

## **„Tongruben“-Verfüllung und Ablagerungsverordnung – zwei Seiten einer Medaille?**

Die umweltverträgliche Verwertung, Entsorgung und Beseitigung von Abfällen ist in den letzten Jahren verstärkt in den Fokus der europäischen und nationalen Gesetzgebung gerückt. Die am 01.03.2001 in Kraft getretene Abfallablagerungsverordnung (AbfAbV) untersagt seit dem 01.06.2005 die Ablagerung von unbehandelten Abfällen, wenn sie die Zuordnungskriterien für Deponien der Klassen I oder II nicht erfüllen. Damit wird die in der Technischen Anleitung Siedlungsabfälle (TASi) seit 1993 enthaltene Forderung nach Abfallvorbehandlung rechtlich verbindlich festgeschrieben. Ausnahmen sind nur noch eingeschränkt zulässig.

Im Jahre 2000 wurde noch mehr als die Hälfte des Hausmülls und der hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle unbehandelt auf Deponien abgelagert. Von den ca. 34 Mio. Mg behandlungsbedürftigen Abfällen wurden nur ca. 14 Mio. Mg thermisch und ca. 2 Mio. Mg mechanisch-biologisch behandelt. Es bestand ein erheblicher Bedarf an zusätzlichen Behandlungskapazitäten, der bis zum 01.05.2005 durch Neubau von Müllverbrennungsanlagen, mechanisch-biologischen, mechanisch-thermischen und mechanischen Aufbereitungsanlagen sowie durch Schaffung von Mitverbrennungskapazitäten (energetische Abfallverwertung ) gedeckt werden musste.

Die Anforderungen der TASi an die Nachrüstung der Altdeponien (TASi, Pkt. 11) wurden zwischenzeitlich verstärkt umgesetzt. Das betraf unter anderen die Errichtung von Sickerwasserreinigungsanlagen sowie die Deponiegasfassung, -behandlung und, soweit möglich, die Deponiegasverwertung. Nicht der Abfallablagerungs- und der Deponieverordnung entsprechende Deponien wurden weitestgehend bis Juli 2005 stillgelegt.

Die Schaffung der anlagentechnischen Voraussetzungen zur Erfüllung der abfallrechtlichen Vorschriften löste einen großen Investitionsschub aus. Da nicht alle geplanten oder im Bau befindlichen Anlagen zeitpunktgerecht fertiggestellt waren, befürchtete man in der Branche zum 01.06.2005 einen Entsorgungsnotstand. Dieser konnte durch die Einrichtung von temporären Zwischenlagern verhindert werden.

Inzwischen hat sich das Blatt gewendet: Viele der mit teilweise beträchtlichen Investitionskosten von den Entsorgungsträgern und privatwirtschaftlichen Unternehmen errichteten Entsorgungsanlagen sind mittlerweile nicht mehr ausgelastet. Am Entsorgungsmarkt sind erhebliche Mengenrückgänge zu verzeichnen, die nur zu einem geringen Teil auf verstärkte Anstrengungen bei der Müllvermeidung zurückzuführen sind. Exporte von Abfällen beispielsweise nach Polen und Tschechien sowie illegale und halblegale Ablagerungen von Abfällen belasten nachhaltig den Markt. Einer solchen Entwicklung ist konsequent gegenüber zu treten. Die Verantwortungsträger aus Wirtschaft, Wissenschaft und Politik sind für die Thematik zu sensibilisieren und zum gemeinsamen Handeln aufzufordern.

Der folgende Beitrag beschäftigt sich mit ausgewählten Themen aus der Vielzahl der bestehenden Konflikte und zeigt den Handlungsbedarf auf, der unter anderem in der Vereinheitlichung der vielschichtigen Rahmenbedingungen besteht, die das Zustandekommen der teilweise illegalen oder halblegalen Ablagerungen von Abfällen begünstigen.

## 1. Konfliktlage

Die vorgenannten Mengenreduzierungen haben in der Entsorgungsbranche zu einem verstärkten Wettbewerb um die verfügbaren Abfallmengen geführt. Begleiterscheinung dieser Entwicklung ist ein weitreichender Verfall der am Markt zu erzielenden Entsorgungspreise. Davon betroffen sind nicht nur die direkt am Markt agierenden Entsorgungsunternehmen, sondern auch die Betreiber von Behandlungs- und Verwertungsanlagen sowie die Deponien selbst. Kommunale und private Entsorger, die in Vorbereitung der konsequenten Umsetzung des Ablagerungsverbotes für unbehandelte Abfälle zu Beginn der Jahrtausendwende unter dem Druck mangelnder Kapazitäten erhebliche Anlageninvestitionen getätigt hatten, sehen sich plötzlich vom Gesetzgeber allein gelassen.

Auslöser der aktuellen Entwicklung sind nicht die generell zu begrüßenden, abfallbewussten Verhaltensweisen der Verbraucher, sondern vielmehr die zunehmenden Entsorgungswege fern der Deponien. Gemeint sind damit u.a. die Verfüllungen von Tagebaugebieten mit Abfällen. Die Verfüllungsmaßnahmen sind Teil der Wiedernutzbarmachung von Tagebaugebieten nach der Aufsuchung, Gewinnung und Aufbereitung von bergfreien und grundeigenen Bodenschätzen. Diesbezüglich gibt es vermehrt Anzeichen dafür, dass nicht nur schadlose mineralische Abfälle verbaut werden, sondern - unter dem Deckmantel der Verwertung - auch solche Abfälle, die weitgehend unbehandelt bzw. nicht ausreichend vorbehandelt sind. Beispielsweise werden Abfälle, die noch biologisch aktive Reststoffe enthalten, auf das Korngrößenspektrum von mineralischen Abfällen zerkleinert. Dadurch sind sie von den reinen, für die Verfüllung von Tagebauen zugelassenen mineralischen Abfälle oberflächlich kaum zu unterscheiden.

Andererseits sind die gesetzlichen Anforderungen an bestimmte Inhaltsstoffe von deponierbaren Abfällen gemäß Ablagerungsverordnung so hoch, dass diese trotz Vorbehandlung der Abfälle nach dem Stand der Technik nur mit hohem Aufwand einzuhalten sind.

Da die Kosten für die Verwendung zur Verfüllung weit unter denen für die Entledigung auf einer genehmigten Deponie liegen, ist der wirtschaftliche Anreiz für eine Umgehung der bestehenden abfallrechtlichen Anforderungen hoch.

Eine Problemlösung wird zusätzlich erschwert durch folgende Umstände:

1. Die Tagebaue und die Deponien werden nach unterschiedlichem Recht zugelassen und haben sich an unterschiedlichen Rahmenbedingungen zu orientieren.

Soweit mineralische Rohstoffe in offenen Gruben gewonnen werden, werden diese Abbaustätten als Tagebau bzw. Abgrabung bezeichnet. Die Bezeichnung Tagebau oder Abgrabung begründet sich mit der unterschiedlichen rechtlichen Zuordnung unter das Bundesberggesetz (BBergG) einerseits oder das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), Baurecht (BauR), Abgrabungsrecht o. ä. andererseits.

Das Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz (KrW-/AbfG) gilt für die Vermeidung, Verwertung und Beseitigung von Abfällen (§ 2 Abs. 1 KrW-/AbfG).

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 4 KrW-/AbfG sind Abfälle, die beim Aufsuchen, Gewinnen, Aufbereiten und Weiterverarbeiten von Bodenschätzen in den der Bergaufsicht un-

terstehenden Betrieben unmittelbar anfallen, vom Anwendungsbereich des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes ausgenommen. Solche Abfälle können u. a. Abraummassen, Nebengesteine und Zwischenmittel sein. Ein Betriebsplan für Bergbaubetriebe ist nach § 55 Abs. 1 Nr. 6 Bundesberggesetz (BBergG) nur dann zuzulassen, wenn die ordnungsgemäße Beseitigung solcher Abfälle gewährleistet ist.

Handelt es sich dagegen um Abfälle, die typischerweise auch anderswo und nicht allein in den der Bergaufsicht unterstehenden Betrieben entstehen (z. B. Verpackungsmittel, Schläuche, Paletten, Betriebs- und Geräteteile) gelten wiederum die Bestimmungen des Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetzes und seiner untergesetzlichen Regelwerke.

2. Die Kontrolle der ordnungsgemäßen Abfallentsorgung erfolgt unzureichend. Die Abfallentsorgung umfasst alle Verfahren und Tätigkeiten, die der Beseitigung oder Verwertung von Abfällen dienen. Anlass für abfallrechtliche Diskussionen bietet ständig die Frage der Unterscheidung zwischen einer Verwertung und einer Beseitigung von Abfällen. Verwertung und Beseitigung sind nicht nur zwei verschiedene Arten der Abfallentsorgung. Sie kennzeichnen vielmehr die Trennlinie zwischen unterschiedlichen gesetzgeberischen Regelungsansätzen.

Unter Abfallbeseitigung wird im Wesentlichen die Ausschleusung von Abfällen aus der Kreislaufführung zur mechanisch-biologischen oder thermischen Behandlung und zur endgültigen Ablagerung unter Einhaltung dafür geltender Zuordnungswerte verstanden. Wird der Abfall jedoch verwertet, so stehen dafür diverse Möglichkeiten im Bereich der stofflichen, oder energetische Verwertung zur Verfügung.

Der Gesetzgeber macht die Abgrenzung von Abfallverwertung und Abfallbeseitigung am sogenannten Hauptzweck der Maßnahme fest. Liegt der Hauptzweck zum Beispiel in der Nutzung der stofflichen Eigenschaften des Abfalls, handelt es sich um eine Verwertung. Von einer Abfallbeseitigung ist auszugehen, wenn mit der Maßnahme hauptsächlich die Schadstoffbeseitigung des Abfalls verfolgt wird.

Andererseits steht der Schadstoffgehalt eines Abfalls einer stofflichen Verwertung nicht entgegen. Das Gesetz macht keine Vorgaben, ab welchem Grad einer Verunreinigung eine Verwertung ausgeschlossen ist.

3. In der europäischen Rechtsprechung umfasst der Begriff der Entledigung des Abfalls sowohl die Beseitigung als auch die Verwertung eines Stoffes. Da dem Grunde nach alles Abfall sein kann, ist das ausschlaggebende Moment für die Definition von Abfall / Nichtabfall das Vorhandensein des Entledigenwillens. Der Wille des Entledigenwollens oder –müssens wird immer durch den Abfallerzeuger/-besitzer geprägt. Dies schließt jedoch nicht aus, dass sich die Betrachtungsweise bei ein und demselben Produkt vom Entledigenmüssen zum Verwerten wandeln kann. Dabei kommt es immer auf den konkreten Einzelfall an.

## **2. Unterschiede im Genehmigungsverfahren und bei einzuhaltenden Grenzwerten**

Unter das Bundesberggesetz (BBergG) fallen die Gewinnungsbetriebe auf grundeigene und bergfreie mineralistische Rohstoffe, deren Katalog abschließend im § 3 des BBergG festgelegt ist (Tagebau).

Für die Gewinnung von anderen - nicht in § 3 BBergG genannten - mineralistischen Rohstoffen sind andere bundes- bzw. landesspezifische Gesetze oder Verordnungen einschlägig wie das Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG), das Baurecht (BauR), das Naturschutzgesetz (NaturSchG) und das Abgrabungsrecht (Abgrabung).

Abfallbeseitigungsanlagen für die Ablagerung von Abfällen oberhalb der Erdoberfläche (Deponien) bedürfen nach § 31 Abs. 1 KrW-/AbfG der Genehmigung nach BImSchG.

Unabhängig von den unterschiedlichen Genehmigungsverfahren bestehen auch Unterschiede bei den einzuhaltenden Grenzwerten der Inhaltstoffe. Zwar gelten über § 48 Abs. 2 BBergG auch für Tagebaue u.a. die Normen im KrW-/AbfG und im BBodSchG. Besondere Vorgaben, welche beispielsweise die Abfallablagerungsverordnung (AbfAbIV) vom 20. Februar 2001 oder die TA Siedlungsabfall (TASi) vom 14. Mai 1993 enthalten, finden jedoch ausschließlich auf Deponien Anwendung. Das bedeutet, dass an die Deponien extrem hohe Anforderungen gestellt werden und deshalb die Gefahr besteht, dass diese Einrichtungen zunehmend gemieden werden (vgl. Tabelle). Andererseits sind teilweise die Zuordnungswerte der TR Boden schärfer gefasst. Allen Regelungen gemeinsam ist, dass die Werte überschritten werden können, bei der Einzelprüfung sogar um ein Mehrfaches.

Parameter	TR Boden / BBodSchG	Abfallablagerungsverordnung (AbfAbIV) / TA Siedlungsabfall (TASi)	
	Z 0/Z 0*	Deponieklasse I	Deponieklasse II
Organischer Anteil des Trockenrückstandes der Originalsubstanz			
- bestimmt als Glühverlust *)	keine Festlegung	<= 3 Masse%	<= 5 Masse%
- bestimmt als TOC *)	keine Festlegung	<= 1 Masse%	<= 3 Masse%
Eluatkriterien			
pH-Wert	6,5 – 9,5	5,5 – 13,0	5,5 – 13,0
AOX	keine Festlegung	<=0,3 mg/l	<=1,5 mg/l
Sulfat	20 mg/l	<=2.000 mg/l	<=2.000 mg/l
Phenole	0,02 mg/l	<=0,2 mg/l	<=50 mg/l
Quecksilber	<0,5 µg/l	<=5 µg/l	<=20 µg/l

\*) Grenzwerte nur mit größerem Aufwand einhaltbar

Diese Rahmenbedingungen stellen die Anlagenbetreiber vor eine komplizierte Situation und veranlassen einzelne Abfallerzeuger/ -besitzer, in zunehmendem Maße Wege in die illegale Müllbeseitigung zu suchen und zu beschreiten.

Ein Weg der Vermeidung der Verbringung auf die Deponie stellt die „Verwertung“ der Abfälle zur Verfüllung von Tagebauen dar, da hier keine besonders strengen Grenzwerte - wie die der Abfallablagerungsverordnung der Technischen Anlage Siedlungsabfall - zur Anwendung kommen. Eine Verwertung liegt nach § 4 Abs. 3 Satz 2 KrW-/AbfG insbesondere dann vor, wenn der Hauptzweck der Maßnahme in der Nutzung des Abfalls und nicht in der Beseitigung des Schadstoffpotentials liegt..Die Nutzung des Abfallvolumens ist nach der Rechtsprechung des BVerwG („Tongrubener Urteil“) eine stoffliche Verwertung, wenn die Abfälle auf Grund ihrer Eigenschaften für den Verwendungszweck geeignet sind.“.

Die Grenzen der Verwertung sind in § 5 Abs. 3 Satz 1 und 2 KrW-/AbfG zu finden. Danach hat die Verwertung unter der Maßgabe zu erfolgen, dass diese ordnungsgemäß und schadlos durchgeführt wird.

Für den Abfallbesitzer, der sich der Abfälle entledigen will oder muss, ist eine Entsorgung im Rahmen der Verwertung zur Verfüllung von Tagebauen aus mehrfachen Gründen interessant:

- Der Gesetzgeber gestattet ihm das problemlose Entledigen vom Abfall, indem er dessen stoffliche Eigenschaften, vornehmlich das Volumen, priorisiert und damit den Verwertungsgedanken über den ursprünglich dominanten Entsorgungszwang stellt. Diese Umwidmung findet statt, ohne dass sich die Zusammensetzung oder die Eigenschaften des Abfalls in irgendeiner Form ändern.
- Der Aufwand zur Herstellung des einlagerungsfähigen Stoffes zur Verwertung ist wesentlich geringer als der für eine gesetzeskonformen Deponierung.
- Die vom Abfallbesitzer aufzubringenden Übernahmekosten für die stoffliche Verwertung zum Verfüllen liegen wesentlich unter den Kosten für die Verbringung auf die Deponie.

Zur Klarstellung sei angefügt, dass mit den vorstehenden Ausführungen der Grundsatz „Vermeidung vor Verwertung vor Beseitigung“ weder in Frage gestellt noch davon abgewichen werden soll.

Im Sinne einer Gleichbehandlung zwischen den bergbaurechtlichen und bundesimmissionsschutzrechtlichen Anlagen ist deshalb die Forderung zu erheben, dass die einzuhaltenden Grenzwerte für die Ablagerungen auf Deponien und für Renaturierungsvorhaben wie in ehemaligen Tagebaugebieten vereinheitlicht werden. Zudem sind bestimmte, strenge Grenzwerte auf den Prüfstand zu stellen und neu festzulegen, so dass diese nach dem gegenwärtigen Stand der Technik und mit angemessenem Aufwand erfüllt werden können.

Die Zielstellung besteht dabei nicht darin, grundsätzliche Abstriche an den hohen Qualitätskriterien zu fordern, sondern sinnvolle Rahmenbedingungen zu schaffen, die vergleichbare Anforderungen zum Schutz der Umwelt für alle zur dauerhaften Ablagerung vorgesehenen Stoffe, sei es auf der Deponie oder bei der Verfüllung von Gruben, vorschreibt.

### **3. Vollzug und Kontrolle**

Neben den unterschiedlichen Grenzwerten bestehen im Bereich der Verwertung von Abfällen gewerblicher Abfallerzeuger und –besitzer noch Vollzugs- und Kontrolldefizite, die angesichts der Pflicht der Kommunen und gewerblichen Entsorger, eine umweltgerechte Abfallentsorgung zu gewährleisten, Anlass zur Sorge geben.

Die gesamte Entsorgungswirtschaft ist einem turbulenten Wettbewerbssystem der Kreislaufwirtschaft ausgeliefert, so dass es auf den ersten Blick nachvollziehbar erscheint, die Abfälle zum billigsten Entsorgungsort zu schaffen. Die gleiche Motivationslage besteht bei den privaten Entsorgern. So kommt es nicht selten vor, dass aufgrund des wettbewerblichen Preiskampfes der Abfall in Gemischen von verwertbaren und zu beseitigenden Anteilen, sei es per Bahn oder per LKW, oftmals über weite Strecken zum billigsten Entsorgungsort transportiert wird. An dieser Stelle sei an jüngste Presseveröffentlichungen zu Müllablagerungen in Tongruben in Sachsen-Anhalt, Thüringen, Brandenburg und in Sachsen erinnert, wo diese Probleme zu Tage traten.

Diesen Erscheinungen darf jedoch nicht tatenlos zugesehen werden. Sowohl die Legislative als auch die Exekutive müssen hier verantwortlich handeln und gegen Unternehmer vorgehen, die gegen die abfallrechtlichen und sonstigen rechtlichen Vorgaben verstoßen. Nur mit unangekündigten stichprobenartigen Überprüfungen des Bodenmaterials kann Druck auf die Betreiber von solchen bergbaurechtlichen Anlagen ausgeübt werden, damit tatsächlich eine umweltverträgliche, gesetzeskonforme Verfüllung von Abgrabungen erfolgt.

Darüber hinaus bestehen für bergbaurechtlich genehmigte Anlagen und Deponien unterschiedliche Zuständigkeiten. Für die Tongruben ist z.B. aufgrund der bergbaurechtlichen Relevanz in Sachsen-Anhalt das Landesamt für Geologie und Bergwesen zuständig.

#### **4. Fazit**

Die vorstehenden Ausführungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- In Deutschland sind zwischenzeitlich genügend Anlagen für die gesetzeskonforme Behandlung, Entsorgung und Verwertung von Abfällen, die nicht mehr auf Deponien abgelagert werden dürfen, vorhanden. Für die gezielte Behandlung von einzelnen Stoffströmen sind jedoch weitere Kapazitäten zu schaffen.
- Der Grundgedanke der deutschen Abfallpolitik, dass zum Schutz der Umwelt die Verwertung von Abfällen den Vorrang vor einer Beseitigung hat, sollte durch unterschiedliche Rechtsnormen bei der Verbringung von Abfällen in Deponie oder Tongruben nicht in Frage gestellt werden.
- Mit dem sogenannten „Tongruben-Urteil“ des BVerwG wurde der Begriff der stofflichen Verwertung von Abfällen inhaltlich neu geprägt. Bereits die Nutzung des Volumens der Abfälle rechtfertigt die Einstufung des Verfüllens als stoffliche Verwertung. Negative Begleiterscheinung: Die Schadstoffhaltigkeit der Abfälle spielt nur eine sekundäre Rolle. Die primär beabsichtigte Ressourcenschonung eröffnet damit der Abfallentledigung ungewollt neue Handlungsspielräume.
- Abfälle werden in Anlagen (Deponien bzw. Gruben) verbracht, die nach unterschiedlichen Genehmigungsverfahren und gesetzlichen Rahmenbedingungen mit grundverschiedenen Kriterien errichtet und betrieben werden.
- Die Ablagerungsverordnung als ein Grundpfeiler des Abfallrechts stellt hohe Qualitätsanforderungen an die Beschaffenheit der zu deponierenden Abfälle.
- Die Qualitätsanforderungen an die abzulagernden Stoffe zur Verbringung auf Deponien und zur Verfüllung sind, unter Berücksichtigung der spezifischen Besonderheiten, auf ein vergleichbares Niveau zu bringen.. Der Schutz von Mensch und Umwelt muss dabei weiterhin höchste Priorität behalten.
- Die Abfallbeseitigung im Rahmen von Verfüllungsmaßnahmen ist der derzeit kostengünstigste Entsorgungsweg, der zunehmend und teilweise illegal genutzt wird.



Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V.

- Die bestehenden unterschiedlichen Zuständigkeiten müssen vereinheitlicht und überschaubar werden. Der Vollzug und die Kontrolle müssen maßgeblich verbessert und intensiviert werden, um dem Missbrauch und der Illegalität bei der Entledigung von Abfällen konsequent entgegenzutreten.

23.07.2008