigt. Durch Ausschwemmung können standortfremde oder gefährliche Stoffe in die Bodenschicht und weiter in das Grundwasser gelangen, vor Ort lebende Tier- oder Pflanzenarten können beeinträchtigt werden. Ein nicht genehmigter Eingriff könnte eventuell sogar als Straftat nach §§ 71, 71 a BNatSchG verfolgt werden.

Privilegiert sind nach § 14 Abs. 2 S. 1 BNatschG allerdings Eingriffe, die als land-, forst- oder fischereiwirtschaftliche Bodennutzung anzusehen sind, wenn dabei die Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege berücksichtigt werden. Dies ist nach § 14 Abs. 2 S. 2 BNatschG in der Regel der Fall, wenn die land-, forst- und fischereiwirtschaftliche Bodennutzung den in § 5 Abs. 2 - 4 BNatschG genannten Anforderungen sowie den sich aus § 17 Abs. 2 BBodsSchG und dem Recht der Land-, Forst- und Fischereiwirtschaft ergebenden Anforderungen an die gute fachliche Praxis entspricht.

Herstellung eines Holzlagerplatzes

Bezüglich der Auffüllung von Waldflächen ist § 5 Abs. 3 BNatschG zu beachten. Hiernach ist bei der forstlichen Nutzung des Waldes das Ziel zu verfolgen, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Zudem ist ein hinreichender Anteil standortheimischer Forstpflanzen einzuhalten. Dem Wortlaut nach betrifft diese Vorschrift den Aufbau der Wälder im Sinne von Ab- und Aufforstungen und damit den Baumbestand, nicht jedoch die Einarbeitung von Erdaushubmassen in den Waldboden. Jedenfalls aber ist der Einbau fremden Aushubmaterials ohne ausreichende Prüfung des Schadstoffgehaltes

des Materials und der Auswirkungen auf Boden, Wasser und Natur nicht als Vorgehen anzusehen, das den Anforderungen der guten fachlichen Praxis entspricht.

Auffüllung in Waldgebiet

Die Naturschutzbehörde ist allerdings nur zuständig, soweit nicht aufgrund anderer Rechtsvorschriften eine Genehmigung erforderlich ist (§ 17 Abs. 3 BNatschG). Andernfalls trifft die aufgrund der anderen erforderlichen Zulassung zuständige Behörde die Entscheidung im Benehmen mit der gleichgeordneten Naturschutzbehörde gemäß § 17 Abs. 1 BNatschG in Verbindung mit § 13 Abs. 1 LNatschG (sog. Huckepackverfahren).

Demnach ist immer zu prüfen, ob vorrangig z.B. eine wasserrechtliche oder kreislaufwirtschaftsrechtliche Zulassungspflicht besteht.

3. Wasserrecht

Das Einbringen und Einleiten von Stoffen in Gewässer ist eine Gewässerbenutzung im Sinne des § 9 Ab. 1 Nr. 4 WHG. Diese bedarf nach § 8 Abs. 1 WHG einer wasserrechtlichen Erlaubnis oder Bewilligung.

In der Praxis ist die Verfüllung von Gewässern eine gebräuchliche Maßnahme bei der Gewinnung von Sand und Kies durch Nassbaggerung, wenn bezweckt ist, die frühere Gestalt des

Geländes wiederherzustellen und der Verbleib eines Baggersees nicht gewollt oder genehmigt ist. Die Verfüllung kann entweder im wasserrechtlichen Planfeststellungsbeschluss für den Ausbau des Gewässers oder durch nachträgliche Erlaubnis zugelassen werden.

Ferner wird zumeist die Verfüllung als Rekultivierungsmaßnahme zur Auflage gemacht, wenn Sand- und Kiesgruben oder Steinbrüche, die trocken abgebaut werden und die keiner immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen, auf der Grundlage von Wasserrecht erlaubt wurden. Bezüglich der Anforderungen an das Auffüllmaterial wird sich die Wasserbehörde am Merkblatt M 20 orientieren.

Aufschüttungen oder Auffüllungen können im Geltungsbereich von Wasser- und Heilquellenschutzgebietsverordnungen oder Überschwemmungsgebietsverordnungen eingeschränkt oder untersagt werden. Im Schutzbereich eines Oberflächengewässers (10 oder 40 m von der Uferlinie) bedürfen Aufschüttungen oder Auffüllungen einer Genehmigung nach § 76 Abs. 1 LWG.

4. Bodenschutzrecht

Böden, welche die Bodenfunktionen nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BBodSchG im besonderen Maße erfüllen, sind nach § 12 Abs. 8 BBodSchV in besonderer Weise geschützt. Das Ein- und Aufbringen von Materialien soll auf diesen Flächen ausgeschlossen werden. Dies gilt auch für Böden im Wald, in Wasserschutzgebieten, Naturschutzgebieten, Nationalparken, Nationalen Naturmonumenten, Biosphärenreservaten und weiteren geschützten Gebieten (§ 12 Abs. 8 S. 2 BBodSchV). .

Abweichungen sind zulässig. Ob eine Abweichung bewilligt wird, obliegt der Entscheidung der „fachlich zuständigen Behörden“ (§ 12 Abs. 8 S. 3 BBodSchV). Abweichungen können nur dann zugelassen werden, wenn ein Einbringen aus forst- oder naturschutzfachlicher Sicht oder zum Schutz des Grundwassers „erforderlich“ ist. Die Bezugnahme auf die „fachlich zuständigen Behörden“ bedeutet, dass Ausnahmezulassungen aus forstfachlicher Sicht von der Forstbehörde, aus naturschutzfachlicher Sicht von der Naturschutzbehörde und zum Schutz

des Grundwassers von der Wasserbehörde bewilligt werden müssen. Die Bodenschutzbehörde sollte beteiligt werden, sie entscheidet aber nicht.

Bei der Entscheidung über die Sanierung von Altlasten und die damit zusammenhängende Einbringung entnommenen Bodenmaterials im Bereich der betroffenen Fläche hat die Bodenschutzbehörde einen über das Kreislaufwirtschaftsrecht und das Merkblatt LAGA M 20 hinausgehenden Entscheidungsspielraum (§ 13 Abs. 5 BBodSchG).

Das BBodSchG ermächtigt die Bundesregierung dazu, Vorsorgewerte, zulässige Zusatzbelastungen und Anforderungen zur Vermeidung oder Verminderung von Stoffeinträgen für Böden festzulegen. Von dieser Ermächtigung wurde im Anhang 2 der BBodSchV Gebrauch gemacht. Seit 1999 gelten damit allgemein und für jedermann verbindlich Schadstoffwerte, die – unterschieden nach Wirkungspfad und nach Nutzungsart – nicht überschritten werden sollen.

5. Immissionsschutzrecht

Das Immissionsschutzrecht ist für die Verwertung von mineralischen Abfällen von großer Bedeutung, weil es die Anforderungen an die Genehmigung und Überwachung von Abfallentsorgungsanlagen vorgibt.

Anlagen zur Behandlung oder zur Zwischenlagerung von Abfällen - dazu gehören grundsätzlich alle Arten von Abfällen, die bei Baumaßnahmen des Hoch- und Tiefbaus oder bei Abbruchmaßnahmen anfallen können, aber auch mineralische Produktionsabfälle - bedürfen einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung, sofern die in den Katalognummern des Anhangs der 4. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4. BImSchV) definierten Kriterien erfüllt sind. Hierbei geht es um Lagerungs- oder Durchsatzkapazitäten der Anlage, unterschieden danach, ob es sich um „gefährliche“ oder „nicht gefährliche“ Abfälle handelt.

Welche Behörde zuständig für die immissionsschutzrechtliche Genehmigung ist, ergibt sich für Rheinland-Pfalz aus der Landesverordnung über Zuständigkeiten auf dem Gebiet des

Immissionsschutzes (ImSchZuVO). Hiernach ist für „Anlagen zum Brechen, Mahlen oder Klassieren von Abbruchmaterial“ die Zuständigkeit der Verwaltungen der Landkreise und der kreisfreien und großen kreisangehörigen Städte gegeben.

Anlagen, die die genannten Abfälle, zusätzlich aber auch andere mineralische oder sonstige Abfälle zur Zwischenlagerung entgegennehmen oder die außer Brechen, Mahlen oder Klassieren auch noch andere Bearbeitungsschritte durchführen (z.B. Waschen), fallen in die Genehmigungszuständigkeit der Struktur- und Genehmigungsdirektionen. Zu den genehmigungsbedürftigen Anlagen gehören auch solche Anlagen, die sich auf die Zwischenlagerung beschränken und keine Behandlungsschritte durchführen (ausgenommen die Vorhaltung von Mutterboden. Erdaushub oder Baumaterial auf Baustellen, wenn das Material vor Abschluss der Baustelle wieder eingebaut oder anderweitig verwendet worden ist).

Zwischenlager mit Vorsiebmaterial

Als Nebenbestimmungen der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung werden in der Regel Mengenbegrenzungen für Lagerung und Behandlung festgelegt. Die Art der zur Zwischenlagerung, zum Umschlag und zur Behandlung zugelassenen Abfälle wird grundsätzlich in einem Abfall-Positiv-Katalog festgehalten, andersartige Abfälle können auf entsprechenden Antrag durch Einzelfallentscheidung zugelassen werden. Schließlich ist in den Planunter-

lagen verbindlich zu erklären, welche Art der wirtschaftlichen Nutzung durch die Behandlung der Abfälle erreicht werden soll bzw. welcher Nutzung die nicht behandelten Abfälle aus dem Zwischenlager zugeführt werden sollen. Eine immissionsschutzrechtliche Genehmigung kann nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass die Abfallbehandlung zu einem auf dem Markt absetzbaren Produkt führt (z.B. einem zugelassenen Baustoff), dass die zwischengelagerten Abfälle einer zugelassenen Verwertung zugeführt werden oder dass die nicht verwertbaren Reststoffe und Abfälle ordnungsgemäß und umweltverträglich beseitigt werden.

Bei Steinbrüchen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung bedürfen (Nr. 2.1 des Anhangs zur 4. BImSchV) werden sich die Genehmigungsbehörden bezüglich der Anforderungen an die Wiederverfüllung und Rekultivierung wiederum an dem Merkblatt LAGA M 20 orientieren.

Verfüllung eines Steinbruchs

6. Kreislaufwirtschaftsrecht

Die Beseitigung und Verwertung von mineralischen Abfällen auf Deponien wird durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz und die hierzu ergangenen Durchführungsverordnungen geregelt. Deponien bedürfen einer Planfeststellung oder Plangenehmigung nach KrWG. In der Planfeststellung oder Genehmigung, für die in Rheinland-Pfalz die Struktur- und Genehmigungsdirektionen zuständig ist, wird geregelt, welche Abfälle auf der Deponie beseitigt werden können. Nach Maßgabe der Deponieverordnung können unter Umständen auch Schlacken, teerhaltiger Straßenaufbruch oder andere mineralische Abfälle als Deponiebaustoff beim

Abfalleinbau, bei der Deponieabdichtung, beim Bau von Deponiestraßen oder bei der Rekultivierung und Profilierung von Deponien zum Einsatz kommen.

Das Kreislaufwirtschaftsrecht schreibt vor, dass Abfälle nur in dafür zugelassenen Anlagen oder Einrichtungen beseitigt werden dürfen (§ 28 Abs. 1 S. 1 KrWG). Ergänzend legt das Immissionsschutzrecht fest, dass die Lagerung oder Zwischenlagerung von Abfällen ab bestimmten Lager- oder Durchsatzkapazitäten nur in immissionsschutzrechtlich genehmigten Anlagen erfolgen darf.

Wer Abfälle außerhalb von genehmigten Deponien beseitigt, macht sich zumindest einer Ordnungswidrigkeit, im Fall der Gefährdung von Umwelt und Menschen einer Straftat schuldig. Als Straftat wird jedenfalls verfolgt, wenn jemand eine Abfalldeponie oder eine genehmigungsbedürftige Anlage im Sinne des BImSchG ohne behördliche Zulassung errichtet oder betreibt (§ 327 Abs. 2 StGB).

Nicht genehmigte Bauschuttablagerung am Rande eines Neubaugebiets

Für Anordnungen zur Beseitigung rechtswidriger Abfallentsorgung ist in Rheinland-Pfalz die Verwaltung des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (Kreisverwaltung oder Verwaltung der kreisfreien Stadt) zuständig. Soweit die rechtswidrige Entsorgung im Betrieb einer illega-

len Anlage besteht, ist diejenige Behörde zuständig, die für die Anlage und deren Genehmigung oder Untersagung zuständig ist (§ 16 Abs. 1 LKrwG). Bei illegalen Deponien ist hiernach die Struktur- und Genehmigungsdirektion zuständig, im Übrigen gelten die landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen nach Immissionsschutzrecht, Baurecht usw.

In einem Urteil vom 7. März 2012 hat das VG Trier entschieden (AbfallR 2012, 137), dass es sich um eine Deponie handelt, wenn auf einem Grundstück Erdaushub von Ausschachtungsarbeiten ohne weitere Zweckbestimmung dauerhaft aufgeschüttet wird. Zuständig ist die Obere Abfallbehörde, in Rheinland-Pfalz also die Struktur- und Genehmigungsdirektion.

7. Bergrecht

Der Bergbau, worunter nicht nur das Gewinnen, Aufsuchen und Aufbereiten von Kohle, metallhaltigem Erzen und Edelsteinen, sondern auch Bohrungen zur Gewinnung von Erdöl und Erdgas oder zu Zwecken der Tiefengeothermie fallen, ist in Deutschland seit 1982 länderübergreifend im Bundesberggesetz geregelt. Zuständige Bergbehörde ist für Rheinland-Pfalz das Landesamt für Geologie und Bergbau.

Die Bergbehörde hat eine umfassende Regelungsbefugnis. Diese umfasst nicht nur das das Aufsuchen, Gewinnen und Aufbereiten von bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen einschließlich des Verladens, Beförderns, Abladens, Lagerns und Ablagerns von Bodenschätzen, Nebengestein und sonstigen Massen, sondern auch das Sichern der unterirdischen Hohlräume und das Wiedernutzbarmachen der Oberfläche während und nach dem Anlagenbetrieb. Im Rahmen der Sicherung und Wiedernutzbarmachung können auch bergbaufremde Abfälle verwertet werden. Von dieser Befugnis wurde insbesondere in Tagebauten im Nordteil von Rheinland-Pfalz reichlich Gebrauch gemacht.

Mit, Urteil vom 12.11.2009 hat das OVG Koblenz entschieden, dass bei der Verfüllung einer Lavagrube auch dann die Vorsorgewerte des BBodSchG und der BBodSchV gelten, wenn in der Sonderbetriebszulassung auf eine frühere Bauabfallrichtlinie des Landes Rheinland-Pfalz Bezug genommen worden ist. Das Urteil ist vom Bundesverwaltungsgericht bestätigt worden (Beschluss vom 28.07.2010 AbfallR 2010, 45).