Neues zu Sicherheitsleistungen für Asphaltmischanlagen und der Abfalleigenschaft von Ausbauasphalt

Prof. Dr. Götz Brückner, RAe Petersenpartners, Leipzig

Neues zu Sicherheitsleistungen für Asphaltmischanlagen

DAV-Regionalversammlung am 13.11.2026

petersenpartners

Praxisgruppe Umwelt
Bergbau Energie



Vorstellung Referent Prof. Dr. Götz Brückner

Berufliche Laufbahn

- wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Umwelt- und Planungsrecht an der Universität Leipzig, Prof. Dr. Kurt Faßbender von 2008 bis 2012
- Zulassung als Rechtsanwalt 2011
- seit 2015 Fachanwalt für Verwaltungsrecht
- seit Dezember 2020 Professor an der Berufsakademie Sachsen
- Rechtsanwalt bei PETERSEN HARDRATHT PRUGGMAYER seit November 2023

- Tätigkeitsschwerpunkte:
- Rohstoffgewinnung
- Asphaltmischanlagen
- Erweiterungsvorhaben und Bauplanungsrecht, auch PV-Anlagen
- Anforderungen nach AwSV
- BImSchG-Verfahrensführung
- Umweltrechtliche Fragen

petersenpartners
Praxisgruppe Umwelt
Bergbau Energie



I. Ausgangssituation

Landkreis Saalekreis erhebt Sicherheitsleistung von Betreiber einer AMA als nachträgliche Anordnung im Sinne von § 17 Abs. 4a BImSchG

zur Sicherstellung der Anforderungen nach § 5 Abs. 3

Anknüpfungspunkt: RC-Asphalt als Abfall → AMA damit Abfallbehandlungsanlage

Streitpunkte im Widerspruchsverfahren:

- positiver Marktwert des RC-Asphalts
- keine Erforderlichkeit und fehlerhafte Festlegung der Höhe der SiLei

II. Klageverfahren VG Halle

Widerspruchsbescheid des LVwA bestätigte die Einstufungen des LK

SiLei wurde erhöht auf ca. 1 Mio. Euro – Verböserung

dagegen Klageerhebung vor dem VG Halle

Anträge:

- Aufhebung des Bescheids über die Sicherheitsleistung
- Zwischenfeststellungsklage: Feststellung, dass am Standort lagernder Ausbauasphalt der Verwertungsklasse A kein Abfall ist

1. Ansatz der Klage: Ausbauasphalt kein Abfall, sondern Nebenprodukt

Abfallbegriff:

Abfälle im Sinne des § 3 Abs. 1 KrWG sind alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Eine Entledigung im Sinne des § 3 Abs. 1 KrWG ist nach § 3 Abs. 2 KrWG anzunehmen, wenn der Besitzer Stoffe oder Gegenstände einer Verwertung im Sinne der Anlage 2 oder einer Beseitigung im Sinne der Anlage 1 zuführt oder die tatsächliche Sachherrschaft über sie unter Wegfall jeder weiteren Zweckbestimmung aufgibt.

1. Ansatz der Klage: Ausbauasphalt kein Abfall, sondern Nebenprodukt

Abgrenzung zum Nebenprodukt, § 5 Abs. 1 KrWG:

„ Fällt ein Stoff oder Gegenstand bei einem Herstellungsverfahren an, dessen hauptsächlicher Zweck nicht auf die Herstellung dieses Stoffes oder Gegenstandes gerichtet ist, ist er als Nebenprodukt und nicht als Abfall anzusehen, wenn

- *sichergestellt ist, dass der Stoff oder Gegenstand weiterverwendet wird,*
- *eine weitere, über ein normales industrielles Verfahren hinausgehende Vorbehandlung hierfür nicht erforderlich ist,*
- *der Stoff oder Gegenstand als integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses erzeugt wird und*
- *die weitere Verwendung rechtmäßig ist; dies ist der Fall, wenn der Stoff oder Gegenstand alle für seine jeweilige Verwendung anzuwendenden Produkt-, Umwelt- und Gesundheitsschutz-anforderungen erfüllt und insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt führt.“*

1. Ansatz der Klage: Ausbauasphalt kein Abfall, sondern Nebenprodukt

EuGH vom 17. November 2022 – Rs. C-238/21 (PORR)

Nebenprodukt und kein Abfall, wenn

- die weitere Verwendung sicher möglich ist;
- keine über ein normales industrielles Verfahren hinausgehende Verarbeitung erforderlich ist;
- das erzeugte Material integraler Bestandteil des Herstellungsprozesses ist und
- durch die Verwendung keine schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen entstehen.

→ Voraussetzungen sind bezogen auf RC-Asphalt gegeben; dafür wurden auf 25 Seiten Sachverhaltsdarstellung diverse Fachpublikationen, fachbehördliche Einschätzungen und politische Erklärungen ausgewertet → Ziel: Darlegung der generellen Eignung zur Wiederverwendung und Bestätigung durch Praxis sowie allg. fachliche Anerkennung

Einfacher wäre das gewesen, wenn eine rechtliche Regelung zum Abfallende für RC-Asphalt vorläge!

1. Ansatz der Klage: Ausbauasphalt kein Abfall, sondern Nebenprodukt

RC-Asphalt ist Ergebnis eines **Herstellungsverfahrens**, dessen Hauptziel nicht die Herstellung dieses Stoffes ist. Ausbauasphalt wird in einem frühen Stadium von Sanierungsmaßnahmen an Straßen gewonnen, indem er als Aufbruchasphalt oder als Fräsgut aus dem bestehenden Straßenkörper ausgebaut wird.

weitere Verwendung von Ausbauasphalt ist sicher möglich – rechtliche Anforderungen:

- kein vernünftiger Zweifel an der weiteren Verwendung
  - Indiz: wirtschaftlicher Vorteil - wenn für den Stoff oder Gegenstand ein Markt oder eine konkrete Nachfrage besteht
  - genereller Marktwert wurde anhand Publikationen der BGR (Rohstoffsituation); UBA, BMWK, Eckpunktepapier „Wege zu einer nachhaltigen und resilienten Rohstoffversorgung“ und Eckpunktepapier zur Abfallende-Verordnung dargelegt

1. Ansatz der Klage: Ausbauasphalt kein Abfall, sondern Nebenprodukt

Argumentation:

- bereits beim Ausbau von Asphalt wird Unterscheidung zwischen teerhaltigem und teerfreiem Asphalt getroffen;
- auf dieser Basis wird teerfreier Ausbauasphalt nicht nur gelegentlich, sondern im Regelfall zur Herstellung neuer Asphaltprodukte verwendet;
- dieser Einsatz erfolgt regelhaft und nach standardisierten, allgemein anerkannten Verfahren unter Einsatz von strengen Qualitätssicherungsmaßnahmen;
- dabei beständig positiver Marktwert von Ausbauasphalt allgemein anerkannt;
- Praxis wird schon seit mehreren Jahrzehnten gepflegt und
- fachbehördlicher Konsens über die Verwendungstauglichkeit und Umweltverträglichkeit des Ausbauasphalts (insb: UBA, Arbeitsblatt 47 LANUV, LUA Bayern)

1. Ansatz der Klage: Ausbauasphalt kein Abfall, sondern Nebenprodukt

Verarbeitung im Rahmen der normalen industriellen Verfahren

Aufbereitungsschritte unterscheiden sich nicht von denjenigen, die auch für Primärrohstoffe bei der Asphaltherstellung durchzuführen sind.

- Vorgang des Brechens und Klassierens
- Ausbauasphalt wird einer rein physikalischen Aufbereitung durch Brechen und Sieben unterzogen → unterschiedliche Korngrößen hergestellt, die für die Anwendung in den unterschiedlichen Mischrezepturen für Asphaltdeck-schichten, -binderschichten und -tragschichten benötigt werden.
- Denselben Prozess müssen auch Kiese und Sande bzw. Hartgesteine durchlaufen, wenn man sie in den unterschiedlichen Mischrezepturen zum Einsatz bringen will.

1. Ansatz der Klage: Ausbauasphalt kein Abfall, sondern Nebenprodukt

Rechtmäßigkeit der weiteren Verwendung

Richtlinien für die umweltverträgliche Verwertung von Ausbaustoffen mit teer-/ pechtypischen Bestandteilen sowie für die Verwertung von Ausbauasphalt im Straßenbau RuVA-StB 01, Fassung 2005 der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen

- regeln als fachliche Grundlage vollständig und abschließend die weitere Verwendung von Ausbauasphalt
- mit Einhaltung dieser Vorgaben ist auch die Umweltverträglichkeit des Einsatzes von Ausbauasphalt sichergestellt
- siehe fachbehördliche Einschätzungen zur boden- und gewässerschutzrechtlichen Unbedenklichkeit
- Klarstellung: EBV gilt für Ausbauasphalt nicht (§ 2 Nr. 2 h) EBV)

2. Urteil des VG Halle vom 25.08.2026

- Bescheid über die Sicherheitsleistung wird aufgehoben
  - Die Klägerin betreibt keine Abfallentsorgungsanlage
  - Ausbauasphalt der Verwertungsklasse A ist kein Abfall sondern Nebenprodukt

„*Bei dem behandelten Asphalt in der Asphaltmischanlage der Klägerin handelt es sich um Ausbauasphalt der Verwertungsklasse A. Nur der Einsatz von Asphalt dieser Verwertungsstufe ist in den Genehmigungsbescheiden auch genehmigt. Aus den der Klägerin erteilten Genehmigungen ergibt sich, dass ausschließlich unbelasteter Ausbauasphalt ohne teer- oder pechhaltige Bestandteile gelagert und verarbeitet werden darf*."

(…)

„*Dieser bei der Klägerin zwischengelagerte Ausbauasphalt der Verwertungsklasse A ist als Nebenprodukt gem. § 4 KrWG und nicht als Abfall gem. § 3 KrWG einzuordnen*."

2. Urteil des VG Halle vom 25.08.2026

Erstens: Ausbauvorgang ist ein Herstellungsverfahren i.S.d. § 4 Abs. 1 KrWG, weil der Begriff nach der EuGH-Rechtsprechung weit auszulegen ist und auch Vorgänge im Rahmen von Baumaßnahmen erfasst.

Zweitens (sichere Weiterverwendung, § 4 Abs. 1 Nr. 1 KrWG) steht die Verwendung bereits vor dem Anfall des Materials fest: U.a. durch Bohrkernuntersuchungen vor dem Ausbau wird die Verwertungsklasse bestimmt, sodass die Verwendung schon im Anfallzeitpunkt konkret bestimmt ist. Hinzu kommen konkrete Nachfrage und positiver Marktwert.

Drittens (keine über ein normales industrielles Verfahren hinausgehende Vorbehandlung, § 4 Abs. 1 Nr. 2 KrWG) sind Zerkleinerung, Sortierung, Siebung und Homogenisierung übliche Aufbereitungsschritte zur Gewinnung eines technisch geeigneten Einsatzstoffs, die dem nicht entgegenstehen, da Ausbauasphalt der Klasse A keiner Schadstoffentfernung bedarf und dieselben Schritte auch für Primärrohstoffe angewendet werden müssen.

2. Urteil des VG Halle vom 25.08.2026

Viertens (integraler Bestandteil eines Herstellungsprozesses, § 4 Abs. 1 Nr. 3 KrWG) fällt der Ausbauasphalt als unmittelbare Folge eines technisch notwendigen Arbeitsschritts an und wird – der anlageninternen Rückführung entsprechend – unmittelbar als Einsatzstoff für neues Asphaltmischgut verwendet.

Fünftens (rechtmäßige Weiterverwendung, § 4 Abs. 1 Nr. 4 KrWG) gewährleisten die Grenzwerte der RuVA-StB 01/05 die Umweltverträglichkeit. Dies wird durch die Ausnahme des Ausbauasphalts der Verwertungsklasse A von den Anforderungen der Ersatzbaustoffverordnung bestätigt.

2. Urteil des VG Halle vom 25.08.2026

Keine Bindungswirkung immissionsschutzrechtlicher Genehmigung

„*Der Beklagte kann sich insoweit nicht mit Erfolg darauf berufen, dass die Anlage der Klägerin aufgrund der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung verbindlich als Abfallbehandlungsanlage eingeordnet und deshalb im vorliegenden Fall überhaupt nicht mehr zu prüfen sei, ob es sich bei dem streitgegenständlichen Ausbauasphalt der Verwertungsklasse A um Abfall im Sinne des § 3 KrwG handele. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist allein die Rechtmäßigkeit der nachträglich angeordneten Sicherheitsleistung nach § 17 Abs. 4a S. 1 BImSchG. Bei dieser Anordnung handelt es sich um einen eigenständigen Verwaltungsakt, dessen Rechtmäßigkeit unabhängig von der Rechtmäßigkeit der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung zu beurteilen ist.*“

→ Bindungswirkung der BImSchG-Genehmigung erstreckt sich nur auf Regelungsgehalt – Einstufung als Abfall gehört nicht dazu

III. Ausblick – weitergehende Relevanz der Entscheidung

1. Chance: Klärung zum Abfallende bei Ausbauasphalt durch VG?

- grundlegende Klärung zu Fragen der SiLei bei AMA
- Vereinheitlichung der divergenten Behördenpraxis?
- abstrakt generelle Herangehensweise der Nachweisführung kann allgemeingültige Klärung für Ausbauasphalt als solchen ermöglichen
- Folge: Vorbild für Gesetz- und Verordnungsgeber
- weitere Folgen:
  - Entlassung des Ausbauasphalts aus den strikten abfallrechtlichen Bindungen mit umfassenden Nachweispflichten, etc.
  - Verbesserung der Verkehrsfähigkeit
  - Leider Abweisung des Zwischenfeststellungsantrags

IV. Ausblick – weitergehende Relevanz der Fragestellungen

Welche Bedeutung hat die Diskussion?

- Verlust der Abfalleigenschaft führt dazu, dass die strengen Bindungen des KrWG nicht mehr zu erfüllen sind
- Einstufung als Produkt verbessert die Vermarktungsfähigkeit
- Höherwertige Einsatzzwecke sind rechtlich leichter möglich

IV. Ausblick – weitergehende Relevanz der Fragestellungen

Aufhebungsmöglichkeit von Bescheiden über Sicherheitsleistungen

Vor Erlass eines Bescheids

- Anhörung

Erlassener noch nicht bestandskräftiger Bescheid

- Widerspruchs-/Klagefrist noch nicht abgelaufen
- Rechtsbehelfe möglich

Erlassener aber bestandskräftiger Bescheid

- Widerspruchs-/Klagefrist abgelaufen
- Für belastende Verwaltungsakte gilt die Rücknahme nach § 48 Abs. 1 S. 1 VwVfG ohne die zusätzlichen tatbestandlichen Hürden der Abs. 2–4; sie steht im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde, das bei einer auf Dauer angelegten Belastung, deren Rechtswidrigkeit nachträglich offenkundig wird auch auf „Null“ reduziert sein kann

Vielen Dank!

Prof. Dr. Götz Brückner
Partner
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

T +49(0)341/3558210
F +49(0)341/35582130
E g.brueckner@petersenpartners.de

petersenpartners
Praxisgruppe Umwelt
Bergbau Energie

