3 Gesetzgebung und Politik

3.1 Einführung

Die Entsorgung von Abfällen aus dem privaten oder kommunalen Bereich ist in der heutigen Zeit absolute Pflicht und wichtige Aufgabe zur Daseinsvorsorge. Die nationale Abfallpolitik definiert als zentrales Anliegen die Vermeidung und umweltverträgliche Verwertung von Abfällen. In einem Vergleich zwischen dem heutigen Standard und der betriebenen Abfallentsorgung vor 100 Jahren sind erhebliche Unterschiede zu erkennen. Die Missstände damaliger Zeit resultieren nicht zuletzt aus fehlendem Wissen sowie technischen und politischen Rahmenbedingungen. Wie die abfallwirtschaftlichen Probleme gelöst wurden und wie daraus ein hochkomplexes Zusammenspiel aus europäischen und nationalen Gesetzen, wurde erläutert nachfolgendes Kapitel.

Folgende Grafik gibt einen ersten Überblick über die rechtlichen Rahmenbedingungen bei der Entsorgung mineralischer Bauabfälle. An dieser Stelle sei nochmals darauf hingewiesen, dass auch dieses Kapitel hauptsächlich von Bau- und Abbruchabfällen der Kategorie AVV 17 05 handelt.

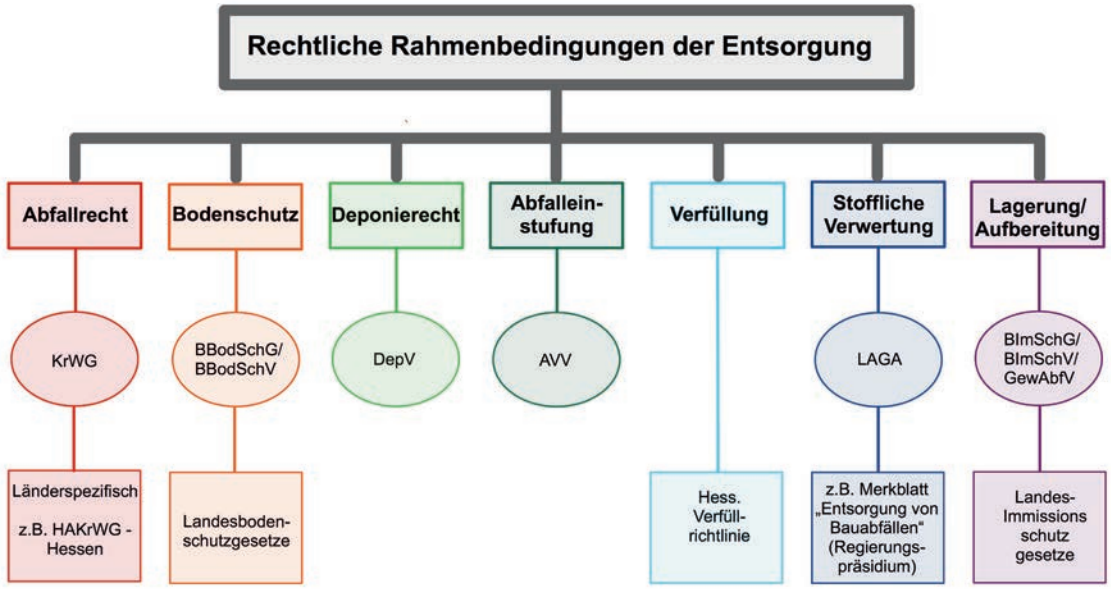


Abbildung 12 *Rechtliche Rahmenbedingungen bei der Entsorgung von Bau- und Abbruchabfällen [Eigene Darstellung, in Anlehnung an (16), 10.11.2021]*

Zu Beginn dieses Kapitels sind einige Fachwörter nach dem gesetzlichen und politischen Verständnis zusätzlich zu Kapitel 1.3 darzulegen. Wie Abbildung 12 erkennen lässt, bildet das Kreislaufwirtschaftsgesetz die Grundlage des deutschen Abfallrechtes.

Nach § 3 Abs. 1 Satz 1 KrWG sind Abfälle „alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. […]“. (17)

„Der Besitzer muss sich von Stoffen oder Gegenständen entledigen, wenn diese aufgrund ihres konkreten Zustandes geeignet sind, dass Wohl der Allgemeinheit, insbesondere die Umwelt, zu gefährden […]“, kann § 3 Abs. 4 entnommen werden.

Es bleibt nun zu klären, wann insbesondere Boden nach KrWG als Abfall gilt. In Anbetracht des zuvor zitierten Paragraphen ist dies sehr leicht zu beantworten. Unabhängig von Zustand oder Belastungsgrad eines Stoffes gilt: sobald sich dessen Besitzer davon entledigen will oder muss, gilt der Stoff als Abfall. Wird dieser illegaler Weise auf nicht genehmigten Entsorgungsstätten abgeladen, so gilt dies als Straftat nach § 326 Abs. 1 und 2 Strafgesetzbuch (StGB).

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

Bei der Anwendung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes gelten jedoch für Böden folgende Ausnahmen.

Gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 11 ist „nicht kontaminiertes Bodenmaterial, welches bei Bauarbeiten ausgehoben wurde und in seinem natürlichen Zustand an dem Ort, an dem es ausgehoben wurde, für Bauzwecke wiederverwendet wird“ von den Vorschriften des KrWG ausgenommen. (17)

Vereinfacht gesagt bedeutet dies im Umkehrschluss, dass das Abfallrecht anzuwenden ist auf:

- **Kontaminiertes** Bodenmaterial, auch wenn es am Aushubort verwendet wird.
- **Alle** Bodenmaterialien, wenn diese Materialien an **andere Stellen** verbracht werden.

Drei weitere sehr wichtige Begriffe des Abfallrechts, welche auf den ersten Blick ähnlich scheinen und oftmals als Synonym verwendet werden, sind Entsorgung, Beseitigung und Verwertung.

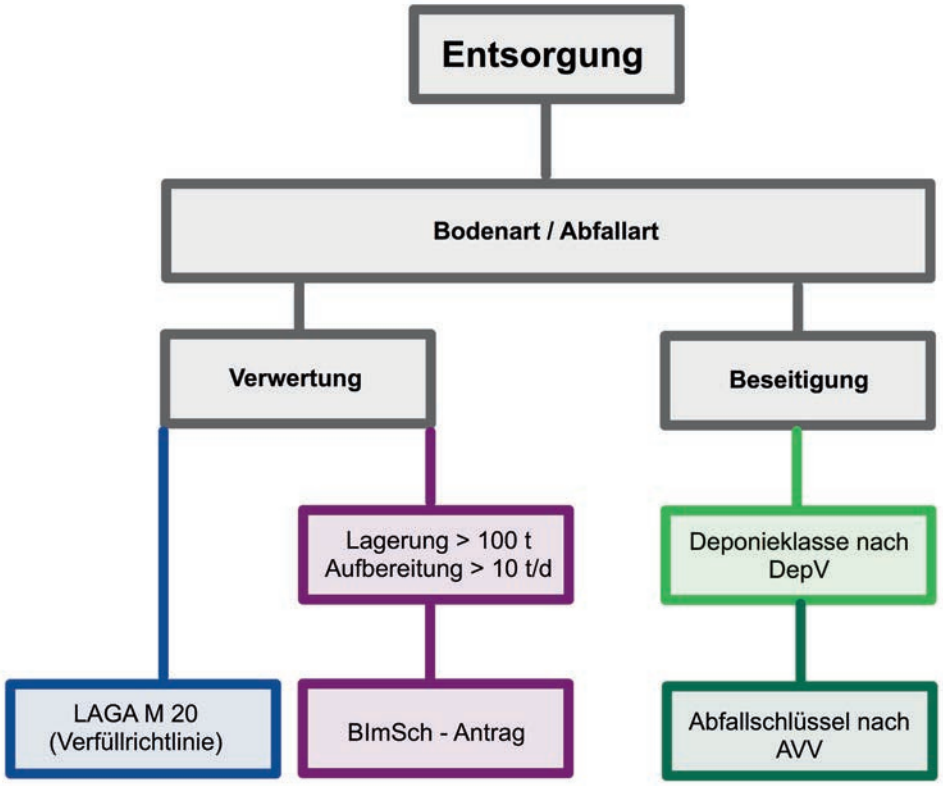


Abbildung 13 Begriffe des Entsorgungsweges nach Kreislaufwirtschaftsgesetz [Eigene Darstellung, in Anlehnung an (17), 10.11.2021]

Der Oberbegriff „Entsorgung“ fasst alle Verfahren und Tätigkeiten, die der Verwertung oder Beseitigung von Abfällen wie beispielsweise Bauschutt oder Erdaushub dienen zusammen. Je nach Boden- oder Abfallart kann das anfallende Material verwertet oder muss beseitigt werden.

Der abfallrechtliche Begriff „Verwertung“ ist nach § 3 Abs. 23 Satz 1 „jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden, indem sie […] andere Materialien ersetzen, die sonst zur Erfüllung einer bestimmten Funktion verwendet worden wären […].“ (17)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

Im vereinfachten Kontext bedeutet das, dass der Verwertungsabfall die Funktion des substituierten Primärrohstoffes übernehmen muss und bestimmte technische Anforderungen erfüllt. Auf dem Weg der Verwertung lässt sich einerseits zwischen Recyclingverfahren, wie zum Beispiel der Bauschuttaufbereitung, der Asphaltmischung, der Sortierung oder auch Zerkleinerung unterscheiden. Andererseits zählen zu sonstigen Verwertungsmaßnahmen die Verfüllung in übertägigen Abbaustätten, der Deponiebau oder auch Rekultivierungsmaßnahmen.

Als „Beseitigung“ wird nach § 3 Abs. 26 Satz 1 „jedes Verfahren, das keine Verwertung ist, auch wenn das Verfahren zur Nebenfolge hat, dass Stoffe oder Energie zurückgewonnen werden […]“, definiert. (17)

Der Schwerpunkt einer Beseitigung liegt somit nicht in einer sinnvollen Nutzung der Abfälle, sondern primär in der Entledigung dieser. Klassische Anlagen zur Abfallbeseitigung sind beispielsweise Deponien nach Deponieverordnung oder Abfallverbrennungsanlagen.

An dieser Stelle ebenfalls sehr wichtig zu erwähnen ist die in § 6 Abs. 1 KrWG manifestierte fünfstufige Abfallhierarchie. Bei der Bewirtschaftung von Abfällen ist somit gesetzlich vorgeschrieben und daher auch verbindlich für alle geltend, dass Maßnahmen der Abfallvermeidung oberste Priorität haben (Stufe 1). Abbildung 14 zeigt die restlichen vier Stufen.

Mit dieser Priorisierung sollen Abfälle reduziert und der nachhaltige Umgang mit endlichen Rohstoffen gefördert werden.

Abbildung 14 Abfallhierarchie nach §6 Abs. 1 KrWG (17)

Können die Abfälle nicht vermieden werden, gilt eine der Grundpflichten der Kreislaufwirtschaft nach KrWG: die Verwertungspflicht. § 7 Abs. 2 schreibt vor, dass „die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen zur Verwertung verpflichtet sind. Die Verwertung von Abfällen hat Vorrang vor deren Beseitigung.“ (17)

Darüber hinaus hat die Verwertung von Abfällen „**ordnungsgemäß**“ und „**schadlos**“ zu erfolgen. (vgl. § 7 Abs. 3)

Eine ordnungsgemäße Verwertung findet statt, wenn diese „im Einklang mit dem Kreislaufwirtschaftsgesetz als auch anderen öffentlich-rechtlichen Vorschriften“ wie beispielsweise dem Boden- oder Grundwasserschutz steht. Eine Verwertung erfolgt schadlos, „wenn nach der Beschaffenheit der Abfälle, dem Ausmaß der Verunreinigungen und der Art der Verwertung Beeinträchtigungen des Wohls der Allgemeinheit nicht zu erwarten sind.“ (vgl. § 7 Abs. 3 KrWG)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

3.2 Geschichte der Abfallwirtschaft (rechtliche Historie)

Die historische Entwicklung der Gesetzgebung in der Abfallwirtschaft bezieht sich in dieser Ausarbeitung vor allem auf den Bereich der Bau- und Abbruchabfälle, welche mit dem Abfallschlüssel 17 beginnen. Einen Überblick über die historische Entwicklung des Abfallrechtes gibt Abbildung 15.

Die Geschichte der Abfallwirtschaft ist sehr stark an die Gesundheitsvorsorge und die Umwelthygiene der Menschen gekoppelt. Zurückblickend sind starke Verknüpfungen zwischen lebensbedrohenden Krankheiten und der Entsorgung von Abfällen oder Fäkalien zu erkennen. Nicht nur damals, sondern auch heute ist ersichtlich, dass überall dort, wo Flüsse als Abfall- und Fäkalienpfade dienen, wo Abfallentsorgung, Wasser- und Abwasserorganisation nicht möglich ist, die Menschen zeitnah von Seuchen und Krankheiten heimgesucht werden. (18)

Die Wegbereiter der modernen Siedlungsentwässerung waren die alten Kulturen der Ägypter und Römer. In diesen Kulturen wurde sich bereits 4000 v. Chr. mit der Beseitigung von Fäkalien und Abwasser durch den Bau von Kanälen oder Absetzgruben auseinandergesetzt. Die Römer schafften es ca. 700 v. Chr. ihre Abwässer in der Kanalisation „Cloaca Maxima“ zu entsorgen. Durch den Bau von Aquädukten haben sie das Wasser aus den weit entfernten Bergen in die Städte leiten können und so die erste Trinkwasserversorgung geschaffen. (18)

Mit dem Verlust römischer Erkenntnisse zur Stadthygiene entstanden in der Zeit von 500 bis 1500 n. Chr. katastrophale Zustände in den Siedlungen. Fäzes, Urin und Abfälle auf den Straßen nebst Mensch und Tier sorgten für den Ausbruch von Infektionskrankheiten wie zum Beispiel Cholera. Als Lösung der Abfallproblematik und zur Bekämpfung der Infektionskrankheiten wurden sogenannte Abwassergruben errichtet. Das Problem dieser mittelalterlichen Lösung lag jedoch darin, dass die Gruben meist neben Trinkwasserbrunnen errichtet wurden und somit Abwasser in den Grundwasserleiter gelangen konnte. Als sich jedoch im Zuge der Industrialisierung Ballungsgebiete ergaben und größere Mengen an Abfall entstanden, kam es zu einem Umdenken und es entwickelten sich neue Hygienevorstellungen und Hygienemaßnahmen. Zum Schutz der urbanen Strukturen und zum Schutz der Menschen vor Infektionskrankheiten wurden Abfallgruben geschlossen und neue Systeme etabliert. Mit dem Bau von Kanalisationen verlagerte sich das Problem zunehmend auf das wenig besiedelte Land und in die Flüsse. (18)

Erst Verfahren zur Beseitigung von Abfall, wie die staatlich geregelte Abfuhr von Hausmüllabfällen (ca. 1890), die Errichtung eigener Müllverbrennungsanlagen (1894) oder der Einsatz mechanischer, chemischer und biologischer Abwasserreinigungsverfahren sorgten für zunehmend bessere Hygieneverhältnisse. Speziell für Siedlungsabfälle stand nun erstmals eine Technik bereit, mit welcher es gelingen konnte, hygienische Behandlungsziele der Schadstoffreduzierung oder der Volumenreduktion zu erfüllen. Der Großteil der Abfälle wurde jedoch nicht behandelt, sondern weiterhin auf Deponien abgelagert und sich selbst überlassen. (18)

Die erste gesetzliche Grundlage für die Abfallentsorgung wurde Anfang des 20. Jahrhunderts geschaffen und verpflichtete nun speziell auf kommunaler und regionaler Ebene zu einer geordneten Entwässerung und Abfallentsorgung. Der tatsächliche Beginn der Abfallwirtschaft in Deutschland fällt jedoch auf die Mitte der sechziger Jahre. In dieser Zeit wurden rechtliche Voraussetzungen geschaffen, um die Städte und Gemeinden als Abfallbeseitigungspflichtige festzulegen. Die erste bundeseinheitliche rechtliche Regelung wurde durch die Verabschiedung des Abfallbeseitigungsgesetzes (AbfG) im Jahre 1972 geschaffen. Vorrangiges Ziel war die Schließung einer Vielzahl kleiner Müllkippen, die Einführung geordneter Entsorgungsanlagen und vor allem die schadlose Beseitigung von Abfällen. Die Schwerpunkte des Abfallbeseitigungsgesetzes finden sich in der heutigen Gesetzgebung wieder. (19); (20)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

Einhergehend zu den gesetzlichen Regelungen zur Planung, Organisation und Kontrolle der Abfallbeseitigung (AbfG) sollte gleichwohl auch ein möglichst umfassendes, bundeseinheitliches Regelwerk zum Schutz der Umwelt geschaffen werden. Am 15. März 1974 trat das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräuschen, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge in Kraft. Nach einigen Überarbeitungen und Neufassungen bildet es heute weiterhin ein wichtiges rechtliches Vorschriftenwerk speziell für die Lagerung und Aufbereitung von Erdaushub und Bauschutt. (20)

Darüber hinaus sehr wichtig für das nationale Recht ist die im Jahr 1975 erlassene Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union. Diese schreibt Mitgliedsstaaten durch geeignete Maßnahmen die Verringerung der Erzeugung von Abfällen als auch die weitergehende Verwertung und Wiederverwendung vor.

In den siebziger und achtziger Jahren erfuhr das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) zahlreiche Änderungen wie beispielsweise die Regelung der grenzüberschreitenden Abfallverbringung. In der vierten Novelle des Abfallbeseitigungsgesetzes aus dem Jahr 1986 wurden neue Ziele zur Verwertung und Vermeidung von Abfällen definiert und als Abfallgesetz neu gefasst. Aus diesem neu gefassten Abfallgesetz entwickelte sich in den kommenden Jahren das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG). (20)

Basis dieser neuerlichen Novellierung bildete das Ziel der Bundesregierung, die Kreislaufwirtschaft als wichtiges Instrument zur Schonung endlicher Ressourcen in Industrie, Gewerbe und Handel zu etablieren. Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG), welches im Wesentlichen am 01.06.1996 in Kraft getreten ist, übernahm außerdem wichtige europarechtliche Ergänzungen aus der Abfallrahmenrichtlinie und sicherte die nach diesem Standard umweltverträgliche Beseitigung der Abfälle. (20)

Nach den Grundsätzen einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft gemäß Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) müssen Abfälle in erster Linie vermieden und in zweiter Linie ordnungsgemäß und schadlos verwertet werden. Daraus resultiert, dass eine ordnungsgemäße Verwertung von beispielsweise Bodenmaterial nur in Einklang mit Anforderungen des Boden- oder Grundwasserschutzes einhergehen kann. Anforderungen an die schadlose Verwertung mineralischer Abfälle enthält das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz jedoch nicht. Aufgrund dessen entstanden rund um die Jahrtausendwende zahlreiche Regelwerke und Gesetze, die diese Lücke schließen sollten. (20)

Im Jahr 1997 veröffentlichte die Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) die Mitteilung 20, in der die materiellen Anforderungen des KrW-/AbfG an die schadlose Verwertung mineralischer Abfälle konkretisiert werden (vgl. 3.4 - Mitteilung der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 20). (11)

Durch das Inkrafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) als auch der Bundes-Bodenschutzverordnung (BBodSchV) im Jahr 1999, wurden neue bundeseinheitliche Regelungen zum Schutz des Bodens festgelegt. Als zentrales Bodenschutzrecht dient es dem Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen, der Sanierung von Altlasten und der nachhaltigen Sicherung der natürlichen Bodenfunktionen. Die Regelungen wirken sich ebenfalls auf die bodenbezogene Verwertung von Abfällen aus der LAGA Mitteilung 20 aus. Eine überarbeitete Version der LAGA Mitteilung 20 wurde am 6. November 2003 veröffentlicht. (11); (21)

Zur einheitlichen Bezeichnung und Einstufung von Abfällen wurde am 10. Dezember 2001 die sogenannte Abfallverzeichnis-Verordnung (AVV) erlassen. Sie dient der rechtsverbindlichen Umsetzung des Europäischen Abfallartenkatalogs (EAK) in nationales Recht. Die Verordnung regelt Anwendungsbereiche und die Einstufung des Abfalls nach seiner Gefährlichkeit über einen sechsstelligen Abfallschlüssel. Alle mit 17 beginnenden Abfallarten werden den Bau- und Abbruchabfällen zugeordnet. (22)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

Um den Schutz von Umwelt und menschlicher Gesundheit weiter zu stärken, kam es im Jahre 2008 zur Neuauflage der Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle) aus dem Jahr 1975. Damit wurden bestimmte Richtlinien aufgehoben und neue Vorgaben zum Übergang in eine Kreislaufwirtschaft manifestiert. Das Inkrafttreten dieser Richtlinie war der Auslöser zum zentralen Gesetz des deutschen Abfallrechtes, dem Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG). (20)

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) ist eine weitere Novelle des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes (KrW-/AbfG) von 1996 und trat am ersten Juni 2012 in Kraft. Dabei stand die Nachschärfung der Abfallhierarchie an vorderster Stelle. Oberstes Ziel des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist es nun, die zu deponierenden Abfälle zu vermeiden. An zweiter Stelle steht die Wiederverwendung, an dritter die stoffliche Verwertung respektive das Recycling oder die energetische Verwertung und zuletzt die Beseitigung (s. Abbildung 14). (20)

Zum Abschluss dieser Übersicht über die historische Entwicklung des deutschen Abfallrechts ist die angekündigte Ersatzbaustoffverordnung (EBV) erwähnenswert. Die Verordnung wurde am 09.07.2021 erlassen und tritt am 01.08.2023 in Kraft. Mit deren Einführung sollen bundeseinheitliche und rechtsverbindliche Anforderungen an die Herstellung und den Einbau mineralischer Ersatzbaustoffe geschaffen werden. Eine detaillierte Erläuterung zu der Mantelverordnung für Ersatzbaustoffe liefert Kapitel 3.5. (23)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

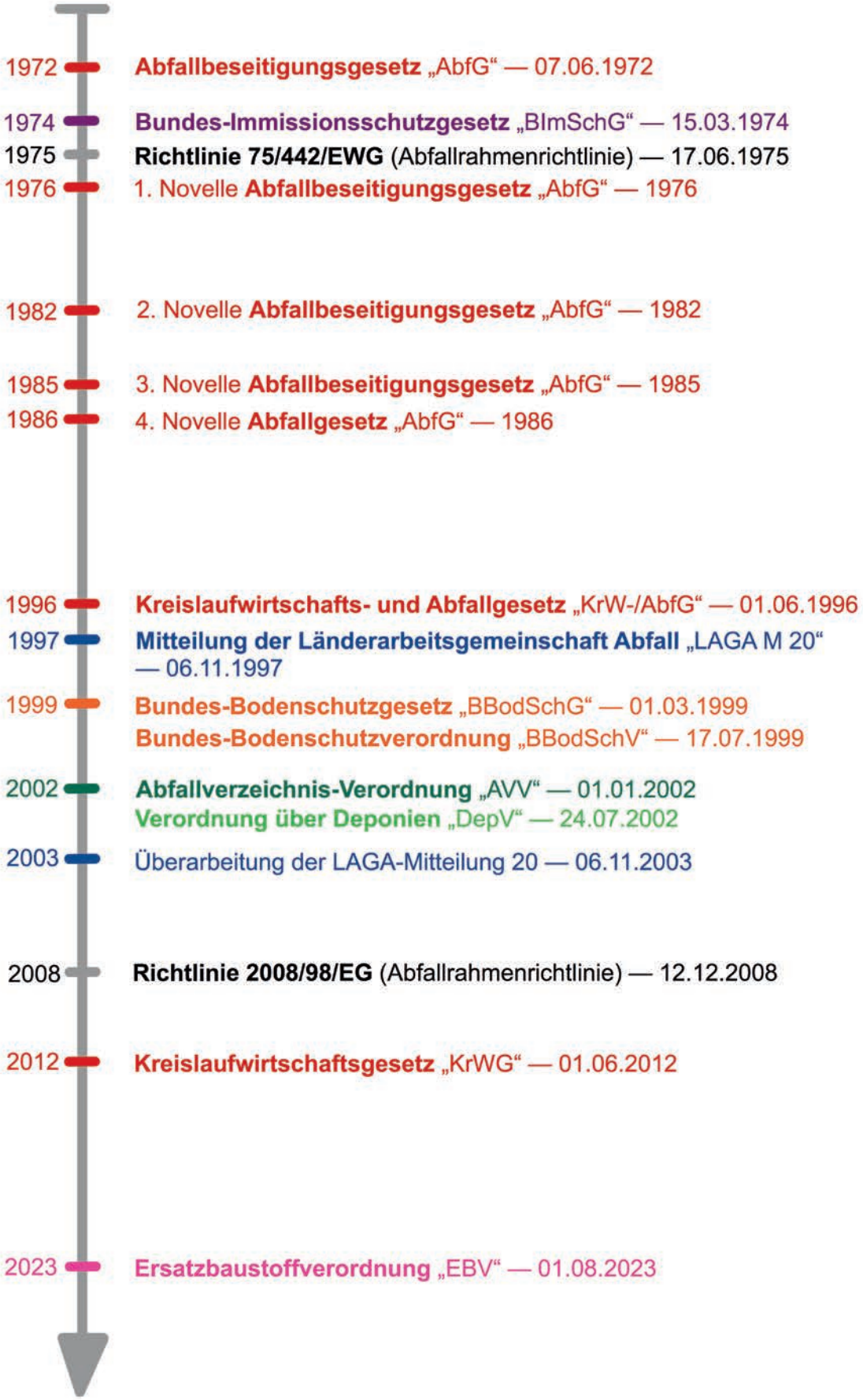


Abbildung 15 *Historische Entwicklung des Abfallrechtes (Vorrangig für AVV 17 – Bau- und Abbruchabfälle) [Eigene Darstellung, in Anlehnung an Kapitel 3.2, 16.11.2021]*

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

3.3 Abfallrechtliche Grundlagen

Das nachfolgende Kapitel liefert ergänzende Details, welche bei der Umsetzung von Bauleistungen aus abfallrechtlicher Sicht für Unternehmer oder Bauherren zu beachten sind.

Wie bereits in Unterkapitel 3.1 erwähnt, wird der Begriff Abfall für alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss, angewandt. Nach Abbildung 13 kann sich der Besitzer von Abfällen einerseits durch eine Verwertung und andererseits durch die Beseitigung entledigen. Der eigentliche Zweck bei Baumaßnahmen liegt in der Regel nicht im Produzieren von beispielsweise Aushub-, Boden- oder Abbruchmaterial. Es ist vielmehr eine zwangsläufige Konsequenz bei der Herstellung einer Kanalleitung, einer Baugrube oder eines anderweitigen Bauwerkes. Für die anfallenden Abfälle wie Erdaushub oder Bauschutt ist somit ein entsprechender Entledigungswille anzunehmen.

Im folgenden Teil dieses Kapitels werden die Grundpflichten der Abfallentsorgung anhand eines praktischen Beispiels aus dem Bereich des Stromkabeltiefbaus erläutert. Es wird hierbei primär die rechtliche Seite mit eindeutigen Verweisen auf die entsprechenden Gesetzestexte beäugt. Exemplarisch soll nun davon ausgegangen werden, dass eine Stromnetzstörung im innerstädtischen Bereich vorliegt. Der regionale Energieversorger (Auftraggeber) beauftragt nun einen Tiefbauunternehmer zum Freilegen und Reparieren der Schadstelle. Bei diesem Einsatz fallen rund 20 Kubikmeter von „nicht gefährlichem“ Erdaushub an. Dieser wurde durch den Tiefbauunternehmer im Auftrag des Energieversorgers ausgehoben und auf den firmeninternen Betriebshof zur Zwischenlagerung gefahren.

Die Grundpflichten einer gesetzeskonformen Abfallentsorgung liegen nach §§ 7 und 15 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) bei dem Abfallerzeuger und dem Abfallbesitzer:

„Die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen sind zur Verwertung ihrer Abfälle verpflichtet. Die Verwertung von Abfällen hat Vorrang vor deren Beseitigung.“ (§ 7 Abs. 2 Satz 1-2 KrWG)

„Die Erzeuger oder Besitzer von Abfällen, die nicht verwertet werden, sind verpflichtet, diese zu beseitigen, soweit in § 17 nichts anderes bestimmt ist.“ (§ 15 Abs. 1 Satz 1 KrWG)

Nun bleibt zu klären, wer bei der beschriebenen Baumaßnahme der Abfallbesitzer und wer der Abfallerzeuger ist. Dies definiert das Kreislaufwirtschaftsgesetz in Paragraph 3 wie folgt:

*„**Erzeuger** von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person,*

1. *durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen (Ersterzeuger) oder*
2. *die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vornimmt, die eine Veränderung der Beschaffenheit oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken (Zweiterzeuger).“ (§ 3 Abs. 8 Satz 1 KrWG)*

*„**Besitzer** von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person, die die **tatsächliche Sachherrschaft** über Abfälle hat.“* (§ 3 Abs. 9 Satz 1 KrWG)

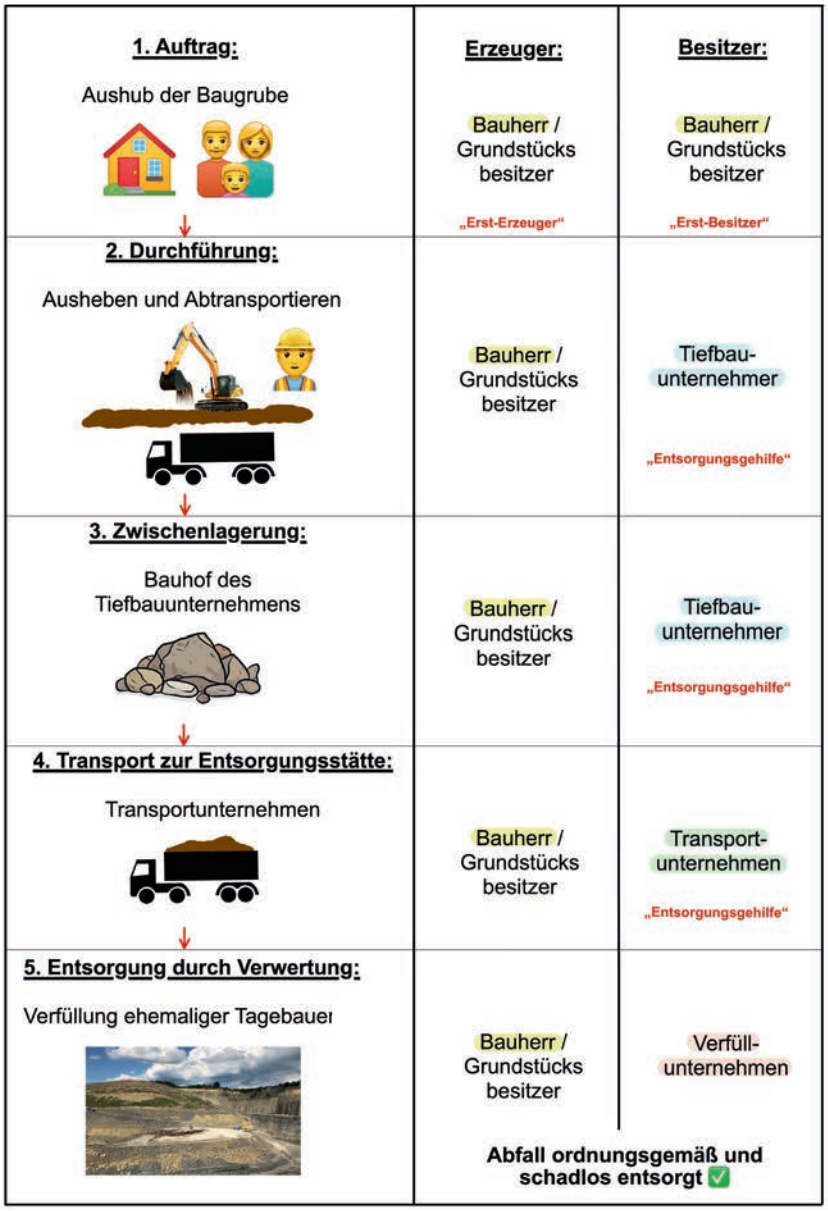
Wichtig an dieser Stelle ist die Erläuterung des Begriffes der tatsächlichen Sachherrschaft. Die Sachherrschaft hat derjenige, der die eigentliche Verfügungsgewalt über eine Sache besitzt. (vgl. § 854 Abs. 1-2 BGB)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

Der Erzeuger ist immer auch erster Besitzer der jeweiligen Abfälle. Während seine Erzeugereigenschaft bis zur Entsorgung bestehen bleibt, kann der Besitz bereits vorher durch Weitergabe oder Dereliktion[8] enden. Der Erzeuger bleibt somit als erster Besitzer weiterhin für die ordnungsgemäße Entsorgung der Abfälle verantwortlich. Die zuvor genannten abfallrechtlichen Pflichten treffen somit immer den Bauherrn als Erst-Erzeuger und Erst-Besitzer. (12)

Mit dem Beginn der Tiefbauleistung übernimmt das Unternehmen die Sachherrschaft über den Erdaushub. Durch ihre Tätigkeiten fallen Abfälle in Form von Bodenaushub an. Der Grundstücksbesitzer beziehungsweise der Auftraggeber oder Bauherr ist der Erzeuger und damit nach Kreislaufwirtschaftsgesetz verantwortlich für die ordnungsgemäße Entsorgung. Das Bauunternehmen ist für den Zeitraum zwischen Aushub und Entsorgung als Besitzer beziehungsweise vereinfacht gesagt als Entsorgungsgehilfe des Erzeugers anzusehen.

Zusammenfassend lässt sich konstatieren, dass der Grundstückseigentümer grundsätzlich Abfallerzeuger für alle auf seinem Grundstück anfallenden und von ihm verursachten Abfälle ist. Der Abfallbesitz kann durch entsprechende Entsorgungsverträge weitergegeben werden. (12)



„Abfallbesitzer kommen und gehen, Abfallerzeuger bleibt!"

(vgl. Ewigkeitshaftung nach Bundesbodenschutzgesetz)

Abbildung 16 Abfallrechtliche Verantwortung von Erzeuger und Besitzer [Eigene Darstellung, in Anlehnung an (12), 20.11.2021]

[8] Dereliktion: Besitzaufgabe (45)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

3.4 Mitteilung der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 20

Die Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) ist ein Komitee der Umweltministerkonferenz und wurde am 2. Juli 1963 gegründet. Die Umweltminister der Bundesländer verfolgten damit das Ziel, eine möglichst ländereinheitliche Durchführung des Abfallrechts in Deutschland zu gewährleisten. Mit dem Austausch von Erfahrungen und Informationen zwischen dem Bund und den Ländern versucht die LAGA länderübergreifende abfallrechtliche Frage- und Problemstellungen zu behandeln und Lösungen zu erarbeiten. Durch das Publizieren von Merkblättern, Richtlinien und Informationsschriften werden wichtige Maßgaben für den Vollzug abfallrechtlicher Bestimmungen gegeben.

Große Bedeutung, vor allem im Bereich von Bau- und Sanierungsmaßnahmen, hat die Mitteilung 20. Ein Großteil der Bundesländer orientiert sich bezüglich umweltrelevanter Anforderungen von mineralischen Bauabfällen an der LAGA M 20 – „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen“. Dies ist auch der Grund dafür, weshalb es als erforderlich angesehen wurde, diese im Zuge der Ausarbeitung näher zu erläutern.

Vereinfacht ausgedrückt werden dort materielle Anforderungen gemäß § 7 Abs. 3 des KrWG an die **Schadlosigkeit** der Verwertung mineralischer Bauabfälle konkretisiert. Überdies spezifiziert die Mitteilung 20 für den Geltungsbereich des Boden- und Grundwasserschutzes auch die **ordnungsgemäße** Verwertung. (11)

Die Mitteilung 20 wurde erstmals am 6.11.1997 veröffentlicht. Anlässlich sich stetig verändernder rechtlicher Rahmenbedingungen im Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) sowie durch das in Krafttreten des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) mussten einige Teile der Mitteilung überarbeitet werden. So entstand eine überarbeitete Fassung der Mitteilung 20, welche am 06.11.2003 bekannt gegeben wurde. (11)

Das Regelwerk besteht aus einem allgemeinen Teil (Teil 1), aus technischen Regeln beziehungsweise aus abfallspezifischen Anforderungen (Teil 2) und aus einem Modul zur Probenahme und Analytik (Teil 3). Bemerkenswert ist, dass nur der erste Teil veröffentlicht wurde. Die Anwendung der Teile zwei und drei wird in den Bundesländern differierend gehandhabt.

Im allgemeinen Teil werden Rahmenbedingungen und Grundsätze für die schadlose und ordnungsgemäße Verwertung nach § 7 Abs. 3 des KrWG beschrieben. Darunter fällt beispielsweise auch die Festlegung des Geltungsbereiches. Dementsprechend gilt das Regelwerk für:

- mineralische Abfälle, die ungebunden oder gebunden in technischen Bauwerken eingebaut werden (bitumengebundener Asphalt),
- mineralische Abfälle, die zur Herstellung von Bauprodukten verwendet werden,
- Bodenmaterial, dass unterhalb der durchwurzelbaren Bodenschicht in bodenähnlichen Anwendungen verwertet wird (Baugrubenaushub). (11)

Ausgenommen von dem Bewertungsbereich des Regelwerkes sind:

- das Auf- und Einbringen von Abfällen auf oder in eine durchwurzelbare Bodenschicht,
- der Einbau von Abfällen in Deponien,
- das Auf- oder Einbringen oder Umlagern von Material im Rahmen der Sanierung einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast,
- u.a. (s. LAGA M20 Kap. 2 – Geltungsbereich). (11)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

Welche Anforderungen an die Verwertung, die Untersuchung und die Bewertung gestellt werden und wie die Zuordnung zu Einbauklassen geschieht, wurde bereits in Kapitel 2 erläutert.

Abbildung 17 verdeutlicht nochmals den rechtlichen Zuständigkeitsbereich der LAGA M 20. Dabei wurde Abbildung 13 im Pfad „Verwertung“ erweitert.

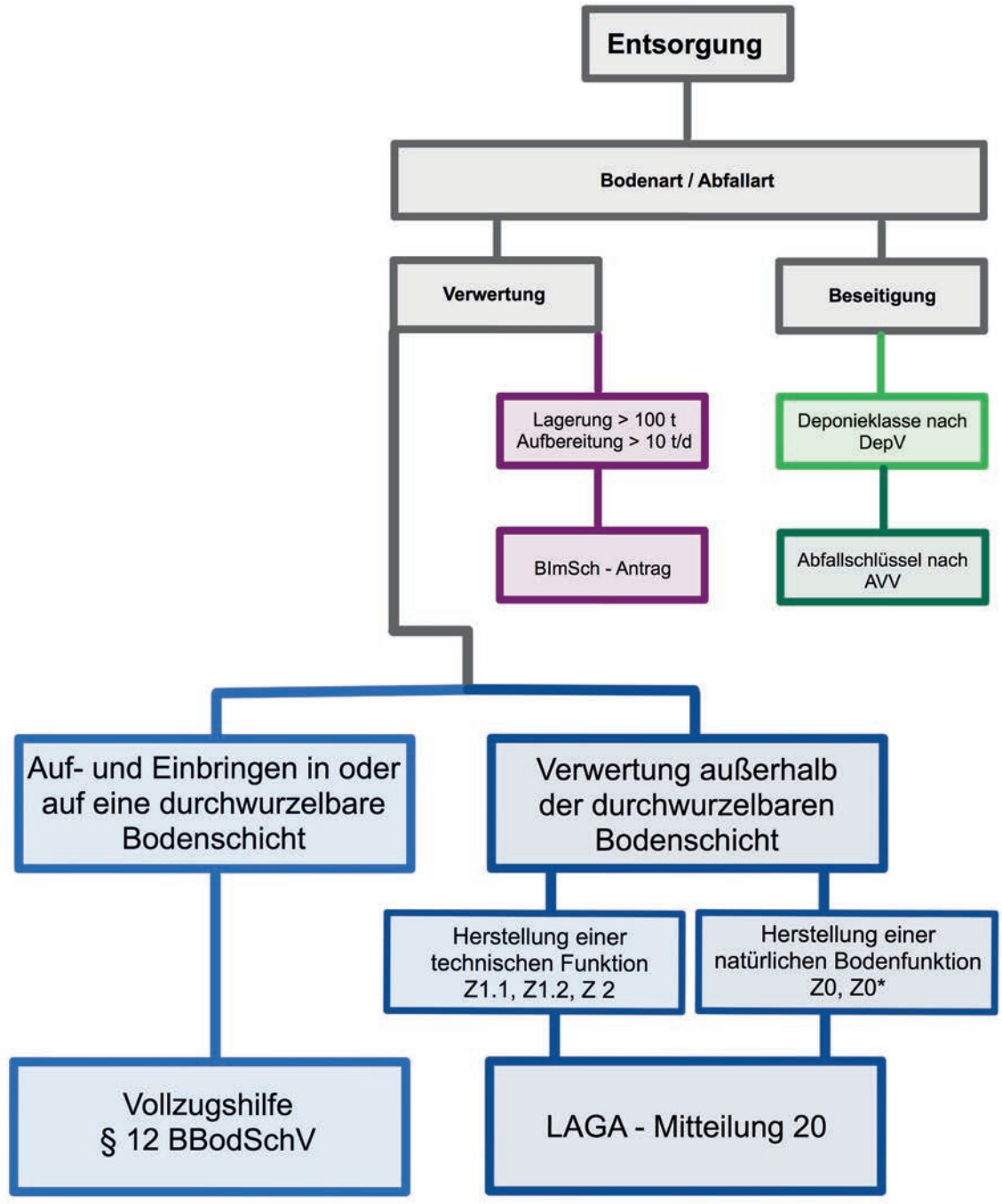


Abbildung 17 *Regelungen zur Verwertung von Bodenmaterial – LAGA M 20 [Eigene Darstellung, in Anlehnung an (11), 21.11.2021]*

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

3.5 Aktuelles: Ersatzbaustoffverordnung (EBV) im Rahmen der Mantelverordnung

Boden, Bauschutt und Straßenaufbruch stellen in der Bundesrepublik Deutschland den größten Massenstrom überhaupt dar. Mineralische Abfälle, die beim Aushub von Leitungsgräben, beim Rückbau respektive der Sanierung von Gebäuden und Flächen oder bei anderen industriellen Vorgängen entstehen, sollten nach entsprechender Aufbereitung als Baustoff wiederverwertet werden. Dieses Vorgehen entspricht der Verwertungspflicht des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG).

Die aufbereiteten Materialien werden als sogenannte Ersatzbaustoffe, Sekundärbaustoffe oder auch Recyclingbaustoffe definiert. Sie ersetzen Primärrohstoffe und liefern damit einen wichtigen Beitrag zur Kreislaufwirtschaft, zur Ressourcenschonung und zum nachhaltigen Umweltschutz. Den Angaben des statistischen Bundesamtes sowie den Daten der Kreislaufwirtschaft Bau, einer Initiative des Bundesverbandes Baustoffe – Steine und Erden e.V. zufolge, sind im Jahr 2018 rund 130 Millionen Tonnen Bodenaushub und Baggergut angefallen. Davon wurden 13,3 Millionen Tonnen Recyclingbaustoffe hergestellt, was einem prozentualen Anteil von 10,2 Prozent entspricht. (3); (24)

Daraus lässt sich erkennen, dass die Verwendung von Ersatzbaustoffen im Sinne der Kreislaufwirtschaft noch nicht vollständig angekommen ist. Bauunternehmen, Bauträger, Planer, Ingenieure oder auch ausschreibende Stellen müssen komplexe und umfangreiche Regelwerke als auch Umweltvorgaben beachten. Dabei kommt hinzu, dass diese von Bundesland zu Bundesland unterschiedlich sein können. Mit der Einführung der Ersatzbaustoffverordnung (EBV) im Zuge der Mantelverordnung im August 2023 sollen klare Leitlinien geschaffen werden.

Die Mantelverordnung wurde im Jahr 2017 vom Bundeskabinett erstmals beschlossen und fand die abschließende Zustimmung im deutschen Bundestag am 10. Juni 2021. Am 25. Juli 2021 wurde jene Verordnung vom Bundesrat verabschiedet. Am 01. August 2023 tritt sie in Kraft. (25)

Die geplante Mantelverordnung besteht aus mehreren Teilen. Sie sieht die Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung (EBV), die Neufassung der Bundesbodenschutzverordnung (BBodSchV), die Änderung der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) und die Änderung der Deponieverordnung (DepV) vor. Wesentlich für diese Ausarbeitung ist dabei die Ersatzbaustoffverordnung, welche auch die LAGA Mitteilung 20 in bestimmten Punkten ablösen wird. (23)

Beginnend zu erwähnen ist die wichtigste neu eingeführte Regelung. Nämlich die in der Mantelverordnung gestellten Anforderungen an die Herstellung und den Einbau mineralischer Ersatzbaustoffe als auch an die Materialverwertung bei Verfüllungsmaßnahmen. Das Kernziel dabei ist der nachhaltige Schutz von Grundwasser und Boden. (23)

Die Ersatzbaustoffverordnung schafft erstmals bundeseinheitliche und rechtsverbindliche Anforderungen an die Herstellung und den Einbau mineralischer Sekundärbaustoffe. Ziel ist es, die Nachfrage und Akzeptanz nach Ersatzbaustoffen zu stärken, die Kreislaufwirtschaft zu fördern und rechtsverbindliche Qualitätsstandards zu vereinheitlichen. (25)

Als Ersatz- oder Sekundärbaustoff im Sinne der Verordnung gelten Recycling-Baustoffe aus Bau- und Abbruchabfällen, Schlacken aus der Metallerzeugung und Aschen aus thermischen Prozessen. Die Verordnung stellt zum einen Grenzwerte bezüglich bestimmter Schadstoffe und zum anderen an diese Grenzwerte gekoppelte Einbauweisen je nach örtlicher Situation. (23)

Maßgebend betroffen von der Einführung der Ersatzbaustoffverordnung sind die Baustoffhersteller und Verbraucher. Dazu gehören beispielsweise Unternehmen im Straßen- und Schienenverkehrswegebau, im Tiefbau oder speziell auch die mit der Verfüllung von Abgrabungen beauftragte Unternehmen.

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

Aus Fachkreisgesprächen ging hervor, dass die Ersatzbaustoffverordnung gegenüber der bereits heute strengen Regelungen weitere Verschärfungen im Bereich von Schadstoffwerten und Einbauweisen vorsieht. Überdies konnte ebenfalls herausgefunden werden, dass der bürokratische Aufwand im Hinblick auf die Einbringung von Sekundärbaustoffen ansteigt. Der Forderung der Bauwirtschaft nach einfachen und unkomplizierten Regelungen scheint in diesem von Bund und Ländern geschnürten Kompromisspaket nicht nachgekommen zu sein. Den ersten Aussagen zufolge, werden in Anhang 2 der Ersatzbaustoffverordnung ca. 270 verschiedene Einbaumöglichkeiten definiert. Von einer Deregulierung kann nicht die Rede sein.

Sofern sich diese Tendenzen tatsächlich bewahrheiten würden, wird die Akzeptanz der Ersatzbaustoffe nicht gefördert, sondern eher weiter gemindert werden. Weiteres bleibt jedoch bis zum Inkrafttreten abzuwarten.

3.6 Genehmigungsverfahren neuer Deponierungsstätten

Abfallrechtliche Genehmigungs- und Zulassungsverfahren dienen dazu zu prüfen, ob eine Entsorgungsstätte so errichtet und betrieben werden kann, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen oder sonstige Gefahren für Mensch und Natur hervorgerufen werden. Gemäß § 35 Abs. 1 Satz 1 KrWG muss die Genehmigung nach den Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetz durchgeführt werden. (26)

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz legt abhängig von bestimmten Abfallarten, Entsorgungsverfahren oder Mengenschwellen fest, welche Anlagen genehmigungsbedürftig sind. Demzufolge dürfen genehmigungspflichtige Anlagen nur errichtet werden, wenn nach vollständig eingereichtem Antrag eine Genehmigung über die zuständigen Behörden erteilt wurde. Nach den Paragraphen 10 und 19 des Bundes-Immissionsschutzgesetz wird die Verfahrensart der Genehmigung in ein Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und ein vereinfachtes Verfahren ohne Öffentlichkeitsbeteiligung untergliedert. (26)

Grundsätzlich gilt für die Errichtung und den Betrieb einer Deponie das sogenannte Planfeststellungsverfahren durch das zuständige Regierungspräsidium. Dies ist ein förmliches Verfahren mit Öffentlichkeitsbeteiligung und Umweltverträglichkeitsprüfung.

Demgegenüber steht das sogenannte Plangenehmigungsverfahren. Bei diesem Verfahren kann unter bestimmten Umständen auf Antrag eine Plangenehmigung erteilt werden. Dieses System kann immer dann zum Einsatz kommen, wenn von der Deponie oder dem Betrieb keine erheblichen Auswirkungen zu erwarten sind. Dies ist beispielsweise dann gegeben, wenn es sich um die Zulassung unbedeutender Deponien, Inertstoffdeponien[9] oder die Änderung einer bestehenden Deponie handelt. (26)

Bis es jedoch so weit ist, muss ein Genehmigungsantrag für Abfallentsorgungsanlagen mit zusätzlichen Beschreibungen des Vorhabens und der potentiellen Auswirkungen dem örtlich zuständigen Regierungspräsidium eingereicht werden. Darin enthalten ist auch eine Planrechtfertigung, welche bescheinigt, dass die Entsorgungsstätte tatsächlich benötigt wird.

[9] Inertstoffdeponie: Deponien, auf denen nicht verwertbare mineralische Bauabfälle abgelagert werden. Die Reaktionsfähigkeit der Inertstoffe mit Luft und Wasser ist gering. (45)

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb

Nach Prüfung der Unterlagen fordert das Regierungspräsidium alle zuständigen und betroffenen Behörden zur Stellungnahme auf. Unter Voraussetzung, dass alle Unterlagen vorhanden und keine zeitraubenden Nachforderungen nötig sind, dauert die Eingangsprüfung ca. 4 Wochen (s. Abbildung 18). (27)

Im nächsten Schritt des Planfeststellungsverfahren werden die Antragsunterlagen im Staatsanzeiger, der Internetseite der Behörden oder auch in Zeitungen zur Einsichtnahme veröffentlicht. Bürgerrechtlich ist jedem gestattet, schriftlich bis zwei Wochen nach dem Ende der Auslegung, einen Einwand gegen das Vorhaben zu erheben. Die Offenlegung der Dokumente geschieht in einem Zeitraum von vier Wochen. (27)

Der zeitliche Aufwand für die Phase „Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung“ wird ohne öffentliche Einwände im Verfahrensbuch der Regierungspräsidien des Landes Hessen zum Thema „Zulassung und Anzeigeverfahren für Deponien“ auf 12 bis 16 Wochen geschätzt. Jedoch ist ausdrücklich darin beschrieben, dass es speziell bei Planfeststellungsverfahren für Deponien durch ein breites öffentliches Interesse und eine Vielzahl an Einwendungen zu massiven zeitlichen Verzögerungen kommen kann. (27)

Für die Entscheidungsphase werden in dem Verfahrenshandbuch weitere 8 bis 12 Wochen benötigt. Die Gesamtdauer ab Eingang des prüffähigen Antrags würde somit bei maximal 32 Wochen liegen (s. Abbildung 18). (27)

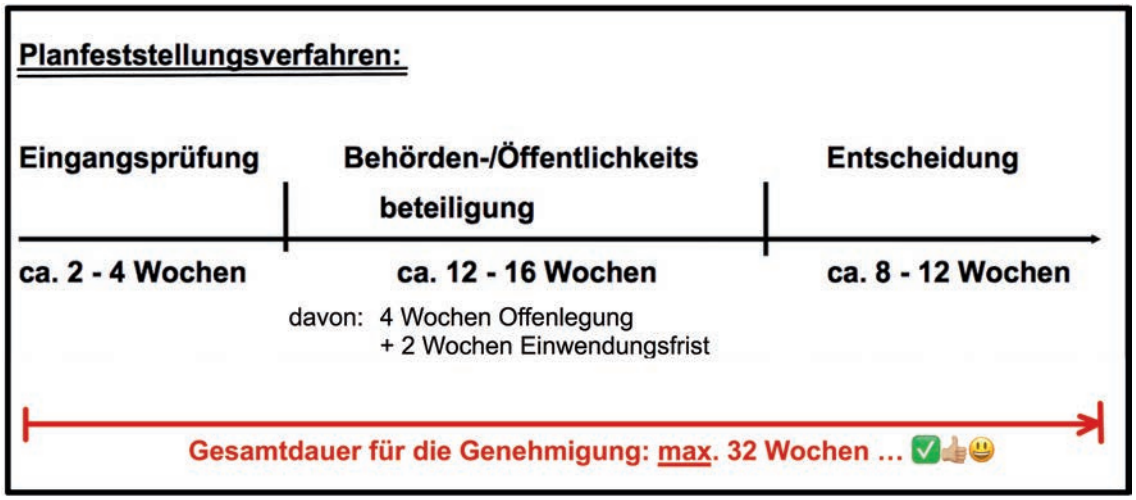


Abbildung 18 Zeitlicher Ablauf des Planfeststellungsverfahren nach Quelle: (27)

Um die Aussagen von Abbildung 18 kritisch zu hinterfragen, wurden durch Interviews praktische Erfahrungen von antragsstellender (Bauherr) als auch genehmigender Seite (Regierungspräsidium) gesammelt. Zuvor genannte Zeiträume sind bei großen Anlagen wie Deponien niemals einhaltbar. Auch bei kleineren Anlagen gelten diese Zeiträume nur in der Theorie als umsetzbar. Infolge der öffentlichen Auslegung sind die Behörden verpflichtet, alle Einwendungen zu sichten und zu werten. Gerade bei der Genehmigung von Deponien wird es durch den gefährlich konnotierten Begriff des Abfalles vermutlich zu starken Widerständen und Protesten kommen.

Welche tatsächlichen Genehmigungszeiträume entstehen, ist quasi nicht formulierbar. Darüber hinaus kann das Regierungspräsidium Darmstadt auch keine Schätzungen beruhend auf zeitnahen Referenzobjekten ausgeben. Die letzte Neueröffnung und das damit verbundene genehmigungsverfahren „ist schon sehr lange her“. „Der Genehmigungszeitraum von großen Windkraftanlagen liegt bei vier bis fünf Jahren. Alles darunter ist nach unseren Einschätzungen für Deponien, aufgrund starker gesellschaftlicher Gegenbewegungen, extrem unwahrscheinlich,“ erklärte ein Vertreter des Regierungspräsidiums.

https://doi.org/10.51202/9783738807547-23, am 30.09.2024, 05:35:10
Open Access – (cc) BY-NC – https://elibrary.vdi-verlag.de/agb