

## Entwicklung eines Entsorgungskonzeptes für Abfälle im Bereich von Straßen- und Autobahnmeistereien

FA 3.334

Forschungsstelle: Technische Universität Darmstadt, Fachgebiet Straßenwesen mit Versuchsanstalt (Prof. Dr.-Ing. S. J. Bald)

Bearbeiter: Cypra, T. / Schüler, D. / Hartard, S. / Dette, B. / Hermann, A. / Barth, R.

Auftraggeber: Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Bonn

Abschluss: Mai 2003

### 1. Aufgabenstellung

Neben Abfällen aus dem Straßenbetriebsdienst und aus den Tätigkeiten im Meistereigehöft stellen auch die gemischten Siedlungsabfälle von den Strecken, Rastanlagen und Meistereien an Straßen für den Betriebsdienst zunehmend Probleme dar.

Durch veränderte Gesetze des Abfall- und Umweltrechts können zukünftig nur noch wenige Abfälle deponiert werden. Der Großteil wird verwertet und dafür mechanisch, chemisch, physikalisch oder thermisch vorbehandelt. Gerade bei den gemischten Siedlungsabfällen wird seit einiger Zeit kontrovers diskutiert, wer diese Abfälle entsorgen muss und wer die Kosten für die Entsorgung zu tragen hat. Dabei ist festzustellen, dass sich die Regelungen zum Umgang mit diesen Abfällen in den einzelnen Bundesländern sehr unterscheiden.

Vor den o. g. Hintergründen war es Ziel dieser Untersuchung, die rechtliche Lage zu überprüfen und Konzepte für die juristische und tatsächliche Behandlung von Abfällen im Geltungsbereich des Straßenbetriebsdienstes zu entwerfen und zu bewerten. Zudem sollte ein Merkblatt erstellt werden, um den Zuständigen und Verantwortlichen in den Straßenbauverwaltungen eine einfache handhabbare Hilfestellung zu geben, Rechtssicherheit zu vermitteln und auch zukünftig eine wirtschaftliche und umweltgerechte Entsorgung der Abfälle zu gewährleisten.

### 2. Untersuchungsmethodik

Die Bearbeitung des Projekts erfolgte in enger Zusammenarbeit zwischen

- der TU Darmstadt, FG "Straßenwesen mit Versuchsanstalt" (Federführung), das aufbauend auf seinem straßenbetrieblichen Hintergrund die Analyse und Bewertung des Zustands in der Straßenbauverwaltung übernahm,
- der TU Darmstadt, FG "Abfallwirtschaft mit Schwerpunkt Abfalltechnik" (Prof. Dr. rer. nat. J. Jäger), das sein abfalltechnisches Know-how zur Beurteilung und Behandlung der anfallenden Abfälle einbrachte sowie
- dem Ökoinstitut e. V. – Institut für angewandte Ökologie Freiburg/Darmstadt/Berlin –, Bereich Umweltrecht, das die ausführliche rechtliche Analyse und Interpretation beisteuerte.

Die Arbeit gliedert sich grob in die Teile

- a) Analyse der derzeitigen Situation und Herleitung der problematischen und relevanten Abfallarten,
- b) rechtliche Analyse,
- c) Erarbeitung eines Entsorgungskonzeptes,
- d) Zusammenstellung von Empfehlungen,
- e) Merkblattentwurf.

Zu a) wurden neben Interviews mit Verantwortlichen der Straßenbauverwaltungen vor allem Daten zu Abfallmengen und Entsorgungskosten der Bundesländer Bayern, Brandenburg und Nordrhein-Westfalen ausgewertet. Nachdem erste Analysen eine sehr große Heterogenität, selbst bei räumlich nahe liegenden Dienststellen ergeben haben, wurde außerdem eine Fragebogenaktion durchgeführt, an der 86 % aller Autobahn- und Straßenmeistereien (ASM) der Länderverwaltungen in Deutschland teilnahmen.

Die Auswertung bestätigte, dass die Abfallentsorgung weitaus unterschiedlicher gehandhabt wird, als das als Folge der unterschiedlichen Landesgesetzgebung zu erwarten wäre. Allein durch den "best practice"-Vergleich konnten wertvolle Rückschlüsse gezogen werden.

Einen besonderen Schwerpunkt der Abfallentsorgung der ASM stellt der "wilde Müll" dar. Das ist Abfall, der unberechtigt auf dem Straßengrundstück abgelagert wird. Er wird daher in der nachfolgend beschriebenen rechtlichen Analyse vertieft behandelt.

Große Unterschiede im Aufkommen und in den Beseitigungskosten von Kehrgut konnten darauf zurück geführt werden, ob der Restmüll vor dem Kehren eingesammelt wurde oder das Kehren im Gegenteil als "Entsorgungsweg" für den an der Straße befindlichen restlichen Abfall angesehen wurde, was Unterschiede in der Wirtschaftlichkeit und abfallgerechten Behandlung nach sich zieht.

Im Fall b) werden die rechtlichen Grundlagen der behandelten Fragestellungen unter Berücksichtigung der relevanten Rechtsprechung ausführlich dargestellt und, wo notwendig, unterschiedliche Rechtsauffassungen der Literatur benannt.

Zunächst werden die Grundsätze der Auftragsverwaltung der Bundesfernstraßen, die Verwaltung der Landes- und Kreisstraßen, der Inhalt der Straßenbaulast und der Verkehrssicherungspflichten dargestellt. Danach wird auf die Entsorgungspflichten der ASM eingegangen, die bei den von ihnen selbst erzeugten Abfällen unumstritten ist. Ein besonderes Augenmerk galt in der Studie der Frage, welche Pflichten sich für die unterschiedlichen Beteiligten bei der Einsammlung und Entsorgung unberechtigt abgelagerter Abfälle ergeben. Die ASM erlangen Besitz und werden damit grundsätzlich entsorgungspflichtig für die Abfälle, die in und um von ihnen aufgestellte Entsorgungsbehälter abgelagert werden sowie an von ihnen – unabhängig von einer rechtlichen Verpflichtung – eingesammelten Abfällen. Eine Verpflichtung zum Einsammeln ergibt sich für die diejenigen Abfälle, die aus Gründen der Straßenverkehrssicherungspflicht entfernt werden müssen. Streitig ist die Rechtslage bei den wild abgelagerten Abfällen, für die keine Einsammelverpflichtung besteht.

Im Rahmen der Studie wurden auch die Verpflichtungen zur Kostentragung der verschiedenen Beteiligten analysiert. Der Bund trägt grundsätzlich die finanzielle Verantwortung für die Einsammlung und Entsorgung der Abfälle, die im Rahmen der Auftragsverwaltung der Länder anfallen, darunter auch die wild abgelagerten Abfälle, die aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht entfernt werden. Soweit Landesbehörden außerhalb des von der Bundesauftragsverwaltung umfassten Rahmens tätig werden, obliegt ihnen auch die Finanzierungspflicht. Diese Aufgaben können anderen Körperschaften, z. B. Gemeinden, übertragen werden, ggf. unter Beachtung der landesverfassungsrechtlichen Bestimmungen zum kommunalen Finanzausgleich. Die Kostentragung für das Einsammeln und Entsorgen von wildem Müll an klassifizierten Straßen hängt wesentlich von der landesrechtlichen Ausgestaltung ab, sodass sich hier insgesamt ein uneinheitliches Bild ergibt. Es stellt sich jedoch die Frage, ob die den ASM für die Erfüllung ihrer Aufgaben zugewiesenen pauschalierten UI-Sätze auch für die Reinigung bzw. Abfallbeseitigung sachgerecht ermittelt sind.

Schließlich wird auch auf abfallrechtliche Einzelaspekte eingegangen, wie hinsichtlich der Vermischung von Abfällen und des Verhältnisses zwischen Abfall- und Bodenschutzrecht bei Grünschnitt und Bankettschälgut. Die Entsorgungswege nach dem KrW-/AbfG und das Nachweisverfahren werden auch behandelt.

Der Studie liegt eine Übersicht über alle relevanten Rechtsvorschriften des Bundes und der Länder bei.

### 3. Untersuchungsergebnisse

Mit diesen grundlegenden Teilen wurden ein Entsorgungskonzept und konkrete Empfehlungen erarbeitet. Dabei war zu berücksichtigen, dass im Bereich der ASM ein sehr großes Spektrum an Abfällen anfällt. Diese stammen von der regelmäßigen Entsorgung von Rastplätzen und Strecken, der Streckenkon-

trolle auf wilden Müll, den Pflegemaßnahmen im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht und der Meistereierwerkstatt. Die Hauptentsorgungskosten werden durch den Parkplatzabfall (gemischte Siedlungsabfälle, Verpackungen) sowie Straßenkehrrecht verursacht. Außerdem fällt eine Reihe besonders überwachungsbedürftiger Abfälle wie Altbatterien (Akkumulatoren), Altöle und ölhaltige Abfälle sowie Altfahrzeuge, die illegal am Straßenrand abgestellt werden, an.

Auf den Rastplätzen sollten Abfälle nach Möglichkeit getrennt eingesammelt oder einer nachträglichen Sortierung unterzogen werden. Die Entsorgung der Verpackungsabfälle von bewirtschafteten Raststätten unterliegt der Pflicht des Dualen Systems Deutschland (DSD) im Rahmen der gesamten Verpackungsverordnung. DSD hat hier alle Kosten zu tragen, auch die der Gestellung und Entleerung der Sammelbehälter. Auf unbewirtschafteten Rastplätzen ist der Umfang einer getrennten Sammlung gegenüber einer nachträglichen Sortierung eines gemischten Siedlungsabfalls abzuwägen.

Durch die 2001 in Kraft getretene Abfallablagerungsverordnung müssen unbehandelte gemischte Siedlungsabfälle einer Vorbehandlungsmäßnahme (mechanisch, biologisch, aerob oder anaerob, thermisch) unterzogen werden. Der Rest entspricht dann den Ablagerungskriterien der TA Siedlungsabfall und kann deponiert werden.

Straßenkehrrecht lässt sich nass-mechanisch, trocken-mechanisch oder biologisch-mechanisch aufbereiten. Bei der Ausschreibung der Entsorgungsleistungen sollte eine genaue Absprache mit dem Verwerter getroffen werden, in der der Straßenkehrrecht (Schlamm, trocken) übergeben wird.

Abfälle, die direkt am Straßenrand durch Pflegemaßnahmen entstehen wie Bankettschälgut, Straßenkehrrecht und Grüngut, unterliegen alle der selben Problematik: Ihre Entsorgung ist auf Grund ihres hohen Schadstoffgehaltes in herkömmlichen Anlagen beispielsweise Kompostierungsanlagen – unerwünscht. Mit Ausnahme von Straßenkehrrecht, für den es mittlerweile Verwertungsmöglichkeiten gibt, wird deshalb empfohlen, diese Abfälle an Ort und Stelle zu belassen.

Es gibt momentan keine gültige Technische Richtlinie für die Entsorgung von Bankettschälgut, da bisher nicht entschieden wurde, ob es sich hierbei um Boden oder Abfall handelt. Bei der Ausbringung von Bankettschälgut sind aber die Vorsorgewerte der BBodSchV zu beachten. Tritt bei diesem Schälgut von Bundesautobahnen eine zu hohe Schwermetall- bzw. Kohlenwasserstoffbelastung auf, so ist dieses evtl. vorzubehandeln und/oder auf einer Sonderabfalldeponie zu lagern.

Durch den Erlass von zahlreichen Rücknahme-VO für Altprodukte gibt es Rückgabemöglichkeiten für Altbatterien, Altfahrzeuge bzw. Altreifen, Altöle und zukünftig wahrscheinlich auch für Altgeräte. Diese Rückgabe ist bisher nur für Altbatterien (Ausnahme Starterbatterien) kostenfrei, mit dem im Jahre 2002 verabschiedeten Altfahrzeuggesetz (für ab 2002 zugelassene Fahrzeuge) und ab 2007 für alle Altfahrzeuge auch für diesen "Abfall", der jedoch nur an zertifizierte Annahmestellen übergeben werden kann, kostenfrei.

Altautos sind laut AltautoV nur an zertifizierte Annahmestellen zu übergeben, Altreifen nur an Altreifenverwerter, die sich einer freiwilligen Qualitätssicherung (Zertifizierung) unterzogen haben.

### 4. Folgerungen für die Praxis

Die Erkenntnisse wurden in einem Entwurf für ein Merkblatt zusammengefasst, das sich an die Praktiker in den Verwaltungen richtet. In diesem Merkblatt werden nach einer Einführung in die Grundprinzipien spezielle Hinweise zur Entsorgung der Hauptabfallarten und allgemeine Hinweise für die Organisation der Abfallentsorgung gegeben. In den Anlagen des Merkblattentwurfs sind weitere Detailhinweise zu finden. □