

Bayerisches Staatsministerium für
Wohnen, Bau und Verkehr



Bayerisches Staatsministerium für
Umwelt und Verbraucherschutz

E-Mail
Regierungen
Landratsämter in ihrer jeweiligen Funktion als
Höhere bzw. Untere Bauaufsichts-,
Immissionsschutz-,
Wasserrechts- und Abfallbehörde

Ihr Zeichen, Ihre Nachricht vom	Unser Zeichen StMB-25-4160-4-6-52 52.1c-U4543-2017/3-5	Bearbeiter MR Dr. Parzefall MRin K. Robitsch	München 04.10.2024
	Telefon (089) 2192-02 (089) 9214-00	E-Mail Helmut.Parzefall@stmb.bayern.de Katharina.Robitsch@stmuv.bayern.de	

**Bauplanungs-, immissionsschutz-, abfall-, und wasserrechtliche Beurteilung
von Baustoffrecyclinganlagen an bestehenden und im Einzelfall geeigneten
Baustoffgewinnungsbetrieben**

Sehr geehrte Damen und Herren,

mit der zum 1. August 2023 in Kraft getretenen Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke vom 9. Juli 2024 (Ersatzbaustoffverordnung – ErsatzbaustoffV, BGBl. I S 2021) stehen nunmehr bundesweit rechtsverbindliche Vorgaben und einheitliche Standards für die Verwertung mineralischer Abfälle als Sekundärbaustoffe (mineralische Ersatzbaustoffe) zur Verfügung, die insbesondere auch für das Baustoffrecycling neue rechtliche Prämissen und fachliche Prioritäten begründen.

Mineralische Abfälle stellen den mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland dar. Die Ermöglichung und Steuerung seiner Verwertung ist eine zentrale umweltpolitische Aufgabe.

Ein entscheidender Verwertungsweg für mineralische Abfälle ist das Recycling, also die Aufbereitung und der nachfolgende Einbau in technische Bauwerke. Mit der Ersatzbaustoffverordnung (EBV) trägt der Normgeber darüber hinaus im Ergebnis auch der Tatsache Rechnung, dass durch konsequentes Baustoffrecycling die begrenzten Deponie- und Verfüll-Kapazitäten für mineralische Abfälle geschont werden können und damit nicht zuletzt Kostensteigerungen für die Bauwirtschaft bei diesen Entsorgungswegen entgegengewirkt werden kann. Vor diesem Hintergrund werden im Einvernehmen mit dem Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz folgende Hinweise gegeben:

1. Bauplanungsrecht

Probleme in der Praxis bereitet oftmals das Auffinden geeigneter Standorte für die Neuerrichtung oder Erweiterung von Anlagen zur Lagerung, Behandlung und Wiederaufbereitung von mineralischen Abfällen – insbesondere auch im Zusammenhang mit Baustoffrecyclinganlagen –, die in der Regel emissions- und flächenintensiv sind.

Die Bereitschaft der Gemeinden, hierfür Industriegebiete (GI) auszuweisen oder zu erweitern, ist oftmals gering bzw. scheitert ggf. auch am Widerstand der anderen dort angesiedelten oder ansiedlungswilligen Betriebe. Die Betriebe sind daher faktisch in der Regel auf einen Standort im Außenbereich angewiesen.

Nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ist ein Vorhaben im Außenbereich zulässig, wenn es *„wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkung auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden soll.*

In Auslegung dieser Regelung prüft die Rechtsprechung zunächst, ob entsprechende Anlagen überhaupt auf eine Situierung im Außenbereich angewiesen sind bzw. nicht vielmehr auf in der Gemeinde ausgewiesene Industriegebiete verwiesen werden können. Letzteres ist aus den o. a. Gründen in den meisten Fällen aber nicht möglich.

Weitere Zulässigkeitsvoraussetzung des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ist nach der Judikatur die Begründung einer besonderen Außenbereichspräferenz (Kriterium des „*Sollens*“), wonach das Vorhaben in besonderem öffentlichen Interesse liegen muss und nicht überwiegend aus wirtschaftlichem Eigeninteresse errichtet werden soll.

Zur früheren Rechtslage haben die Gerichte ganz überwiegend die individuellen und monetären Interessen des Betreibers an der wirtschaftlichen Nutzung von Bauschutt und nicht das allgemeine öffentliche Interesse an dessen Wiederverwertung in den Vordergrund gestellt und mit dieser Begründung die Privilegierung verneint (zuletzt – sehr restriktiv – VG Potsdam, Urt. v. 21.10.2022 -14 K 2016/18 juris unter Bezug auf ältere BVerwG-Rechtsprechung: Nicht ausreichend, wenn „Zweck der Wiederverwertung von Abfällen nur umweltpolitisch billigenswert bzw. sogar allgemein erwünscht“).

Diese Rechtsprechung bezieht sich allerdings noch auf die Rechtslage vor dem o. a. Inkrafttreten der EBV. Mit dieser könnte nunmehr das öffentliche Interesse an der Verwertung durch Recycling von Bau- und Abbruchabfällen und der besondere „Gemeinwohlbezug“ neu und deutlich höher bewertet werden. Wie nämlich in der VO-Begründung ausdrücklich aufgezeigt wird, liegt dieser Verordnung auch die gesetzgeberische Intention zur „*Unterstützung der notwendigen Transformation zu einer ressourcenschonenden und auf Nachhaltigkeit ausgerichteten Kreislaufwirtschaft*“ zugrunde, d. h. nicht vermeidbare Abfälle sind durch einen recyclinggerechten Abbruch im Wirtschaftskreislauf zu halten und letztlich die optimale Verwertung mineralischer Abfälle sicher zu stellen. Es stelle eine zentrale umweltpolitische Aufgabe dar, die Verwertung mineralischer Abfälle – als den mit Abstand größten Abfallstrom – so zu steuern, dass den Anforderungen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen an ein nachhaltiges und ressourceneffizientes Wirtschaften bestmöglich entsprochen und der Schutz von Mensch und Umwelt unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet wird. Gleichzeitig wird damit dem Auftrag in Art. 20a GG und Art. 141 BV zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen entsprochen.

Der mit wichtigste Verwertungsweg ist das Recycling, also die Aufbereitung und der nachfolgende Einbau in technische Bauwerke.

Mit der Einführung der EBV wurde ein bundeseinheitliches, in sich schlüssiges und abgestimmtes Konzept als rechtlich verbindliche Grundlage für die Herstellung und den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke sowie das Auf- oder Einbringen von Materialien auf oder in den Boden geschaffen.

Unabdingbare Bausteine in der Kreislaufwirtschaft sind damit Baustoffrecyclinganlagen (Anlagen zum Sammeln, Lagern, Beprobieren, Aufbereiten, Reinigen und Inverkehrbringen von Baustoffen), die auf entsprechende Standorte (s. oben) angewiesen sind.

Dieser umweltrechtliche und -politische Paradigmenwechsel im Sinn der Optimierung der Kreislaufwirtschaft ist geeignet, auch das – für die Annahme einer Außenbereichs-Adäquanz i. S. v. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB geforderte – öffentliche Interesse und den besonderen „Gemeinwohlbezug“ der Recyclinganlagen neu zu definieren. Das Recycling kann nicht mehr wie nach der alten Rechtslage nur als „*umweltpolitisch billigenswert bzw. erwünscht*“ (so VG Potsdam aaO unter Bezug auf BVerwG) bewertet werden, sondern stellt sich als prioritäres öffentliches Interesse dar (ähnlich dem „überragenden öffentlichen Interesse“ i. S. v. § 2 EEG). Damit ist aber – bezogen auf dieses Tatbestandsmerkmal (abgeleitet aus dem Kriterium des „Sollens“) – grundsätzlich auch der Anwendungsbereich der Privilegierung von Baustoffrecyclinganlagen nach § 35 Abs.1 Nr. 4 BauGB eröffnet.

Auch die weiteren gesetzlichen Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB samt einschränkender Anforderungen der Rechtsprechung – die diese mit der „ausgleichsbedürftigen tatbestandlichen Weite der Vorschrift“ begründet (grundlegend: BVerwG v 06.09.1999– 4 B 74.99) –, können hier grundsätzlich erfüllt sein:

- (1) Als gesetzliche Voraussetzung fordert § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB entweder eine besondere außenbereichsaffine Zweckbindung oder nachteilige Wirkungen auf die (Innenbereichs-) Umgebung: Von letzteren erfasst sind damit insbesondere Vorhaben, die wegen der von ihnen ausgehenden Emissionen oder wegen besonderer Gefahren nicht im Innenbereich untergebracht werden sollen.

Dies ist bei Baustoffrecyclinganlagen generell zu bejahen: Baustoffrecyclinganlagen sind aufgrund der großen Aufbereitungsmengen – mineralische Abfälle stellen, wie erwähnt, den bei Weitem größten Abfallstrom in Deutschland dar – gekennzeichnet durch erheblichen LKW-Verkehr im Zu- und Abfahrtsbetrieb, auf dem Gelände mit erheblichem Massenumschlag mit schweren Baumaschinen sowie zur Zerkleinerung und Sortierung des Recyclingmaterials durch lautstarke Brecher- und Siebanlagen mit nachfolgender großflächiger Haufwerks-Bildung. Sowohl die enorme Flächeninanspruchnahme als auch die Einhaltung der Anforderungen zum Lärmschutz und zum Schutz vor Staubemissionen nach BImSchG lassen sich in Innenbereichen trotz hohem technischen Aufwand kaum realisieren.

- (2) Einschränkendes Merkmal der Rechtsprechung ist zunächst, dass die zu privilegierenden Vorhaben nur singulären Charakter haben dürfen, d. h. nicht in größerer Zahl zu erwarten sind und dass deshalb nicht vorausschauend geeignete Standorte ausgewählt werden müssen, sondern eine Beurteilung des Einzelfalls am Maßstab öffentlicher Belange genügt (BVerwG aaO).

Es ist nun keineswegs zu erwarten, dass Baustoffrecyclinganlagen nunmehr gleichsam aus dem „Boden wachsen“: Wegen der komplexen topographischen, bautechnischen und ökologischen Vorgaben und der anlagentypischen betrieblichen Anforderungen (verkehrliche Anbindung, leistungsfähige Energieversorgung, Staubschutz, Lärmschutz, Flächengröße) ist nur eine sehr selektive und punktuelle Standortauswahl möglich.

Als besonderer Standortbezug ist des Weiteren zu fordern, dass Bauschuttrecyclinganlagen lediglich an fachlich hierfür prädestiniert geeigneten Standorten das Außenbereichsprivileg erfahren, wie z. B. an bestehenden und im Einzelfall geeigneten Baustoffgewinnungsbetrieben (z. B. Steinbrüche, Kiesgruben oder Betonmischanlagen) mit großem Flächendargebot bei ausreichend dimensionierter Verkehrsanbindung.

Außerdem hat die Gemeinde – s. nachfolgend – bei Anlagen nach § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ausdrücklich die Möglichkeit der Konzentrationsflächenplanung i. S. v. §35 Abs. 3 Satz 3 BauGB, mit der sie steuernd einen Standort bestimmen (Positiv-Planung) und damit weitere Standorte und einen „Wildwuchs“ ausschließen und verhindern kann.

- (3) Letztendlich verlangt die Rechtsprechung zur Begründung eines besonderen Außenbereichsbezugs eines Vorhabens noch eine Rechtfertigung gegenüber der primären städtebaulichen Zielsetzung (Produktionsraum für die Landwirtschaft und Erholungsraum für die Allgemeinheit) dergestalt, dass ausgehend vom Gleichheitssatz das Privileg einer bevorzugten Außenbereichsnutzung unter Ausschluss Dritter nur aus sachgerechtem Grunde eingeräumt werden darf. Insoweit kann aber wiederum auf das oben ausführlich begründete, mit verfassungsrechtlichem Auftrag versehene prioritäre Interesse am Baustoffrecycling im Rahmen geordneter Kreislaufwirtschaft Bezug genommen werden.

Zu betonen ist, dass den Gemeinden mit der Konzentrationsflächenplanung ein wirksames Planungs- und Steuerungsmittel als Korrelat zur Privilegierung zur Verfügung steht. Wertvolle Grundlage kann hier ein ggf. in kommunaler Zusammenarbeit und mit Unterstützung der Umweltbehörden erstelltes Standortkonzept sein, das dann gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB zu berücksichtigen ist und in das auch raumordnerische Gesichtspunkte einfließen können.

Das hier oft sehr bedeutsame interkommunale Element bei der Standortbestimmung könnte auch Ausdruck finden, durch einen gemeinsamen Flächennutzungsplan beteiligter Gemeinden, der für „räumliche oder sachliche Teilbereiche“ wie hier in sehr vereinfachter Form möglich wäre (vgl. § 204 Abs. 1 Satz 4 BauGB: Vereinbarung der beteiligten Gemeinden über bestimmte Darstellungen). Auch dieser gemeinsame Plan kann dann Konzentrationswirkung entfalten.

2. Ergänzung insbes. aus Sicht des Immissionsschutz- und Wasserrechts

Unabhängig von einer baurechtlichen Privilegierung sind die Vorgaben, die sich aus WHG, BayWG, BImSchG sowie AwSV ergeben, zu beachten.

Das Genehmigungsverfahren für die in Rede stehenden Anlagen wird als immissionsschutzrechtliches Verfahren bei der unteren Immissionsschutzbehörde durchgeführt.

Die Kommunalen Spitzenverbände erhalten einen Abdruck dieses Schreibens.

Mit freundlichen Grüßen

gez. Dr. Helmut Parzefall
Ministerialrat

gez. Katharina Robitsch
Ministerialrätin