

Das Tongrubenurteil und Folgen (Urteil zur Fremdbodeneinlagerung in Abbaugruben)

**Vortrag anlässlich des 2. Rohstoffforums Mecklenburg-
Vorpommern, 05.07.2006, Schwerin**

Kurzfassung

1. Einleitung

Das Urteil des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG) AZ: 7 C 26.03 vom 14.04.2005 ist als wichtiger Meilenstein für die Verwertung mineralischer Abfälle insbesondere bei der Verfüllung von Abgrabungen anzusehen. Gegenstand dieser Entscheidung – in der Öffentlichkeit häufig als Tongrubenurteil II zitiert – ist die Verfüllung eines früheren Tontagebaus mit industriellen Abfällen bis zur Einbauklasse Z2. Der bergrechtliche Genehmigungsbescheid wurde durch die Eigentümer benachbarter Grundstücke angefochten.

Ehe kurz auf den wesentlichen Inhalt und Konsequenzen aus dem Tongrubenurteil II eingegangen wird, ist zunächst die bisherige Entwicklung der Regelwerke zur Verwertung mineralischer Abfälle zu beleuchten.

2. Kurze Chronologie

Mit der LAGA-Mitteilung 20 „Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Abfällen – Technische Regeln“ in der Fassung von 1997 wurde erstmals ein Regelwerk veröffentlicht, in dem wichtige Anforderungen zur Verwertung unterschiedlicher mineralischer Abfälle festgelegt werden. Die LAGA M 20 wurde im überwiegenden Teil der Bundesländer per Erlass eingeführt oder zur Anwendung empfohlen. Somit war ein weitgehend bundeseinheitlicher Vollzug bei der Verwertung mineralischer Abfälle sichergestellt. Durch einige nach 1997 eingetretene bodenschutzrechtliche Änderungen und weitergehende Regelungen zum Grundwasserschutz wurde die Notwendigkeit gesehen, die LAGA M 20 zu überarbeiten:

- Bodenschutzrechtliche Regelungen über das Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG 1998) und die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV 1999)
- GAP-Papier der LAWA (Grundsätze des vorsorgenden Grundwasserschutzes bei Abfallverwertung und Produkteinsatz 2002)
- Geringfügigkeitsschwellenwerte der LAWA (GFS, 2004).

Vor diesem Hintergrund erarbeitete eine Arbeitsgruppe der LAGA zunächst den Allgemeinen Teil I der LAGA M 20 (neu), welcher Ende 2003 von der Umweltministerkonferenz (UMK) zur Veröffentlichung in den Ländern empfohlen wurde. Die Teile II (Technische Regel Boden) und III (Probenahme und Analytik) wurden Ende 2004 von der UMK zur Kenntnis genommen.

Die betroffenen Wirtschaftsbranchen setzten sich insbesondere in den Jahren 2003 – 2005 intensiv mit diesen neuen überarbeiteten Regelungen auseinander und kamen zu dem Ergebnis, dass eine Vielzahl der neuen Regelungen, insbesondere die Feststoff- und Eluat-

Zuordnungswerte erheblich verschärft wurden. Vor diesem Hintergrund befürchtete die betroffene Wirtschaft, dass die hohen Verwertungsquoten (ca. 70%) der insgesamt jährlich rund 220 Mio. t in Deutschland anfallenden mineralischer Abfälle drastisch sinken würden.

Es wurde zunehmend deutlich, dass man sich mitten in einem umweltpolitischen Zielkonflikt zwischen vorsorgendem Boden- und Grundwasserschutz einerseits sowie Förderung der Kreislaufwirtschaft und Schonung natürlicher Ressourcen andererseits befand. Da aus Sicht der Wirtschaft die Vorsorgeaspekte weit über das erforderliche Maß Eingang fanden, lehnte die Wirtschaftsministerkonferenz (WMK) im Dezember 2004 die LAGA M 20 (neu) ab und forderte insbesondere einen bundeseinheitlichen Vollzug, der die ökonomischen Bedürfnisse der Wirtschaft berücksichtigen sollte. In den meisten Bundesländern führte die Beschlusslage zu einem „Patt“.

In diese schwierige Situation fiel dann im April 2005 das Tongrubenurteil II des BVerwG.

3. Wesentlicher Inhalt und Konsequenzen des Tongrubenurteils II

In erster Linie war in dem Verfahren zu prüfen, ob die Verfüllung einer Tongrube mit mineralischen Abfällen eine (bergrechtliche) Verwertung sein kann. Das BVerwG stellte zunächst fest, dass die Nutzung stofflicher Eigenschaften der Abfälle bei der Verfüllung nicht auf bestimmte Eigenschaften beschränkt sei und damit auch das Volumen umfasse. Das BVerwG bestätigte damit den Verwertungsstatus. In den weiteren Ausführungen zur Begründung der Entscheidung stellte das BVerwG jedoch eine Reihe von weiteren wesentlichen Punkten fest, die für die allgemeinen rechtlichen Rahmenbedingungen zur Verwertung von Abfällen von entscheidender Bedeutung sind:

- Die LAGA M 20 (1997) ist keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift.
- Es gelten grundsätzlich die Vorgaben des Bodenschutzes, soweit in anderen Rechtsbereichen (z.B. Bergrecht) keine detaillierten Vorschriften enthalten sind.

Spätestens mit diesen Aussagen sahen sich die Bundesländer gezwungen, neue Regelungen zur Verwertung von Abfällen festzulegen, da die LAGA M 20 (1997) die zwischenzeitlich erfolgten wesentlichen Neuregelungen zum Bodenschutz nicht hinreichend berücksichtige.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass einige Bundesländer nun die überarbeitete LAGA M 20 unverändert einführen oder zur Anwendung empfehlen, andere Bundesländern modifizierte Regelungen auf der Grundlage LAGA M 20 (neu) im Hinblick auf Feststoff-Zuordnungswerte und LAGA M 20 (1997) im Hinblick auf Eluat-Zuordnungswerte einführen. Wieder andere Bundesländer, wie Bayern und Baden-Württemberg, verfügen über eigene, von den LAGA-Papieren abweichende Regelungen.

Das Tongrubenurteil II ist jedoch nicht nur aus Sicht der betroffenen Wirtschaft noch weitergehender zu interpretieren: Auch mit der Einführung der LAGA M 20 (neu) ist keine hinreichende Rechtssicherheit gegeben, da derartige technische Regeln grundsätzlich keinerlei Rechtsverbindlichkeit besitzen.

Dieses Dilemma führte schließlich in 2005 zu dem Ruf nach einer Bundesverordnung zur Verwertung mineralischer Abfälle, mit der ein weitgehend bundeseinheitlicher Vollzug sichergestellt werden kann.

4. Bundesverwertungsverordnung (BVerwV) – aktueller Diskussionsstand

Das Bundesumweltministerium (BMU) begann, sich bereits Ende 2005 mit der Frage zu beschäftigen, eine BVerwV zu erarbeiten. Hierzu wurde im Februar 2006 ein Workshop durchgeführt, an dem zahlreiche Vertreter aus Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltung teilnahmen. Es wurden sowohl Eckpunkte als auch Probleme und Konfliktpunkte vorgetragen und intensiv diskutiert. Das BMU trat dann in einen Meinungsbildungsprozess ein, indem es eine Reihe von Orientierungsgesprächen auch mit Vertretern von Wirtschaftsverbänden führte. Es ist geplant, nach der Sommerpause einen ersten Arbeitsentwurf zu veröffentlichen, der dann in der zweiten Hälfte 2006 in weiteren Abstimmungsgesprächen diskutiert werden soll. Bis Ende 2007 soll die neue BVerwV in Kraft getreten sein.

In das nachfolgend kurz erläuterte Konzept der BVerwV sind sowohl Eckpunkte der LAGA aus der LAGA M 20 (neu) als auch Kritikpunkte der Wirtschaft, aber auch die wesentlichen Punkte aus der Begründung zum Tongrubenurteil II eingeflossen.

Danach wird das Thema „Verwertung von mineralischen Abfällen“ in zwei Rechtsbereichen geregelt:

- Bodenähnliche Anwendungen (Verfüllung von Abgrabungen mit Bodenmaterial): Novellierung der BBodSchV, zeitgleiche Überarbeitung mit der BVerwV
- Technische Bauwerke (z.B. Straßen- und Landschaftsbau): Neue abfallrechtliche Verordnung (BVerwV). Die Wirtschaft vertritt dabei insbesondere die Auffassung, dass die Verfüllung von Abgrabungen auch zu technischen Zwecken erfolgen kann und somit eine Begrenzung des Verfüllmaterials nur auf Boden einschließlich der stringenten Forderung nach Einhaltung der Vorsorgewerte der BBodSchV in diesem Verwertungsbereich nicht festgelegt werden kann.

Des Weiteren sollen auch dem Bergrecht unterliegende Betriebe in diese Regelungen einbezogen werden mit Ausnahme von Standorten mit bergbaulichen Besonderheiten (z.B. Salzhalden und Braunkohletagebaue). Auch die Frage der Abgrenzung der Begriffe Abfall und Produkt wird bei der Erarbeitung der BVerwV intensiv beleuchtet.

5. Fazit

Der überwiegende Teil der betroffenen Wirtschaft sieht mit diesem Konzept grundsätzlich den erwünschten Weg aus dem existierenden „Regelwerk-Chaos“. Im Gegensatz zu den zurückliegenden erfolglosen intensiven Diskussionen und Auseinandersetzungen insbesondere mit Vertretern der LAGA sieht die betroffene Wirtschaft aus den bisher mit Vertretern des BMU geführten Gesprächen nun hoffnungsvolle Ansätze, dass ihre diversen Kritikpunkte und Bedenken vom BMU zumindest teilweise gewürdigt und damit in die Formulierung einer BVerwV einfließen werden.

Dr.-Ing. Jörg Demmich
GFR Gesellschaft für die Aufbereitung und Verwertung von Reststoffen mbH
Max-von-Laue-Straße 12
97080 Würzburg
www.gfr-mbh.com