

Berlin

Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Zimmermann
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Dr. Jochen Fischer
Dr. Frank Wenzel
Dr. Maren Wittzack
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Georg Buchholz
Jens Kröcher
Dr. Holger Thärichen
Dr. Sebastian Schattenfroh
Dr. Jörg Beckmann
Dr. Joachim Wrase
Isabelle-Konstanze Charlier, M.E.S.
Dr. Markus Behnisch
Dr. Peter Neusüß
Wiebke Richmann
Annette Sander
Julia Biermann

Augsburg

Dr. Thomas Reif

Berlin, 13.01.2012

Rechtliche Bewertung des Transportes asbesthaltigen Schlamms von Wunstorf-Luthe zur Deponie Ihlenberg sowie des zugehörigen Entladevorgangs

Rechtsgutachten

im Auftrag
des Ministeriums für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus des Landes Mecklenburg-Vorpommern

Rechtsanwalt Wolfgang Siederer
Rechtsanwalt Hartmut Gaßner
Rechtsanwältin Julia Biermann
Rechtsanwältin Annette Sander

Inhaltsverzeichnis

A. Sachverhalt und Aufgabenstellung	5
B. Rechtliche Bewertung.....	8
I. Gefahrgutrechtliche Anforderungen	8
1. Maßgebliche Rechtsgrundlagen	8
2. Pflichten bei Anwendung des ADR	10
3. Sondervorschrift 168 des ADR für Asbest.....	12
4. Auslegung der Sondervorschrift 168 des ADR.....	15
4.1 Allgemeines	15
4.2 Schutzzweck der Vorschriften des Gefahrgutrechts	17
4.3 Wasser-Mineralien-Gemisch als Bindemittel?	19
4.4 Freisetzung „gefährlicher Mengen“ lungengängiger Asbestfasern	21
a) Keine wissenschaftlich begründeten unteren Wirkungsschwellen	22
b) EU-Asbestrichtlinie.....	25
c) TRGS 519 und Bekanntmachung 910 des AGS	26
d) Rechtsprechung zur Gefährlichkeit von Asbest.....	29
e) Bewertung.....	33
4.5 Anforderungen an den Nachweis der Voraussetzungen der Sondervorschrift 168 des ADR	34
4.6 Akkreditierung des TÜV Nord	38
5. Zwischenergebnis.....	39
6. Zulassung von Ausnahmen.....	40
7. Verwaltungsverfahren und Zuständigkeiten	44
7.1 Kein Genehmigungserfordernis	44
7.2 Überwachungs- und Anordnungsbefugnisse	45
7.3 Überwachungszuständigkeiten	46
7.4 Sachliche Zuständigkeit für Ausnahmezulassungen	47
7.5 Örtliche Zuständigkeit	48
7.6 Besonderheiten bei länderübergreifenden Transporten	50
7.6.1 Länderübergreifende Geltung von Ausnahmegenehmigungen eines Bundeslandes?.....	52
7.6.1.1 Verwaltungshoheit der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen.....	52

7.6.1.2	Grenzen der Verbandskompetenzen eines Landes	56
7.6.1.3	Kompetenz für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von den Verpackungsanforderungen des ADR.....	62
7.6.2	Überwachungs- und Anordnungsbefugnisse der Landesbehörden im Land Mecklenburg-Vorpommern.....	65
7.6.2.1	Bindungswirkung der „Nichtbeanstandung“ durch die niedersächsischen Behörden?	66
7.6.2.2	Unzuständigkeit der Behörden Mecklenburg-Vorpommerns aufgrund vorheriger Befassung durch niedersächsische Behörden?	67
7.6.3	Zwischenergebnis	72
II.	Gefahrstoffrechtliche Anforderungen	74
1.	Maßgebliche Rechtsgrundlagen	74
2.	Anwendbarkeit der GefStoffV	77
2.1	Asbest als Gefahrstoff.....	77
2.2	Anwendung des Gefahrstoffrechts auf die Beförderung von Asbest	78
3.	Ausnahmen nach § 19 GefStoffV.....	79
4.	Verbindlichkeit der TRGS 519?.....	82
5.	Gefahrstoffrechtliche Zuständigkeiten.....	85
5.1	Sachliche Zuständigkeit	85
5.2	Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 19 Abs. 1 GefStoffV	86
5.3	Überwachungsbefugnisse bei unzulässigen Transporten.....	87
III.	Deponiebezogene Anforderungen.....	88
1.	Maßgebliche abfallrechtliche Rechtsgrundlagen.....	88
1.1	Europäisches Recht	88
1.2	Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz	90
1.3	Deponieverordnung	91
1.4	Vollzugshilfe der LAGA.....	94
1.5	Verhältnis der deponiebezogenen Anforderungen zu den gefahrgut- und gefahrstoffrechtlichen Vorgaben	99
2.	Arbeitsschutz auf der Deponie	100
3.	Immissionsschutzrecht.....	100

C. Zusammenfassung	102
I. Gesamtergebnis.....	102
II. Gefahrgutrecht	103
III. Gefahrstoffrecht	105
IV. Deponiebezogene Anforderungen.....	106
V. Zuständigkeiten.....	108

A. Sachverhalt und Aufgabenstellung

Gegenstand des vorliegenden Rechtsgutachtens ist die geplante Ablagerung von ca. 135.000 t asbesthaltigen Schlamms und ca. 10.000 t asbesthaltiger Scherben auf der Deponie Ihlenberg und die rechtliche Zulässigkeit der unverpackten Beförderung des Schlamms.

Im Ortsteil Luthe der Stadt Wunstorf in Niedersachsen betrieben die ehemaligen Fulgurit-Werke von 1912 bis 1973 ein Werk zur Herstellung von Asbestzementprodukten. In diesem Zusammenhang wurden bis etwa 1973 Rückstände aus der Produktion in Form von Asbestzementschlamm und Asbestzementscherben auf einer direkt an das Werksgelände angrenzenden Fläche abgelagert. Es entstand die sog. „Fulgurit-Halde“.¹ Der heutige Eigentümer des Grundstücks ist die Eichriede-Projekt GmbH.

Seitens der zuständigen Behörden des Landes Niedersachsen wird für die Fulgurit-Halde die Notwendigkeit einer Sanierung gesehen. Beabsichtigt ist, die Sanierung durch Abtragung der Halde und externe Entsorgung der Abfälle durchzuführen, um durch eine Beseitigung der Altlast auch eine gewerbliche Folgenutzung des Grundstücks zu ermöglichen.

Der aufgehaltene Schumm enthält nach den durchgeföhrten Erkundungsbohrungen Asbest in einer Konzentration von < 1 % bis zu 7 %.²

Die Projektbeteiligten (Vorhabenträger, Gutachter des Vorhabenträgers, beteiligte niedersächsische Behörden) halten es für zulässig und ausreichend, dass das aufgenommene Haldenmaterial (Asbestzementschlamm) in loser Schüttung und unverpackt transportiert und zur Deponie verbracht wird. Aufgrund der Materialeigenschaften (insbesondere hoher Wassergehalt des Schlamms) wird von den Projektbeteiligten erwartet, dass bei der Beförderung keine unzulässige Freisetzung von Asbestfasern verursacht wird. Die Asbestscherben sollen in sog. Big-Bags verpackt werden. Als zusätzliche Sicherungsmaßnahme werden eine Abdeckung der Mulden-Lkw

¹ Leistungsbeschreibung zur Sanierung im Auftrag der Eichriede-Projekt GmbH, erstellt von BIG Prof. Burmeier Ingenieurgesellschaft mbH, 14.10.2010.

² BIG mbH, Technische Erkundung zur Sanierung der Fulgurit-Halde und Bewertung der Umweltauswirkungen, 28.04.2008, S. 34 und 36.

mit dicht schließenden Planen sowie der Einsatz eines Restfaserbindemittels zur Vorbeugung einer Verstaubung vorgesehen.

Die Eichriede-Projekt GmbH hat die HEILIT Umwelttechnik GmbH (HUT) als Generalunternehmer mit der Sanierung beauftragt. Die HUT hat ihrerseits Angebote zur Entsorgung des aufgenommenen Haldenmaterials eingeholt. Die IAG Ihlenberger Abfallentsorgungsgesellschaft mbH (IAG) als Betreiberin der Deponie Ihlenberg hat in der Ausschreibung der HUT ein Angebot abgegeben.

Der geltende Abfallartenkatalog der Deponie Ihlenberg, einer Deponie der Deponiekategorie III für gefährliche Abfälle, umfasst Abfälle aus der Herstellung von Asbestzement (AVV Nr. 101309).

Die geplanten Transporte der asbesthaltigen Abfälle zur Deponie Ihlenberg sind in der Öffentlichkeit kontrovers diskutiert worden. Umstritten ist insbesondere, ob die beabsichtigte unverpackte Beförderung des asbesthaltigen Schlamms zulässig ist oder ob mit der unverpackten Beförderung für Beförderungspersonal, Mitarbeiter der Deponie, Anwohner und Verkehrsteilnehmer Gefahren oder nicht akzeptable Risiken verbunden sind.

Im Auftrag des Vorhabenträgers hat der TÜV Nord in der 43. und 44. Kalenderwoche 2011 Testfahrten durchgeführt, um messtechnisch zu ermitteln, mit welcher Faserfreisetzung während der Transporte zu rechnen.³

Im Jahre 2008 war im Rahmen des genannten Sanierungskonzepts vorgesehen, die asbesthaltigen Schlämme und Scherben auf der Deponie Hannover-Lahe abzulagern. Für diese Deponie war durch Planfeststellungsbeschluss des Staatlichen Gewerbeaufsichtsamtes Hannover die unverpackte Annahme und Ablagerung der asbesthaltigen Abfälle zugelassen worden. Gegen den Planfeststellungsbeschluss war durch Anwohner und die Gemeinde Isernhagen Klage erhoben und Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gestellt worden. Das Niedersächsische OVG hatte mit Beschlüssen vom 20.02.2009⁴ die aufschiebende Wirkung der Klagen wiederhergestellt, soweit die An-

³ TÜV Nord, Bericht über Luft- und Materialuntersuchungen im Rahmen des Straßentransports asbesthaltiger Produktionsschlämme mittels Muldenauflieger, 07.11.2011 (TÜV Nord, Messbericht).

TÜV Nord, Prüfung der Einhaltung der Sondervorschrift 168 von asbesthaltigen Abfällen gemäß den Bestimmungen zur Gefahrgutbeförderung auf der Straße, 19.11.2011 (TÜV Nord, Sondervorschrift 168).

⁴ 7 MS 11/09 und 7 MS 9/09.

nahme und der Einbau von asbesthaltigen Abfällen anders als in geschlossenen, staubdichten Behältern und das Verkippen der Abfälle auf der Deponie gestattet worden war. Da der Betrieb der Deponie Hannover-Lahe zum 15.07.2009 befristet war, konnte infolge der Gerichtsentscheidung die Ablagerung auf dieser Deponie nicht mehr realisiert werden.

Vor dem Hintergrund der durch die Entscheidungen des Niedersächsischen OVG aufgeworfenen Rechtsfragen hat das Wirtschaftsministerium des Landes Mecklenburg-Vorpommern die Kanzlei [Gaßner, Groth, Siederer & Coll.] mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens beauftragt.

Zu prüfen ist, ob die vorgesehenen Art und Weise der Transporte des asbesthaltigen Schlamms sowie der zugehörige Entladevorgang auf der Deponie Ihlenberg mit geltendem Recht, insbesondere mit gesundheitsschutz-, immissionsschutz-, arbeitsschutz-, gefahrstoff-, gefahrgut- und abfallrechtlichen Rechtsvorschriften vereinbar ist. Sollte ein Verstoß gegen geltendes Recht festgestellt werden, ist unter Berücksichtigung der in Niedersachsen getroffenen rechtlichen Entscheidungen aufzuzeigen, welche Behörde des Landes Mecklenburg-Vorpommern aufgrund welcher Ermächtigungsgrundlage welche Eingriffsmöglichkeiten besitzt.

Nicht Gegenstand des vorliegenden Rechtsgutachtens sind die vorgesehenen Sanierungsmaßnahmen am Standort der Fulgurit-Halde selbst, ihre rechtliche Notwendigkeit bzw. ihre rechtliche Zulässigkeit.

Gegenstand unserer Begutachtung sind nicht Verwaltungsentscheidungen, die seitens zuständiger niedersächsischer Behörden getroffen worden sind. Zu untersuchen ist, ob die Transporte des asbesthaltigen Schlamms, die auch auf dem Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern stattfinden sollen, mit den einschlägigen gesetzlichen Vorschriften vereinbar sind und ob die Abfälle in der vorgesehenen Form auf der Deponie angenommen und abgelagert werden können.

B. Rechtliche Bewertung

I. Gefahrgutrechtliche Anforderungen

1. Maßgebliche Rechtsgrundlagen

Maßgebliche Rechtsgrundlagen für die gefahrgutrechtliche Bewertung sind:

- Europäisches Übereinkommen über die internationale Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße (ADR)⁵
- 21. ADR-Änderungsverordnung vom 07.10.2010⁶
- Gefahrgutrichtlinie der EG⁷
- Gesetz über die Beförderung gefährlicher Güter – GGBefG⁸
- Gefahrgutverordnung – GGVSEB⁹

Die auf Grundlage der Ermächtigung in § 3 GGBefG erlassene GGVSEB regelt als Grundverpflichtung in § 3, dass gefährliche Güter nur befördert werden dürfen, wenn deren Beförderung nicht nach Maßgabe der Bestimmungen des ADR ausgeschlossen ist und die Beförderung unter Einhaltung der anwendbaren Vorschriften des ADR erfolgt.

⁵ Vom 30.09.1957 (BGBl. 1969, II. S. 1491) in der Fassung der Bekanntmachung der Neufassung der Anlagen A und B vom 25.11.2010, BGBl. II, S. 1412. Das Gutachten des TÜV Nord vom 19.11.2011 führt das ADR in der Fassung der Neufassung der Anlagen A und B vom 07.04.2009 (BGBl. 2009 II, S. 396) an, hinsichtlich der im vorliegenden Zusammenhang maßgeblichen Vorschriften hat sich jedoch keine Änderung ergeben.

⁶ BGBl. 2010 II, S. 1134.

⁷ Richtlinie 2008/69/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24.09.2008 über die Beförderung gefährlicher Güter im Binnenland (ABl. Nr. L260/13 vom 30.09.2008).

⁸ In der Fassung der Bekanntmachung vom 07.07.2009 (BGBl. I, S. 1774, S. 3975).

⁹ Verordnung über die innerstaatliche grenzüberschreitende Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, mit Eisenbahn und auf Binnengewässern (Gefahrgutverordnung Straße, Eisenbahn und Binnenschifffahrt – GGVSEB) vom 17.06.2009, BGBl. I, Nr. 33, S. 1389, zuletzt geändert durch Art. 1 der Verordnung vom 04.03.2011 (BGBl. I, Nr. 9, S. 347), in Kraft getreten am 01.01.2011.

Die GGVSEB dient nicht nur der Umsetzung des ADR, sondern ausdrücklich auch der Umsetzung der Richtlinie 2008/68/EG.

§ 4 Abs. 1 GGVSEB regelt allgemeine Sicherheitspflichten. Danach sind die an der Beförderung gefährlicher Güter Beteiligten verpflichtet,

„die nach Art und Ausmaß der vorhersehbaren Gefahren erforderlichen Vorkehrungen zu treffen, um Schadensfälle zu verhindern und bei Eintritt eines Schadens dessen Umfang so gering wie möglich zu halten.“

Unter bestimmten Voraussetzungen können nach § 5 GGVSEB durch die nach Landesrecht zuständigen Stellen Ausnahmen für Beförderungen innerhalb Deutschlands zugelassen werden, soweit dies nach der Richtlinie 2008/68 EG zulässig ist.

§ 2 Abs. 1 GGBeFG enthält die zentrale Begriffsbestimmung der „gefährlichen Güter“ im Sinne des Gefahrgutrechts. Umfasst sind danach

„Stoffe und Gegenstände, von denen auf Grund ihrer Natur, ihrer Eigenschaften oder ihres Zustandes im Zusammenhang mit der Beförderung Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, insbesondere für die Allgemeinheit, für wichtige Gemeingüter, für Leben und Gesundheit von Menschen sowie für Tiere und Sachen ausgehen können“.

Die Einordnung von Asbest und asbesthaltigen Materialien als gefährliches Gut im Sinne dieser Begriffsbestimmung ist unstreitig und ergibt sich aus Ziff. 2.2.9.1.4 des ADR. Der ADR führt folgende Asbestarten auf:

UN-Nr.	Stoff
2212	Asbest, blau (Krokydolith)
2212	Asbest, braun (Amosit, Mysorit)
2590	Asbest, weiß (Chrysotil, Aktinolith, Anthophyllit, Tremolit)

2. Pflichten bei Anwendung des ADR

Bei Anwendung des ADR sind insbesondere die Vorschriften über die Verwendung von Verpackungen nach Teil 4 des ADR und die Vorschriften für die Beförderung, die Be – und Entladung sowie die Handhabung nach Teil 7 des ADR zu berücksichtigen.

Aus Ziff. 4.1.1.1 des ADR ergibt sich, dass gefährliche Güter in Verpackungen, einschließlich Großpackmittel (Intermediate Bulk Container = IBC) und Großverpackungen, guter Qualität verpackt sein müssen. Die Verpackungen, einschließlich Großpackmittel (IBC) und Großverpackungen, müssen so beschaffen sein, dass unter normalen Beförderungsbedingungen das Austreten des Inhalts aus der versandfertigen Verpackung, insbesondere in Folge von Vibration, Temperaturwechsel, Feuchtigkeits- oder Druckänderung vermieden wird.

In Kapitel 1.8 des ADR sind die Maßnahmen zur Kontrolle und zur sonstigen Unterstützung der Einhaltung der Sicherheitsvorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter geregelt. So hat gemäß Ziff. 1.8.3.3 des ADR der Gefahrgutbeauftragte des befördernden Unternehmens geeignete Sofortmaßnahmen bei etwaigen Unfällen oder Zwischenfällen, die unter Umständen die Sicherheit während der Beförderung gefährlicher Güter oder während des Be- oder Entladens gefährden, durchzuführen. In Teil 6 des ADR sind die Bau- und Prüfvorschriften für Verpackungen, Großpackmittel (IBC), Großverpackungen und Tanks geregelt. Konkrete Maßnahmen, die über die allgemeinen Vorschriften für die Verwendung von Verpackungen in Kap. 4.1 hinausgehen und der Verpackungssicherheit und der Vermeidung von Unfällen dienen, sind für Stoffe der Klasse 9 im ADR nicht genannt.

Die asbesthaltigen Schlämme sind gemäß Ziff. 2.2.9.1.4 des ADR unter die Klasse 9 zu subsumieren. Unter den Begriff der Klasse 9 „verschiedene gefährliche Stoffe und Gegenstände“ fallen Stoffe und Gegenstände, die während der Beförderung eine Gefahr darstellen, die nicht unter die Begriffe anderer Klassen fällt.

Anders als für die Beförderung radioaktiver Stoffe ergeben sich aus dem ADR keine Vorschriften, die eine Verpackungssicherheit auch für den Fall eines Un-

falls oder Störfalls bei der Beförderung der asbesthaltigen Schlämme gewährleisten.

Aus der in Kapitel 3.2 des ADR aufgeführten Tabelle A ergibt sich, dass Asbest „Blau“ und Asbest „Braun“ jeweils der Verpackungsgruppe II zuzuordnen sind sowie der Verpackungsanweisung P002 sowie IBC o8 unterliegen. In der Verpackungsanweisung sind die zulässigen Einzelverpackungen und die zusammen gesetzten Verpackungen aufgeführt. Außerdem werden für zusammen gesetzte Verpackungen die zulässigen Außenverpackungen, Innenverpackungen und, sofern zutreffend, die zugelassene Höchstmenge für jede Innen- oder Außenverpackung aufgeführt.

Aus der Verpackungsanweisung P002 ergibt sich, dass die asbesthaltigen Schlämme unter bestimmten Voraussetzungen sowohl in zusammen gesetzten Verpackungen als auch in Einzelverpackungen transportiert werden können. Als Einzelverpackung sind Fässer, Kanister sowie Kisten und – mit einer höchsten Nettomasse von 50 kg – sogar Säcke zulässig. Jedoch müssen die Säcke in gedeckten Fahrzeugen oder geschlossenen Containern befördert oder in geschlossene starre Umverpackungen eingesetzt werden (Sondervorschrift PP37).

Die Regelungen für Großpackmittel (IBC) sind in der Verpackungsanweisung IBC o8 geregelt. Hiernach sind Großpackmittel (IBC) zugelassen, wenn die allgemeinen Vorschriften der Abschnitte 4.1.1, 4.1.2 und 4.1.3 erfüllt sind. Die Verpackungsanweisung differenziert nach metallenen IBC, starren Kunststoff-IBC, Kombinations-IBC, IBC aus Pappe, IBC aus Holz sowie flexiblen IBC. Letztere müssen staubdicht und wasserbeständig oder mit einer staubdichten und wasserbeständigen Auskleidung versehen sein. Bei einem flexiblen Großpackmittel handelt es sich um ein Großpackmittel, das aus einem mit geeigneten Bedienungsausrüstungen und Handhabungsvorrichtungen versehenen Packmittelkörper besteht, der aus einer Folie, einem Gewebe oder einem anderen flexiblen Werkstoff oder aus Zusammensetzungen von Werkstoffen dieser Art gebildet wird, soweit erforderlich, mit einer inneren Beschichtung oder einer Auskleidung (vgl. die Begriffsbestimmung gemäß Ziff. 1.2.1 des ADR).

Für flexible IBC, umgangssprachlich auch als „Big Bags“ bezeichnet, sind in Ziff. 6.5.5.2 des ADR besondere Vorschriften geregelt, welche die Beschaffenheit dieser „Big Bags“ betreffen, damit diese eine angemessene Widerstandsfähig-

keit gegenüber Alterung und Festigkeitsabbau durch ultraviolette Strahlung, klimatische Bedingungen oder das Füllgut aufweisen, um für die vorgesehene Verwendung geeignet zu sein (vgl. Ziff. 6.5.5.2.5 des ADR).

Die Beförderung der asbesthaltigen Schlämme erfordert die Verwendung einer bestimmten Beförderungsausrüstung nach den Vorschriften des Teils 7 (Vorschriften für die Beförderung, die Be- und Entladung und die Handhabung) des ADR. Neben den Vorschriften des Teils 7 müssen die für die Beförderung gefährlicher Güter verwendeten Fahrzeuge hinsichtlich ihrer Auslegung, ihres Baus und ggf. ihrer Zulassung den jeweiligen Vorschriften des Teils 9 des ADR entsprechen.

Zu berücksichtigen ist, dass eine Beförderung in loser Schüttung für die asbesthaltigen Schlämme nicht zugelassen ist. Denn ein Gut darf nur dann in loser Schüttung befördert werden, wenn in Kapitel 3.2 Tabelle A Spalte 10 eine Sondervorschrift mit einem mit dem Buchstaben „BK“ beginnenden alphanumerischen Code angegeben ist, welche diese Beförderungsart ausdrücklich zulässt oder wenn in Kapitel 3.2 Tabelle A Spalte 17 eine Sondervorschrift mit einem mit dem Buchstaben „VV“ beginnenden alphanumerischen Code angegeben ist, welche diese Beförderungsart ausdrücklich zulässt. Eine solche Sondervorschrift ist für Asbest nicht angegeben.

3. **Sondervorschrift 168 des ADR für Asbest**

Kapitel 3.3.1 des Anhangs zum ADR enthält Sondervorschriften (SV) für bestimmte Stoffe oder Gegenstände. Die SV 168 bestimmt:

„Asbest, der so in ein natürliches oder künstliches Bindemittel (wie Zement, Kunststoff, Asphalt oder Harze, Mineralien) eingebettet oder daran befestigt ist, dass es während der Beförderung nicht zum Freiwerden gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern kommen kann, unterliegt nicht den Vorschriften des ADR. Fertigprodukte, die Asbest enthalten und dieser Vorschrift nicht entsprechen, unterliegen den Vorschriften des ADR nicht, wenn sie so verpackt sind, dass es während der Beförderung nicht zum Freiwerden gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern kommen kann.“

Bei den asbesthaltigen Schlämmen handelt es sich nicht um Fertigprodukte i. S. v. Satz 2 der SV 168. Maßgeblich für die Beurteilung der gefahrgutrechtlichen Anforderungen an den Transport der asbesthaltigen Schlämme ist daher der vorstehend zitierte Satz 1 der SV 168.

Der TÜV Nord hat in seinem Gutachten vom 19.11.2011 die Auffassung vertreten, dass die Anforderungen der SV 168 für das fragliche Material erfüllt sind und nachgewiesen werden kann, dass keine Freisetzung von Asbestfasern von dem Material erfolgt, die den heranzogenen Beurteilungswert von 15.000 F/m³ überschreitet. Bei bisher durchgeführten Testfahrten sei eine Unterschreitung dieses Wertes nachgewiesen worden. Gestützt wird die Bewertung auf eine Heranziehung der Festlegungen in der TRGS 519¹⁰. Dort wird in Nr. 2.8 festgelegt, dass Arbeiten mit geringer Exposition der Beschäftigten vorliegen, wenn eine Asbestfaserkonzentration am Arbeitsplatz von 15.000 F/m³ unterschritten wird.

Der TÜV Nord ist der Auffassung, dass mangels Präzisierung des Begriffs der „gefährlichen Menge“ im ADR auf entsprechende Regelungen zum Chemikalienrecht/Arbeitsschutz zurückgegriffen werden könne. Das Gewerbeaufsichtsamt Hannover und das Niedersächsische Ministerium für Umwelt und Klimaschutz haben sich den Bewertungen des TÜV Nord angeschlossen.

Diese Bewertung ist im Folgenden zu überprüfen, wobei eine Auslegung der Tatbestandsmerkmale der SV 168 erforderlich ist:

- Was ist ein „Bindemittel“ i. S. der SV 168 und unter welchen Voraussetzungen ist Asbest in ein Bindemittel „eingebettet“ bzw. an einem Bindemittel „befestigt“?
- Von zentraler Bedeutung ist die Auslegung des Begriffs der „gefährlichen Mengen“ lungengängiger Asbestfasern, die während der Beförderung nicht freigesetzt werden dürfen.

Soweit ersichtlich, haben sich die Gerichte mit Ausnahme der beiden Entscheidungen des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 20.02.2009 im

¹⁰ Technische Regeln für Gefahrstoffe des Ausschusses für Gefahrstoffe (AGS) „Asbest: Abbruch, Sanierungs- oder Instandhaltungsarbeiten (TRGS 519)“, Ausgabe: Januar 2007, berichtet März 2007.

Zusammenhang mit der seinerzeit beabsichtigten Ablagerung des asbesthaltigen Schlamms von der Fulgurit-Halde in Wunstorf-Luthe auf der Deponie Hannover-Lahe¹¹ bislang nicht mit der Auslegung und Anwendung der SV 168 befasst. Gegenstand der Entscheidung des Niedersächsischen OVG war nicht die gefahrgutrechtliche Beurteilung der Asbest-Transporte, sondern der Planfeststellungsbeschluss für die Deponie Hannover-Lahe und in diesem Zusammenhang die Anlieferung des Materials als „lose Schüttung“. Da die Planfeststellungsbehörde die Zulassung der vorgesehenen Verfahrensweise u. a. auf die SV 168 des ADR stützte, musste sich das Gericht auch damit auseinandersetzen. Das Gericht führt aus:

„Soweit der Antragsgegner für die von ihm zugelassene Verfahrensweise auf die SV 168 des ADR verweist, vermag dies nicht zu überzeugen.“

Ob die Voraussetzungen der SV 168 des ADR

„von den asbesthaltigen Abfällen der Deponie Wunstorf-Luthe erfüllt werden, erscheint sehr zweifelhaft. Um ‚Fertigprodukte‘ i.S.v. Ziff. 168 Kap. 2.3 der ADR handelt es sich nicht. Auch scheint offen, ob die Voraussetzung erfüllt ist, dass der Asbest ,(...) so in ein natürliches oder künstliches Bindemittel (wie Zement, Kunststoff, Asphalt, Harze oder Mineralien) eingebettet oder daran befestigt ist, dass es während der Beförderung nicht zum Freiwerden lungengängiger Asbestfasern kommen kann.’ Die Erkenntnisse über die Substanz des Abfallmaterials beruhen auf einzelnen Probebohrungen. Danach enthält der Asbest-Zementschlamm schwankende Anteile an Wasser, Zement, Asbest, Zellulose und Farbstoffen. Die Erwartung des Antragsgegners, eine Faserfreisetzung aus dem Gemenge zu minimieren, beruht nicht auf der Einbindung des Asbests in Zement, sondern (...) allein (...) auf dem hohen Wassergehalt des Asbest-Zementschlams‘, der jedoch (...) durch eine Schaumabdeckung während des Transports gesichert werden muss. Es ist zudem nicht ausgeschlossen, dass das Material zumindest teilweise nicht der erwarteten Zusammensetzung entspricht“

¹¹ Niedersächsisches OVG, Beschlüsse vom 20.02.2009, 7 MS 9 und 11/09.

(...). Liegen die Voraussetzungen von Kap. 3.3. Ziff. 168 der ADR jedoch nicht vor, bedarf das Material einer Verpackung nach Anhang 2 der ADR.“¹²

Eine Änderung der SV 168 ist seither nicht erfolgt.

4. Auslegung der Sondervorschrift 168 des ADR

4.1 Allgemeines

Jede Gesetzesauslegung hat zunächst vom Wortlaut auszugehen. Daneben ist die Entstehungsgeschichte einer Norm (historische Auslegung) und der Sinn und Zweck der Regelung (teleologische Auslegung) zu berücksichtigen.

Eine historische Auslegung der SV 168 des ADR führt nicht zu belastbaren Ergebnissen. Insoweit kann lediglich festgehalten werden, dass Asbest bereits im Jahre 1990 in den Gefahrgutkatalog des ADR aufgenommen worden ist,¹³ während eine der heutigen SV 168 entsprechende Ausnahmeverordnung erst 1996 aufgenommen wurde.¹⁴ Offenbar war beabsichtigt, die Beförderung von Asbest aus dem Anwendungsbereich des ADR insoweit wieder herauszunehmen, als mit der Beförderung keine Gefahren verbunden sein können.

Begründungen der SV 168, die zur Auslegung herangezogen werden könnten, sind nicht veröffentlicht.

Bei der Auslegung ist der allgemeine Auslegungsgrundsatz zu berücksichtigen, dass Ausnahmeverordnungen eng auszulegen sind.¹⁵

Aus dem systematischen Zusammenhang von Satz 1 und 2 der SV 168 ergibt sich, dass es im Rahmen von Satz 1 nicht darauf ankommt, dass ein

¹² Niedersächs. OVG, a. a. O., S. 10 f.

¹³ Anlagenband zum BGBl. II Nr. 32 vom 06.09.1990, S. 157.

¹⁴ BGBl. II, 1996, S. 480.

¹⁵ BGH, Urt. v. 06.11.1953, Az.: I ZR 97/52 m. V.a. RGZ 153, 1 ff. (23); 140, 239; 128, 102 ff.

Freiwerden gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern durch Schutzmaßnahmen – wie z. B. die in Satz 2 für Fertigprodukte, die nicht bereits die Anforderungen nach Satz 1 erfüllen, vorgesehene Verpackung – verhindert werden kann. Satz 1 stellt vielmehr allein auf die Materialeigenschaften ab.

Die SV 168 enthält nach ihrem Wortlaut in Satz 1 zwei Tatbestandsmerkmale für die Materialeigenschaften:

- Einbettung/Befestigung in/an ein natürliches oder künstliches Bindemittel,
- Unmöglichkeit des Freiwerdens gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern während der Beförderung.

Diese beiden Tatbestandsmerkmale stehen nicht nebeneinander, sondern sind in bestimmter Weise miteinander verknüpft. Die Einbettung hat „so“ zu erfolgen, „dass“ ein unzulässiges Freiwerden gefährlicher Mengen lungengängiger Fasern ausgeschlossen ist. Das zweite Tatbestandsmerkmal definiert mithin über diese Verknüpfung zugleich die Anforderung, die das Bindemittel bzw. die Einbettung/Befestigung erfüllen muss.

Die SV 168 stellt auf das Freiwerden von Asbestfasern „während der Beförderung“ ab. Nach § 2 Abs. 2 Satz 1 GGBeFG umfasst die Beförderung im Sinne des Gesetzes nicht nur den Vorgang der Ortsveränderung, sondern auch die Übernahme und die Ablieferung des Gutes einschließlich des Be- und Entladens.

Bereits daraus ergibt sich, dass es für die Beurteilung, ob während der Beförderung eine gefährliche Menge lungengängiger Fasern freigesetzt werden kann, nicht nur auf Emissionen während der Fahrt, sondern auch auf die Emissionen beim Aufladen und beim Abladen (Schütten) der Ladung ankommt.

4.2 Schutzzweck der Vorschriften des Gefahrgutrechts

Bei der Auslegung muss der Schutzzweck der Regelungen der Beförderung gefährlicher Güter Berücksichtigung finden. Dieser wird namentlich im Erwägungsgrund 1 der Richtlinie 2008/68/EG wie folgt konkretisiert:

„Von der Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße, der Schiene oder Binnenwasserstraßen geht eine erhebliche Unfallgefahr aus. Daher sollten Maßnahmen getroffen werden, um zu gewährleisten, dass diese Beförderungen unter den bestmöglichen Sicherheitsbedingungen erfolgen.“

Erwägungsgrund 22 der Richtlinie 2008/68/EG bestimmt als Ziel der Richtlinie

„die Gewährleistung der einheitlichen Anwendung der harmonisierten Sicherheitsbestimmungen in der gesamten Gemeinschaft sowie eines hohen Sicherheitsniveaus im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr.“

Schutzzweck des Gefahrgutrechts ist danach in erster Linie nicht der Schutz der bei der Beförderung Beschäftigen, sondern die Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung im Allgemeinen. Es geht um „bestmögliche Sicherheit“ bei der Beförderung, die Vermeidung von Unfällen und die Vermeidung von Gefahren, die bei Unfällen durch die beförderten Gefahrgüter entstehen können. Aus diesem allgemeinen Schutzzweck der gefahrgutrechtlichen Vorschriften ergeben sich für den vorliegenden Zusammenhang bereits zwei wesentliche Schlussfolgerungen:

- Es ist im Ansatz verfehlt, wenn durch den TÜV Nord zur Konkretisierung der gefahrgutrechtlichen Anforderungen auf Vorschriften des Arbeitsschutzes zurückgegriffen wird. Es müssen selbstverständlich bei Gefahrguttransporten auch die arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen eingehalten werden, das gefahrgutrechtliche Schutzniveau ergibt sich aber nicht aus Vorschriften des Arbeitsschutzes, sondern aus den genannten Schutzzwecken.

- Näherliegend ist es, für die Auslegung und Anwendung der SV 168 die immissionsschutzrechtlichen Vorgaben heranzuziehen, die dem Schutz der Allgemeinheit dienen. Das Immissionsschutzrecht enthält für Asbest folgende Vorgaben:
 - Die TA Luft enthält zur Vorsorge gegenüber schädliche Umwelteinwirkungen in Ziff. 5.2.7.11 einen Emissionsgrenzwert von 10.000 F/m³.
 - Für Asbest gilt – wie für andere krebserzeugende Stoffe – das Emissionsminimierungsgebot nach Ziff. 5.2.7 der TA Luft, wonach die Emissionen unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit „soweit wie möglich“ zu begrenzen sind.
 - Der Länderausschuss für Immissionsschutz (LAI) empfiehlt einen Orientierungswert für die Immissionsbelastung von 220 F/m³.¹⁶ Bei dem Orientierungswert des LAI handelt es sich entgegen der Annahme des Niedersächsischen Ministerium für Umwelt und Klimaschutz¹⁷ nicht um einen Wert, der „*für unbelastete ländliche Gebiete (z. B. Ostseeküste)*“ aufgestellt worden ist. Der LAI weist vielmehr ausdrücklich darauf hin, dass die Einhaltung des von ihm abgeleiteten Orientierungswertes von 220 F/m³ erforderlich ist, um Gesundheitsgefahren ausschließen zu können.¹⁸
- Bei der Prüfung, ob die SV 168 einschlägig ist und Ausnahmen von den allgemeinen Anforderungen in Betracht kommen, kann nicht lediglich auf reguläre Beförderungsabläufe abgestellt werden, sondern muss insbesondere Berücksichtigung finden, welche Gefahren

¹⁶ Bericht des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI) „Bewertung von Schadstoffen, für die keine Immissionswerte festgelegt sind – Orientierungswerte für die Sonderprüfung und für die Anlagenüberwachung sowie Zielwerte für die langfristige Luftreinhaltung unter besonderer Berücksichtigung der Beurteilung krebserzeugender Luftschadstoffe“ vom 21.09.2004.

¹⁷ Schreiben an das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein vom 13.12.2011.

¹⁸ LAI, a. a. O., S. 24.

von – abweichend von den allgemeinen Anforderungen des ADR – unverpackt beförderten Gefahrgütern bei Unfällen ausgehen.

4.3 Wasser-Mineralien-Gemisch als Bindemittel?

Zu untersuchen ist, welche Anforderungen an eine Einbettung in oder Befestigung an ein Bindemittel zu stellen sind (z. B. Dauerhaftigkeit, Wittringsunabhängigkeit) und ob diese durch ein Wasser-Mineralien-Gemisch erfüllt werden können. Der TÜV Nord vertritt die Auffassung, dass es sich bei dem vorliegenden Wasser-Mineralien-Gemisch um ein Bindemittel i. S. der SV 168 handelt.

Das ADR selbst definiert die in der SV 168 benannten natürlichen oder künstlichen Bindemittel nur beispielhaft („wie“) und daher nicht abschließend. Eine gesetzliche Definition des Begriffs „Bindemittel“ existiert nicht.

Eine Wortlautauslegung der „Einbettung“ oder „Befestigung“ von Asbest in ein natürliches oder künstliches Bindemittel ergibt, dass keine feste und dauerhafte Einbindung des Asbestes durch ein Bindemittel gefordert wird. Auch verlangt die SV 168 keinen bestimmten Aggregatzustand für die Einbettung. Erforderlich, aber auch ausreichend ist, dass die Einbettung oder Befestigung dergestalt ist, „dass es während der Beförderung nicht zum Freiwerden gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestversand kommen kann“. Es kommt somit entscheidend auf die Funktionalität der Einbettung oder der Befestigung des Asbestes an.

Auch ein Wasser-Mineralien-Gemisch, das wie die asbesthaltigen Schlämme auch Zementpartikel enthält, kann ein Bindemittel im Sinne von SV 168 sein, in welches Asbest eingebettet ist. Bindemittel ist ein Sammelbegriff für Stoffe, die feste Körper oder flüssige Materialien zusammenhalten, verkleben oder verkitteln.¹⁹ Die SV 168 verlangt die Einbettung in ein natürliches oder künstliches Bindemittel, ohne einen „Einbettungsgrad“ zu benennen. Es kommt somit nicht auf die einzelnen Bestandteile oder Anteile des Bindemittels, des Wasser- und Asbestanteils an, solange die Einbettung oder Befestigung bewirkt, dass es nicht zur

¹⁹ Vgl. www.architektur-lexikon.de

Freisetzung gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern kommen kann. Die Vertragsparteien des ADR haben davon abgesehen, konkrete Anforderungen an das natürliche oder künstliche Bindemittel sowie an die Einbettung und Befestigung zu stellen. Solange das finale Tatbestandsmerkmal der SV 168 erfüllt ist und es während der Beförderung nicht zum Freiwerden gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern kommen kann, ist es nicht von Bedeutung, wie die Einbettung oder Befestigung des Asbestes in ein natürliches oder künstliches Bindemittel erfolgt.

Diese Funktionalität der Einbettung oder Befestigung ist im Übrigen auf den Beförderungsvorgang beschränkt, so dass die Einbettung oder Befestigung nicht von Dauer – also über den Beförderungsvorgang hinaus – sein muss, wobei – wie dargestellt – zum Beförderungsvorgang auch das Entladen gehört.

Die Einbettung oder Befestigung von Asbest in ein natürliches oder künstliches Bindemittel hat dann witterungsbeständig zu sein, wenn nur hierdurch gewährleistet ist, dass es während der Beförderung nicht zum Freiwerden gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern kommen kann.

Wenn auch die Aufzählung von Bindemitteln in der SV 168 nicht abschließend ist und keine Dauerhaftigkeit gefordert wird, geben die beispielhaft aufgeführten Bindemittel doch einen Anhaltspunkt dafür, welche Wirksamkeit der Einbettung bzw. Befestigung von der Regelung gefordert wird.

Üblicherweise wird bei Asbestprodukten zwischen solchen mit starker und solchen mit schwacher Asbestbindung unterschieden. Die Art der Asbestbindung hat Konsequenzen für die Beständigkeit der Asbesterzeugnisse und die Freisetzung von gesundheitsschädigenden Asbestfasern in die Umgebung.²⁰ Das BBSR verweist auf Untersuchungen des Umweltbundesamtes aus dem Jahre 1988 und des Schweizerischen Bundesamts für Umwelt (BAFU) aus den Jahren 2004 und 2005, durch die die Konzentration von Asbestfasern in der Umgebungsluft von verwitterten Asbestze-

²⁰ Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung, Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBSR), „Gefahrstoffasbest, BBSR-Berichte kompakt“, 2/2010, S. 2.

mentplatten untersucht wurde. Die in der Nähe verwitterter Asbestzementplatten festgestellte Faserkonzentrationen ist dabei im Bereich der Nachweisgrenze (100 F/m^3). Im Ergebnis ist das BBSR der Auffassung, dass eine Gesundheitsgefährdung durch eine natürliche Abwitterung von Asbestfasern aus Asbestzementprodukten äußerst unwahrscheinlich sei, weil diese Asbestkonzentration der Hintergrundbelastung von Asbestfasern in der Umwelt (freier Außenraum) von etwa 100 bis 150 F/m^3 entspricht. Das Schweizerische Bundesamt für Gesundheit²¹ bezeichnet festgebundene Asbestprodukte als „*eher risikoarm*“, asbesthaltige Faserzementprodukte gelten „*als relativ ungefährlich, weil sie ohne mechanische Einwirkung in der Regel kaum Asbestfasern freisetzen.*“

Daraus folgt, dass bei einem Einsatz der in der SV 168 beispielhaft aufgeführten Bindemittel (insbesondere Zement) erreicht werden kann, dass lungengängige Asbestfasern nicht oder nur in der Größenordnung der ohnehin bestehenden Hintergrundbelastung freigesetzt werden. Bei derartigen Freisetzung kann nach allgemeiner Einschätzung davon ausgegangen werden, dass eine Gesundheitsgefahr nicht gegeben ist bzw. mögliche gesundheitliche Risiken nicht über die mit der ohnehin vorhandenen Hintergrundbelastung verbundenen Risiken hinausgehen.

Auch wenn die Aufzählung der Bindemittel der SV 168 nicht abschließend ist, bilden die angeführten Bindemittel doch einen Anhaltspunkt dafür, wie wirksam Bindemittel sein müssen, damit davon ausgegangen werden kann, dass nur eine „ungefährliche Menge“ lungengängiger Fasern freigesetzt wird. Das spricht dafür, dass andere Bindemittel die Anforderungen der SV 168 nur erfüllen, wenn auch bei ihrem Einsatz die Freisetzung lediglich in der Größenordnung erfolgt, die auch bei Einsatz der ausdrücklich genannten Bindemittel zu erwarten ist.

4.4 Freisetzung „gefährlicher Mengen“ lungengängiger Asbestfasern

Die Bewertung des TÜV Nord geht davon aus, dass bei Anwendung der SV 168 davon ausgegangen werden kann, dass bei einer Freisetzung von lungengängigen Asbestfasern mit einer Konzentration von unter

²¹ Bundesamt für Gesundheit, „Asbest im Haus“, November 2005.

15.000 F/m³ keine gefährliche Menge vorliegt. Aufgrund des Wortlauts der SV 168 liegt dem zunächst die grundsätzliche Annahme zugrunde, dass zwischen einer gefährlichen und einer ungefährlichen Menge lungengängiger Asbestfasern unterschieden werden kann, es mithin einen Schwellenwert für die Gefährlichkeit gibt. Diese Annahme widerspricht indes

- dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse (dazu nachfolgend a)),
- den maßgeblichen europäischen Rechtsvorschriften (dazu nachfolgend b)),
- den geltenden technischen Regeln für Gefahrstoffe (dazu nachfolgend c)),
- der herrschenden Auffassung in der nationalen Rechtsprechung (dazu nachfolgend d)).

a) Keine wissenschaftlich begründeten unteren Wirkungsschwellen

Es ist in der wissenschaftlichen Diskussion allgemein anerkannt, dass für krebserzeugende Stoffe keine wissenschaftlich begründeten unteren Wirkungsschwellen angegeben werden können. Dies gilt nicht nur für Asbest, sondern für jeden kanzerogenen Stoff²². Die Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe der Deutschen Forschungsgemeinschaft hat es vor diesem Hintergrund auch abgelehnt, für Asbest und andere kanzerogene Stoffe eine maximale Arbeitsplatzkonzentration festzulegen. Zur Begründung heißt es:

„Für Stoffe (...), deren Einwirkung nach dem gegenwärtigen Stand der Kenntnis eine eindeutige Krebsgefährdung für den Menschen bedeutet, enthält die Liste (...), keine

²² So zutreffend auch Bericht der Landesregierung Schleswig-Holstein vom 29.11.2011, Drs. 17/2027.

Konzentrationswerte, da keine noch als unbedenklich anzusehende Konzentration angegeben werden kann.²³

²³ Mitteilung XXV der Senatskommission zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe der Deutschen Forschungsgemeinschaft „Maximale Arbeitsplatzkonzentration und biologische Arbeitsstofftoleranzwerte 1989“, S. 75.

Weiter heißt es:

„Die verschiedenen Asbestarten können bei Menschen bösartige Tumore (Karzinome und Mesotheliome) erzeugen. Toxikologisch-arbeitsmedizinisch begründete MAK-Werte können daher nicht genannt werden.“²⁴

Anstelle von MAK-Werten werden von der Senatskommission lediglich sogenannte „technische Richtkonzentrationen“ benannt, wobei aber ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass nach dem derzeitigen Stand der Kenntnisse nicht angegeben werden kann, inwieweit durch die Einhaltung der technischen Richtkonzentration das Tumorrisiko verringert wird.²⁵

Der Ausschuss für Gefahrstoffe (AGS) nach § 22 GefStoffV²⁶ betont in seinen Veröffentlichungen, dass „*für die überwiegende Zahl der krebserzeugenden Stoffe (...) derzeit kein Arbeitsplatzgrenzwert ableitbar*“ ist²⁷. Für krebserzeugende Stoffe kann danach keine Gefahrenschwelle angegeben werden, unterhalb derer keine Gefahr besteht.

„Wegen der Schwere möglicher gesundheitlicher Schäden kann eine Exposition gegenüber krebserzeugenden Stoffen nicht vorbehaltlos gebilligt werden, es sei denn die Erkenntnisse zum Wirkmechanismus zeigen für einzelne Stoffe eine Wirkschwelle, unterhalb derer kein Gesundheitsrisiko besteht“²⁸

²⁴ A. a. O., S. 92.

²⁵ A. a. O., S. 92.

²⁶ Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen (Gefahrstoffverordnung – GefStoffV) vom 26.11.2010 (BGBl. I, S. 1643), geändert durch Gesetz vom 28.07.2011 (BGBl. I, S. 1622).

²⁷ Bekanntmachung 910 des AGS vom Juni 2008 „Risikowert und Exposition – Risikobeziehung für Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen“ (zuletzt geändert GMBl. 2011, S. 194).

²⁸ AGS, a. a. O., S. 8.

Aus wissenschaftlicher Sicht und unter Berücksichtigung des Standes der Diskussion zur Bewertung krebserzeugender Stoffe ist daher festzuhalten, dass die Regelung der SV 168 dem Wortlaut nach von der unzutreffenden Annahme ausgeht, es ließe sich eine „ungefährliche Menge“ lungengängiger Asbestfasern definieren.

Eine an den wissenschaftlichen Erkenntnissen ausgerichtete Auslegung der SV 168 muss daher berücksichtigen, dass es keine ungefährliche Asbestkonzentration gibt und die Voraussetzungen der SV 168 nur vorliegen können, wenn nachgewiesen werden kann, dass aufgrund der Einbindung keine Freisetzung oder nur eine so geringfügige Freisetzung erfolgt, die auch unter Risikogesichtspunkten vernachlässigt werden kann, weil sie sich in dem Bereich der ohnehin vorhandenen Hintergrundbelastung bewegt.

b) EU-Asbestrichtlinie

Die EU-Asbestrichtlinie²⁹ führt in den Erwägungsgründen aus:

„Asbest ist eine besonders gefährdende Substanz, die eine schwere Krankheit bei Menschen hervorrufen kann und die an vielen Arbeitsplätzen auftritt.“³⁰

„Beim gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Kenntnisse kann ein Niveau, unter dem eine Gefährdung der Gesundheit nicht mehr gegeben ist, nicht festgelegt werden, jedoch wird durch eine Verringerung der Asbestexposition die Gefahr asbestbedingter Krankheiten herabgesetzt.“³¹

„Auch wenn es noch nicht gelungen ist, eine Expositionsschwelle festzulegen, bis zu der Asbest kein Krebsrisiko

²⁹ Richtlinie 2009/148/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (modifizierte Fassung), ABl. L330/28 vom 16.12.2009.

³⁰ Erwägungsgrund 2.

³¹ Erwägungsgrund 3.

mit sich bringt, sollte die arbeitsbedingte Asbestexposition der Arbeitnehmer auf ein Minimum gesenkt werden.“³²

c) TRGS 519 und Bekanntmachung 910 des AGS

Die TRGS 519³³ geht zwar nach der Festlegung in Nr. 2.8 davon aus, dass bei Unterschreitung einer Asbestfaserkonzentration von 15.000 F/m³ eine „geringe Exposition“ vorliegt, trifft aber unter Nr. 1 Abs. 4 ausdrücklich folgende Aussage:

„Auch bei Einhaltung der in Nr. 2.8 genannten Asbestfaserkonzentration am Arbeitsplatz (15.000 F/m³) besteht noch ein Krebsrisiko. Weitergehende Maßnahmen zur Minimierung der Asbestfaserkonzentration sind daher anzustreben.“

In der Anlage 6 zur TRGS 519 wird ausdrücklich betont, dass es sich bei dem in Ziff. 2.8 genannten Expositionswert nicht um einen Grenzwert handelt. Dieser Wert sei „lediglich dazu gedacht, dass bei seiner Unterschreitung bestimmte Schutz- und Vorsorgemaßnahmen unterbleiben können.“

Der Expositionswert Nr. 2.8 der TRGS 519 ist nicht aus einer gesundheitsbezogenen Bewertung abgeleitet. Er steht im Zusammenhang mit den vorgesehenen Messverfahren, deren Nachweisgrenze dem Expositionswert entspricht (Nr. 2.10 Abs. 3 Satz 2 der TRGS 519).

Zu berücksichtigen ist vor allem, dass die TRGS 519 keine allgemeinen Anforderungen für die Raumluftbelastung mit Asbestfasern aufstellt, sondern arbeitsschutzbezogene Anforderungen für Abbruch-, Sanierungs- oder Instandhaltungsarbeiten im Zusammen-

³² Erwägungsgrund 11.

³³ Technische Regeln für Gefahrstoffe des Ausschusses für Gefahrstoffe „Asbest: Abbruch, Sanierungs- oder Instandhaltungsarbeiten“ vom Januar 2007, berichtigt März 2007.

hang mit Asbest, also in ohnehin kontaminierten Bereichen, definiert. Unter Nr. 2.10 Abs. 8 wird ausgeführt:

„Auf der Basis der Kriterien nach Abs. 1 werden vom Berufsgenossenschaftlichen Institut für Arbeitsschutz (BGIA) Bewertungsmaßstäbe aufgestellt und danach Arbeitsverfahren geprüft und veröffentlicht (...), bei denen aufgrund des vorliegenden Arbeitsablaufs eine Asbestfaserkonzentration am Arbeitsplatz von 15.000 F/m³ unterschritten wird. Bei diesen geprüften Verfahren ist sicher gestellt, dass die Räume nach Abschluss der Arbeit nicht kontaminiert sind (Asbestfaserkonzentration < 500 F/m³, oberer Poisson-Wert < 1.000 F/m³).“

Daraus folgt, dass zwar bei einer Konzentration von < 15.000 F/m³ von einer geringen Exposition der mit Sanierungsarbeiten Beschäftigten ausgegangen wird, aber nur bei einer Faserkonzentration von < 500 F/m³ (bzw. < 1.000 F/m³) nach der TRGS 519 angenommen wird, dass die betroffenen Räume „nicht kontaminiert“ sind.

Vor diesem Hintergrund ist es u. E. verfehlt, unter Bezugnahme auf die Expositionswerte nach Nr. 2.8 TRGS eine Gefährlichkeitsschwelle für die Anwendung der SV 168 des ADR von 15.000 F/m³ festzulegen. Die Expositionswerte der TRGS betreffen nicht Freisetzung und definieren nicht das zulässige Maß von Emissionen.

Die TRGS 519 ist im Übrigen keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift, die für Behörden und/oder Gerichte verbindlich wäre, sie dient als Auslegungs- und Anwendungshilfe für die gefahrstoffrechtlichen Vorschriften.³⁴ Ihre Heranziehung zur Konkretisierung des unbestimmten Rechtsbegriffs der „ungefährlichen Menge“ in der gefahrgutrechtlichen Vorschrift der SV 168 ist bereits deshalb zweifelhaft.

³⁴ Zur Rechtsnatur und Verbindlichkeit der TRGS 519 ausführlich unter II.3.

Hinzu kommt, dass die TRGS 519 derzeit überarbeitet wird. Die Landesregierung Schleswig-Holstein hat in ihrem Bericht an den Landtag³⁵ darauf hingewiesen, dass „nach aktuellem wissenschaftlichen Diskussionsstand die Grenzkonzentration auf 10.000 F/m³ angeglichen werden“ soll. Die überarbeitete TRGS 519 soll danach voraussichtlich 2012 vom AGS beschlossen und vom BMAS veröffentlicht werden.

Der AGS hat eine Bekanntmachung zu Gefahrstoffen veröffentlicht, in der Risikowerte und Exposition-Risiko-Beziehungen für Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen dargestellt und empfohlen werden.³⁶ Der AGS definiert in dieser Bekanntmachung für Tätigkeiten mit krebserzeugenden Gefahrstoffen eine Akzeptanzrisikoschwelle, unterhalb derer ein Risiko akzeptiert und oberhalb derer ein Risiko unter Einhaltung spezifizierter Maßnahmen toleriert werden kann.

Das Akzeptanzrisiko gibt an, mit wie vielen zusätzlichen Krebskrankungen bei einer bestimmten Exposition zu rechnen ist, wobei sich die Risiken jeweils auf eine Arbeitslebenszeit von 40 Jahren bei einer kontinuierlichen arbeitstäglichen Exposition beziehen. Übergangsweise wird ein Akzeptanzrisiko von 4 : 10.000 empfohlen. Zwischen 2013 und spätestens ab 2018 soll das Akzeptanzrisiko bei 4 : 100.000 liegen.

Bezogen auf Asbest entspricht einem Akzeptanzrisiko von 4 : 10.000 eine Konzentration von 10.000 F/m³ und einem Akzeptanzrisiko von 4 : 100.000 eine Faserkonzentration von nur 1.000 F/m³. Der AGS empfiehlt mithin bereits ab 2013 unter Risikogesichtspunkten eine Faserkonzentration von nur bis zu 1.000 F/m³ als noch akzeptable Belastung einzuordnen.

³⁵ Drs. 17/2027 vom 29.11.2011.

³⁶ AGS, Bekanntmachung 910, Ausgabe: Juni 2008, zuletzt geändert: GMB 2011, S. 194, S. 2.

Der LAI³⁷ weist darauf hin, dass nach Auffassung der EU-Kommission grundsätzlich von einem gesellschaftlich akzeptierten Risiko von 1:1 Mio. ausgegangen wird. Der AGS³⁸ weist darauf hin, dass nach der Trinkwasserverordnung für krebserzeugende Stoffe ein Lebenszeit-Zusatzrisiko von nur 1:1 Mio. akzeptiert wird und der Bewertungsmethode nach § 4 Abs. 5 der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung ein Einzelstoffrisiko von 1:100.000 zugrunde liegt.

Vor diesem Hintergrund kann der derzeit noch in der TRGS 519 genannte Wert für eine geringe Exposition von 15.000 F/m³ bei Asbestsanierungsarbeiten nicht als Wert herangezogen werden, bei dessen Unterschreitung eine „ungefährliche Menge“ von Asbestfasern in der Atemluft vorliegt, insbesondere wenn man berücksichtigt, dass der LAI für die allgemeine Bevölkerung die Einhaltung des Immissionswertes von 220 F/m³ für erforderlich hält, um Gesundheitsgefahren auszuschließen.

d) Rechtsprechung zur Gefährlichkeit von Asbest

Es liegt eine Reihe von teils älteren, teils auch sehr aktuellen Gerichtsentscheidungen vor, die sich in unterschiedlichem Zusammenhang mit der Wertung der Gefährlichkeit von Asbest befassen.

Das OVG Hamburg³⁹ hat unter Bezugnahme auf die Wertungen der Senatskommission der Deutschen Forschungsgemeinschaft zur Prüfung gesundheitsschädlicher Arbeitsstoffe⁴⁰ festgestellt, dass für Asbest

„keine Konzentrationswerte angegeben werden können, die noch unbedenklich sind“ (...). Da sich kein Asbestfaserkonzentrationswert festlegen lässt, dessen Einatmung

³⁷ LAI, Bericht vom 21.09.2004, a. a. O.

³⁸ AGS, Bekanntmachung 910, a. a. O., S. 7.

³⁹ Beschluss vom 21.08.1991, BS II 67/91, NJW 1992, 527; die Entscheidung betraf eine bauaufsichtliche Anordnung, durch die gegenüber einem Vermieter für asbesthaltige Nachspeicheröfen die Überprüfung und Sanierung angeordnet wurde; die Anordnung wurde vom Gericht bestätigt.

⁴⁰ S. o. B. I. 4.2 a).

über eine bestimmte Zeit nach dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft ohne tumorerzeugende Wirkung bleibt, ergibt sich die Folgerung der fehlenden Schwellendosis“⁴¹.

Das OVG Bremen⁴² hat unter Bezugnahme auf die zitierte Mitteilung der Senatskommission der Deutschen Forschungsgemeinschaft festgestellt, dass Asbestfasern

„nach gesicherter Erkenntnis zu der Gruppe der sogenannten A1-Stoffe (gehören), die eingeatmet beim Menschen bösartige Geschwulste verursachen können. Eine „gesundheitlich unbedenkliche Konzentration (sogenannter Schwellenwert) kann für sie nicht angegeben werden.“

Die festgestellten Faserkonzentrationen von 58 bis 128 F/m³ wurden vom OVG Bremen aber nicht als Anlass für bauordnungsrechtliche Maßnahmen angesehen:

„Nach Auffassung des Bundesgesundheitsamtes (...) begründen Werte in dieser Größenordnung keine über das allgemeine Risiko hinausgehende Gesundheitsgefährdung. Das Bundesgesundheitsamt empfiehlt, dass die Außenluftkonzentration wesentlich unter 1.000 F/m³ liegen sollte. Das Fraunhofer Institut für Umweltchemie und Ökotoxikologie (...) fordert entsprechend einer Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation einen Risikoschwellenwert von < 100 F/m³. Im Hinblick auf die Empfehlung des Bundesgesundheitsamtes hält das baden-württembergische Innenministerium (...) bei einer Freisetzung von 100 F/m³ im Jahresmittel durch Abwitterung bauordnungsrechtliche Maßnahmen zur Sanierung für

⁴¹ OVG Hamburg, a. a. O.

⁴² Urteil vom 03.12.1991, 1 BA 10/91, NJW 1992, 3054; die Entscheidung bedarf die bauordnungsrechtliche Bewertung der Abwitterung von Asbestprodukten.

nicht gerechtfertigt. Eine bindende Festlegung des Schwellenwertes gibt es bisher allerdings nicht; die Diskussion darüber ist noch nicht abgeschlossen. Bei diesem Erkenntnisstand ist nicht zu beanstanden, dass die Bauaufsichtsbehörden keinen Anlass gesehen haben, dem Begehrungen der Klägerin zu entsprechen. (...) Dabei kann offen bleiben, ob der von der Weltgesundheitsorganisation oder der vom Bundesgesundheitsamt empfohlene Schwellenwert der Beurteilung zugrunde zu legen ist. Denn außerhalb des Nahbereichs von Asbest-, Zementplatten-Anwendungen, d.h. auch auf Nachbargrundstücken, soll die Dauerbelastung (...) in der Regel 100 F/m³ nicht übersteigen. Eine solche Faserkonzentration entspricht aber dem Jahresmittel der Immissionsdauerbelastung in Deutschland.“⁴³

Das Bundesarbeitsgericht (BAG) hat 1994 entschieden:

„Für Asbest sind keine MAK-Werte festgelegt worden. Das Fehlen einer Schwellendosis folgt daraus, dass sich nach dem gegenwärtigen Stand der Wissenschaft kein Asbestfaserkonzentrationswert festlegen lässt, dessen Einatmung über eine bestimmte Zeit ohne tumorerzeugende Wirkung bleibt. Damit ist bei jeder Asbestfaserkonzentration in der Atemluft von einem Überschreiten der maximalen Arbeitsplatzkonzentration (...) auszugehen.“⁴⁴

In einer Entscheidung aus dem Jahre 1997 hat das BAG diese sehr weitgehende Entscheidung etwas relativiert:

„Aufgrund der Tatsache, dass Asbestfasern praktisch überall anzutreffen sind, auch in der freien Außenluft (sog. Ubiquität), kann der Kläger nicht verlangen, dass an

⁴³ OVG Bremen, a. a. O.

⁴⁴ BAG, Urt. v. 02.02.1994, Az.: 5 AZR 273/93.

seinem Arbeitsplatz die Raumluft völlig asbestfrei ist. Eine tolerable Belastung berechtigt ihn nicht zur Leistungsverweigerung. Für den hier gegebenen Fall eines asbestbelasteten Gebäudes ordnen die Asbestrichtlinien unverzüglich zu treffende vorläufige Maßnahmen und binnen einer Frist von drei Jahren eine endgültige Sanierung an. Je nach Messmethode sind dann Werte bis zu 500 bzw. 1.000 F/m³ erlaubt.“⁴⁵

Das BAG⁴⁶ hat in einer aktuellen Entscheidung festgestellt, dass ein

„staubanalytischer Grenzwert für die Anzahl der eine Asbesterkrankung auslösenden Asbestpartikel nicht definiert werden kann, dass aber das Risiko einer solchen Erkrankung mit der Intensität und der Dauer der Einatmung asbesthaltiger Luft ansteigt. Damit steht zwar nicht fest, dass beim Kläger durch die Asbestbelastung bereits eine Gesundheitsschädigung eingetreten ist. Allerdings besteht nach der allgemeinen Lebenserfahrung und dem gewöhnlichen Lauf der Dinge eine gewisse, das heißt hinreichende Wahrscheinlichkeit für den Eintritt einer solchen.“⁴⁷

Das Landgericht Dresden hat in einer mietrechtlichen Entscheidung⁴⁸ festgestellt, dass die Asbestexposition eines Mieters eine Risikoerhöhung asbestbedingter Krankheitsbilder begründe und es keinen ungefährlichen Schwellenwert gebe, der es erlaube, zwischen einer bedenklichen und unbedenklichen Belastung der Raumluft in der Mietwohnung zu unterscheiden⁴⁹.

⁴⁵ BAG, Urt. v. 19.02.1997, Az.: 5 AZR 942/94, zitiert nach Pressemitteilung des BAG, 10/97 vom 19.02.1997.

⁴⁶ BAG, Urt. v. 28.04.2011, Az.: 8 A ZR 169/09. Das Urteil betraf die Feststellungsklage eines Arbeitnehmers gegen den Arbeitgeber auf Feststellung der Schadensersatzpflicht für alle Schäden, die durch die Einatmung von Asbest am Arbeitsplatz entstanden sind.

⁴⁷ BAG, a. a. O. Rn. 29/30.

⁴⁸ Urteil vom 25.02.2011, 4 S 73/10.

⁴⁹ LG Dresden, a. a. O., Rn. 55 und 46.

Auch das Niedersächsische OVG betont in seinen Beschlüssen vom 29.02.2009, dass für Asbest „keine Wirkungsschwelle und damit auch keine gesundheitlich unbedenkliche Dosis angegeben werden“ kann.⁵⁰ Das Gericht betont, dass

„die Arbeitsplatzgrenzwerte (AGW) der TRGS 519 (...) nicht dahin verstanden werden (können), dass jede Faserfreisetzung, die diesen Rahmen nicht überschreitet, ungeachtet ihrer Vermeidbarkeit – hier durch Verwendung geschlossener Transportbehältnisse – zulässig ist. Grundsätzlich wird bei Betrachtung der Arbeitsplatzexposition davon ausgegangen, dass sich dort nur gesunde Arbeitnehmer für eine begrenzte Zeit (40 Stunden in der Woche) aufhalten, so dass diese für die zulässige Immissionsbelastung anderer Gruppen nur beschränkt aussagekräftig ist. In diesem Zusammenhang ist daran zu erinnern, dass (...) für Asbest als krebserregenden Stoff keine Wirkungsschwelle und damit auch keine gesundheitlich unbedenkliche Dosis angegeben werden kann.“⁵¹

e) Bewertung

Es begegnet unter Berücksichtigung des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse, der Regelung in der EU-Asbestrichtlinie, den Festlegungen der TRGS 509, den Bewertung des AGS und des LAI sowie der dargestellten Rechtsprechung zur Gefährlichkeit von Asbest erheblichen Zweifeln, eine Freisetzung ungefährlicher Mengen lungenängiger Asbestfasern i. S. d. SV 168 zum ADR anzunehmen, wenn diese den Wert für eine geringe Arbeitsplatzexposition nach der derzeit noch geltenden Nr. 2.8 TRGS 519 (15.000 F/m³) unterschreitet. Zu berücksichtigen ist weiterhin das Gebot der Minimierung sowie der Gesichtspunkt der Vermeidbarkeit von Faserfreiset-

⁵⁰ Niedersächs. OVG, a. a. O., S. 7.

⁵¹ Niedersächs. OVG, a. a. O., S. 13.

zungen durch Verwendung geschlossener Transportbehältnisse, den das Niedersächsische OVG im Zusammenhang mit der Bewertung der Heranziehung der Expositionswerte der TRGS 519 ausdrücklich betont hat. Es geht den einschlägigen Vorschriften darum, vermeidbare zusätzliche Freisetzung von Asbestfasern zu unterbinden.

Die SV 168 des ADR ist dahingehend auszulegen, dass eine Anwendung des ADR beim Transport asbesthaltiger Abfälle nur dann ausscheidet, wenn nachgewiesen wird, dass aufgrund der Einbindung des Asbests keine Freisetzung von lungengängigen Fasern bzw. eine Freisetzung nur in der Größenordnung der ohnehin vorhandenen Hintergrundbelastung erfolgt und der Orientierungswert des LAI (220 F/m^3) nicht überschritten wird. Allenfalls wäre es vertretbar, den Wert von 500 F/m^3 (bzw. Poissonwert von 1.000 F/m^3) heranzuziehen, der nach Nr. 2.10 Abs. 8 TRGS 519 als Sanierungszielwert für die Freigabe von Innenräumen als nicht kontaminiert gilt.

4.5 Anforderungen an den Nachweis der Voraussetzungen der Sondervorschrift 168 des ADR

Die Anwendung der SV 168 des ADR setzt voraus, dass es während der Beförderung nicht zum Freiwerden gefährlicher Mengen von Asbestfasern „kommen kann.“ Das Freisetzen gefährlicher Mengen muss danach ausgeschlossen sein. Besteht die Möglichkeit, dass eine Freisetzung von gefährlichen Mengen erfolgt, ist die Sondervorschrift nicht einschlägig und es bleibt bei den grundsätzlich geltenden Verpackungsanforderungen.

Das OVG Lüneburg hat in seinen Beschlüssen vom 20.02.2009⁵² die Anwendung der SV 168 des ADR als nicht überzeugend angesehen. Insbesondere hat das Gericht darauf verwiesen, dass die asbesthaltigen Schlämme schwankende Anteile an Wasser, Zement, Asbest, Zellulose und Farbstoffen enthalten. Es sei „zudem nicht ausgeschlossen, dass das Material zumindest teilweise nicht der erwarteten Zusammensetzung entspricht“. Auch das OVG Lüneburg ging mithin davon aus, dass die SV 168 des ADR nur dann anwendbar ist, wenn sicher und für die gesamte betroffene

⁵² Niedersächsisches OVG, a. a. O.

Menge ausgeschlossen werden kann, dass die Freisetzung gefährlicher Mengen lungengängiger Fasern möglich ist.

Es ist nicht erkennbar, dass sich die Erkenntnisse über die Zusammensetzung der Halde zwischenzeitlich derart verbessert haben, dass eine sichere Prognose möglich ist. Auch in den aktuellen Gutachten des TÜV Nord vom November 2011 wird hinsichtlich der Materialbeschaffenheit auf die technische Erkundung der Fulgurit-Halde vom 28.04.2008⁵³ in Bezug genommen.

Die Anwendung der SV 168 setzt voraus, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen für die jeweiligen Transporte vorliegen. Es muss aufgrund der Beschaffenheit des transportierten Materials feststehen, dass eine Freisetzung gefährlicher Mengen lungengängiger Fasern ausgeschlossen ist.

Grundsätzlich kann ein solcher Nachweis durch Untersuchungen repräsentativer Materialproben geführt werden, wenn diese belastbare Aussagen über die Gesamtmenge zulassen. Die Aussagekraft der vom TÜV Nord bislang durchgeführten Testmessungen ist aber dadurch erheblich eingeschränkt, dass das jeweils beförderte Material auch nach den Feststellungen des TÜV Nord „*nur für Material bis 1 % Asbest als repräsentativ*“ betrachtet werden kann und daher für den Altlastkörper insgesamt gerade nicht repräsentativ ist.⁵⁴ Bei zwei der drei Messfahrten hatte das beförderte Material einen Asbestgehalt von unter 1 %. Demgegenüber wurden bei der Untersuchung des Altlastkörpers nur bei 7 von 47 untersuchten Proben Gehalte von unter 1 % gemessen. Für Haldenmaterial mit einem Asbestgehalt von mehr als 1 % ist daher auch nach Auffassung des TÜV Nord bislang keine abschließende Aussage über die Wirksamkeit des Mineral-Wasser-Gemisches als geeignetes Bindemittel möglich.

⁵³ BIG mbH, Technische Erkundung zur Sanierung der Fulgurit-Halde und Bewertung der Umweltauswirkungen, 28.04.2008, S. 34 und 36.

⁵⁴ TÜV Nord vom 15.11.2011 „Klassifizierung von asbesthaltigen Abfällen gem. den Bestimmungen zur Gefahrgutbeförderung auf der Straße“, S. 8.

Der TÜV Nord spricht weiterhin davon, dass „*aufgrund der Inhomogenität des bisherigen Materials (...) in kurzem zeitlichen Abstand weitere Kontrollmessungen vorzunehmen*“ seien. Die Ergebnisse der untersuchten Materialproben ließen „*nicht auf eine Homogenität der bisher abgetragenen Halde schließen, vielmehr wiesen die Materialproben, bei denen der Asbestgehalt gemäß VDI-Verfahren bestimmt wurde, auf eine inhomogene Zusammensetzung hin.*“⁵⁵

Der TÜV Nord hat die Verwendung des Begriffs der „Inhomogenität“ gegenüber dem Niedersächsischen Sozialministerium dahingehend konkretisiert, dass er sich nur auf die „Oberflächenabdeckschicht“ beziehe. Hinweise auf eine homogene Verteilung unterhalb der Deckschicht lägen aufgrund von Kernbohrungen vor, seien aber nicht Gegenstand der gutachterlichen Bewertung.

Den uns vorliegenden Gutachten ist zu entnehmen, dass nicht nur der Asbestgehalt eine erhebliche Schwankungsbreite (< 1 % bis 6 – 7 %) aufweist, sondern insbesondere auch der Wassergehalt bzw. Trockenrückstand schwankend ist. Die Trockenrückstände des Ablagerungsmaterials betragen zwischen 17 und 74 %, der Wassergehalt zwischen 26 und 83 %. Für die Mehrzahl der Proben liegen die Trockenrückstände zwischen 20 und 40 %, eine Struktur der Verteilung der Wassergehalte innerhalb der Ablagerung ist aber nicht erkennbar.⁵⁶ In einer geotechnischen Stellungnahme ist darauf verwiesen worden, dass die Kennwerte des Asbestzementschlamm „in weiten Grenzen“ schwanken.⁵⁷

Hinsichtlich der Repräsentativität der durchgeföhrten Messungen ist weiterhin darauf zu verweisen, dass in dem Messbericht des TÜV Nord⁵⁸ festgehalten wird, dass vor dem Beladen des Muldenaufliegers „*der betreffende Bereich der Fulgurit-Halde über längere Zeit mittels Wasserschlauch befeuchtet*“ wurde.

⁵⁵ TÜV Nord vom 19.11.2011, „Prüfung der Einhaltung der Sondervorschrift 168“, S. 8.

⁵⁶ BIG mbH, Technische Erkundung zur Sanierung der Fulgurit-Halde und Bewertung der Umweltauswirkungen, 28.04.2008, S. 34 und 36.

⁵⁷ Witt & Partner Geoprojekt GmbH, Stellungnahme vom 25.03.2001.

⁵⁸ TÜV Nord, Bericht über Luft- und Materialuntersuchungen im Rahmen des Straßentransportes asbesthaltige Produktions-schlämme mittels Muldenauflieger, 07.11.2011, S. 4.

Trotz dieser intensiven Befeuchtung des Materials wurde bei der Testfahrt am 27.10.2011 für eine Materialprobe mit einem Asbestgehalt von mehr als 1 % ein Messwert von 478 F/m³ und ein oberer Poissonwert von 1.363 F/m³ festgestellt. Der Messwert liegt nur knapp unter dem Sanierungszielwert von 500 F/m³, der obere Poissonwert sogar deutlich über dem in Nr. 2.10 Abs. 8 der TRGS 519 als für die Bewertung der Erreichung des Sanierungsziels maßgeblich angegebenen Poissonwert (1.000 F/m³).⁵⁹

Wie oben dargelegt, wäre es allenfalls vertretbar, für die Bewertung, ob eine Freisetzung lungengängiger Fasern in gefährlicher Menge erfolgt, den Sanierungszielwert nach Nr. 2.10 Abs. 8 TRGS 519 heranzuziehen.

Die vorliegenden Messergebnisse ergeben, dass dieser Wert bei Asbestgehalten von mehr als 1 % trotz intensiver Befeuchtung des Materials vor Verladung nicht eingehalten wird.

Zu berücksichtigen ist weiterhin, dass sich die Messungen auf die Faserfreisetzung von dem auf dem Lkw liegenden („ruhenden“) Material beziehen. Eine belastbare Aussage darüber, mit welcher Faserfreisetzung beim Vorgang der Entladung zu rechnen ist, der noch zur Beförderung gehört, ergibt sich aus diesen Messungen nicht.

Da die Einhaltung der Anforderungen der SV 168 des ADR nicht nachgewiesen ist, sondern derzeit davon ausgegangen werden muss, dass eine Freisetzung gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern nicht sicher ausgeschlossen werden kann, kann die Beförderung des asbesthaltigen Schlamms nur unter Beachtung der Verpackungsanforderungen des ADR erfolgen, sofern keine behördliche Ausnahmegenehmigung erteilt wird.

Die vorgesehene Vorgehensweise, den Transport und die Verpackung aufzunehmen, künftig bei einem Teil der Beförderungsvorgänge erneute

⁵⁹ Während beim Messwert eine Hochrechnung der auf der ausgewerteten Teilstückfläche gefundenen Faseranzahl auf die Gesamtfilterfläche ohne Berücksichtigung der statistischen Wahrscheinlichkeit erfolgt, berücksichtigt der Poissonwert die statistische Wahrscheinlichkeit der Verteilung auf der Gesamtfilterfläche unter Berücksichtigung des in der VDI-Richtlinie 3492 genannten 95%igen Vertrauensbereichs.

Testmessungen durchzuführen, um die Ergebnisse der bisherigen – nicht repräsentativen – Testmessungen zu überprüfen, steht nicht in Einklang mit den Anforderungen der SV 168 des ADR. Es muss vor Beginn des jeweiligen Transports feststehen, dass für die konkrete Fracht die Freisetzung lungengängiger Fasern in gefährlicher Menge ausgeschlossen werden kann.

4.6 Akkreditierung des TÜV Nord

In der öffentlichen Diskussion über die vorgesehenen Asbesttransporte ist auch die Auffassung vertreten worden, dass der TÜV Nord für das angewandte Messverfahren nicht akkreditiert sei. Vor diesem Hintergrund soll – soweit entscheidungserheblich – geprüft werden, ob die durchgeführten Beprobungs- und Auswertungsverfahren einer Akkreditierung bedürfen und ob die vorhandenen Akkreditierungen dem bzw. den sonstigen Anforderungen an die Sach- und Fachkunde genügen.

In diesem Zusammenhang ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die Auslegung der SV 168 des ADR eine Rechtsfrage ist. Es geht um die Auslegung eines unbestimmten Rechtsbegriffs („*ungefährliche Menge lungengängiger Fasern*“). Im ersten Schritt geht es um die Festlegung der rechtlich maßgeblichen Beurteilungsmaßstäbe, erst im zweiten Schritt kommt es auf die Ermittlung und Bewertung der tatsächlichen Freisetzung an. Die Festlegung der rechtlichen Beurteilungsmaßstäbe ist durch die einschlägigen rechtlichen Normen nicht technischen Fachgutachtern zugewiesen, sondern hat in Auslegung und Anwendung der einschlägigen Rechtsnormen durch die zuständigen Behörden zu erfolgen und ist gerichtlich uningeschränkt nachprüfbar.

Für die Beurteilung der Frage, ob der TÜV Nord und im Anschluss die niedersächsischen Behörden bei ihren Bewertungen von einem zutreffenden rechtlichen Beurteilungsmaßstab (Heranziehung des Expositionswerts von 15.000 F/m³ nach Nr. 2.8 TRGS 519) ausgegangen sind, kommt es auf die Fachkunde und Akkreditierung des TÜV Nord nicht an. Für die rechtliche Bewertung der vorgesehenen Transporte ist die Richtigkeit der vom TÜV Nord ermittelten Faserkonzentration nicht maßgeblich, weil nach den vorstehenden Ausführungen auch auf Grundlage der Messergebnisse

des TÜV Nord nicht von einer nur ungefährlichen Menge freigesetzter lungengängiger Fasern ausgegangen werden kann.

Im Übrigen teilen wir hinsichtlich der Akkreditierung des TÜV Nord die Auffassung des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz.⁶⁰ Die einschlägigen Rechtsvorschriften sehen nicht vor, dass für die durchgeführten Messungen nur speziell für diese Messungen akkreditierte Gutachter herangezogen werden dürfen.

§ 7 Abs. 10 Satz 1 GefStoffV bestimmt lediglich, dass derjenige, der Arbeitsplatzmessungen von Gefahrstoffen durchführt, fachkundig sein und über die erforderlichen Einrichtungen verfügen muss. § 7 Abs. 10 Satz 2 GefStoffV bestimmt, dass bei Beauftragung akkreditierter Messstellen für Messungen von Gefahrstoffen an Arbeitsplätzen der Arbeitgeber in der Regel davon ausgehen darf, dass die von dieser Messstelle gewonnenen Erkenntnisse zutreffend sind. Daraus kann nicht der Umkehrschluss gezogen werden, dass nur bei Vorliegen einer Akkreditierung von zutreffenden Messergebnissen ausgegangen werden darf bzw. bei nichtakkreditierten Messstellen von unzutreffenden Messergebnissen auszugehen ist.

5. Zwischenergebnis

Hinsichtlich der Auslegung und Anwendung der SV 168 kommt unsere Untersuchung zu folgenden wesentlichen Ergebnissen:

- Zwar ist die Aufzählung von Bindemitteln in der SV 168 nicht abschließend, so dass neben Zement etc. grundsätzlich auch ein Wasser-Mineralien-Gemisch, wie der vorliegende Asbestzementschlamm, ein Bindemittel i. S. der Regelung sein kann. Die beispielhaft aufgeführten Bindemittel verdeutlichen aber zugleich, von welchem zulässigen Maß der Einbindung bzw. Freisetzung von Fasern die SV 168 ausgeht. Asbest, der durch die genannten Bindemittel – namentlich Zement – eingebunden ist, setzt nach den einschlägigen Untersuchungen keine Asbestfasern oder

⁶⁰ Schreiben des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt und Klimaschutz an das Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein, Az.: 36-62827 vom 13.12.2011, S. 4.

Asbestfasern nur in einer Größenordnung frei, die der Hintergrundbelastung von ca. 100 bis 150 F/m³ entsprechen.

- Unter Berücksichtigung des Standes der wissenschaftlichen Erkenntnisse, der einschlägigen Rechtsvorschriften und technischen Regelwerke sowie der Rechtsprechung zur Gefährlichkeit von Asbest ist davon auszugehen, dass es keinen Schwellenwert für eine ungefährliche Menge lungengängiger Asbestfasern gibt.
- Von einer „ungefährlichen Menge“ freigesetzter Asbestfasern kann danach nur ausgegangen werden, wenn eine Freisetzung in der Größenordnung der Hintergrundbelastung erfolgt und der Orientierungswert des LAI (220 F/m³) nicht überschritten wird. Allenfalls wäre es vertretbar, den Wert von 500 F/m³ (bzw. Poissonwert von 1.000 F/m³) heranzuziehen, der nach Nr. 2.10 Abs. 8 TRGS 519 als Sanierungszielwert für die Freigabe von Innenräumen als nicht kontaminiert gilt.
- Es muss für jeden vorgesehenen Transport im voraus sicher nachgewiesen sein, dass das Freiwerden gefährlicher Mengen von Asbestfasern ausgeschlossen ist.
- Die bisher vorliegenden – im Übrigen nicht repräsentativen – Messungen belegen eine Einhaltung der genannten Anforderungen nicht.
- Die SV 168 ist daher im Ergebnis für die beabsichtigten Transporte nicht anwendbar. Es bleibt daher grundsätzlich bei den Verpackungsanforderungen des ADR.

6. Zulassung von Ausnahmen

Geht man davon aus, dass die Voraussetzungen der SV 168 ADR nicht vorliegen und deshalb grundsätzlich nach den Vorschriften des ADR eine Verpackung der asbesthaltigen Abfälle erforderlich ist, bleibt zu prüfen, ob die Zulassung von Ausnahmen in Betracht kommt.

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GGVSEB können die nach Landesrecht zuständigen Stellen im Straßenverkehr auf Antrag Ausnahmen von den Teilen 1 bis 9 des ADR⁶¹ für Beförderungen innerhalb Deutschlands zulassen, soweit dies nach der Richtlinie 2008/68/EG zulässig ist.

Die Richtlinie 2008/68/EG sieht in ihrem Art. 6 Ausnahmen vor. Dabei wird unterschieden zwischen solchen Ausnahmen, über die die Kommission auf Antrag eines Mitgliedsstaates entscheidet (Art. 6 Abs. 2) und solchen Ausnahmen, über die der Mitgliedsstaat selbst entscheiden kann (Art. 6 Abs. 5).

Der Entscheidung der Kommission bedürfen generelle Ausnahmen

- für die Beförderung kleiner Mengen bestimmter gefährlicher Güter (Art. 6 Abs. 2 a)),
- die örtlich begrenzte Beförderung über geringe Entfernung (Art. 6 Abs. 2 b), i)),
- die örtlich begrenzte Beförderung mit der Eisenbahn auf genau bestimmten Strecken (Art. 6 Abs. 2 b), ii)).

Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie bestimmt:

„Jeder Mitgliedsstaat kann ausnahmsweise, und sofern die Sicherheit nicht gefährdet ist, Einzelgenehmigungen erteilen für gem. dieser Richtlinie untersagte Transportvorgänge gefährlicher Güter auf seinem Hoheitsgebiet oder für die Durchführung dieser Transportvorgänge unter anderen als den in der Richtlinie festgelegten Bedingungen, sofern diese Transportvorgänge klar bezeichnet und zeitlich begrenzt sind.“

Diese Regelung wäre für den Transport der asbesthaltigen Abfälle von Wuntstorf-Luthe zur Deponie Ihlenberg grundsätzlich einschlägig, weil diese Transportvorgänge klar bezeichnet werden können und zeitlich begrenzt sind.

⁶¹ Mit Ausnahme von bestimmten Vorschriften, die im vorliegenden Zusammenhang nicht einschlägig sind.

Voraussetzung der Erteilung einer Ausnahme ist, dass die Sicherheit nicht gefährdet ist. Zur Konkretisierung des erforderlichen Sicherheitsniveaus sind die Erwägungsgründe der Richtlinie 2008/68/EG zu berücksichtigen, die auf die „bestmöglichen Sicherheitsbedingungen“⁶² bzw. auf ein „hohes Sicherheitsniveau“⁶³ abstellen. Anders als im Rahmen der SV 168 geht es bei der Prüfung der Ausnahmeveraussetzungen nicht allein um die Eigenschaften des Materials, vielmehr sind auch Schutzmaßnahmen – wie z. B. die beabsichtigte Besprühung des unverpackten Ladeguts mit Asbestfaserbindemittel und die Schutzwirkung der vorliegend vorgesehenen Rollplanen – zu berücksichtigen.

§ 5 Abs. 4 GGVSEB bestimmt, dass bei Ausnahmen über die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen vom Antragsteller ein Gutachten eines Sachverständigen vorzulegen ist. In diesem Gutachten müssen insbesondere die verbleibenden Gefahren dargestellt und es muss begründet werden, weshalb die Zulassung der Ausnahme trotz der verbleibenden Gefahren als vertretbar angesehen wird. Die zuständige Stelle kann die Vorlage weiterer Gutachten auf Kosten des Antragstellers verlangen oder diese im Benehmen mit dem Antragsteller selbst erstellen lassen. In begründeten Einzelfällen kann die zuständige Stelle auf die Vorlage eines Gutachtens verzichten.

Die bislang vorliegenden Gutachten des TÜV Nord und die Bewertungen durch den Vorhabenträger genügen den in § 5 Abs. 4 GGVSEB festgelegten Anforderungen nicht, weil in ihnen insbesondere nähere Darstellungen der verbleibenden Gefahren – insbesondere auch bei Unfällen – fehlen.

Nach dem maßgeblichen Schutzzweck des Gefahrgutrechts bedarf aber insbesondere der Beurteilung, ob bei einem Ladungsverlust infolge von Unfällen aufgrund der gewählten Beförderungsart (lose Schüttung statt Verpackung) eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung droht.

⁶² Erwägungsgrund 1.

⁶³ Erwägungsgrund 22.

In einer Informationsdrucksache der Region Hannover⁶⁴ wird ausgeführt:

„Die Ladung ist beim Transport mit Rollplanen abzudecken, die mit Gummiriemen verzurrt werden, um eine Austrocknung des Materials und eine Faserfreisetzung während des Transportes zu verhindern. Als zusätzliche Sicherung vor dem Austrocknen wird der Asbest-Zementschlamm entweder mit einem Faserbindemittel gesichert oder mittels einer Beschäumung abgedeckt. In den flüssigkeitsdichten und mit Rollplane versehenen LKW-Aufliegern besteht die Gefahr einer Austrocknung und einer anschließenden Verstaubung nicht. Da das Material während des Transports feucht bleibt, wäre eine Verstaubung noch nicht einmal bei einem Unfall zu befürchten. Das feuchte Material könnte wieder aufgenommen und mit einem anderen LKW an den Bestimmungsort transportiert werden.“

In einer vom Vorhabenträger erstellten Störbetrachtung⁶⁵ wird ein schwerer Unfall betrachtet, bei dem es zu einem Ladungsverlust kommt und unterstellt wird, dass die ausgetretene Ladung durch Unfallfolgen oder nachfolgenden Verkehr verteilt wird. Als Maßnahmen werden eine sachgerechte Absicherung der Unfallstelle, eine Meldung des Unfalls mit Hinweis auf die Ladung und daraus resultierende Gefährdung an die Polizei sowie ein

„ausführungsbegleitender Bergedienst mit Saug-Spülfahrzeugen zur Reinigung von Unfallstellen beauftragen, Deckelmulden und Fahrzeuge zur Bergung der Ladung einsetzen (ggf. manuelle Aufnahme in Big Bags mit PSA)“

angeführt. Auf Anfrage wurde von der Region Hannover mitgeteilt, dass bei einer Unfallsituation eine Beauftragung eines Entsorgungsfachbetriebs erfolgen werde, die Abfälle, die eventuell auf der Fahrbahn liegen, wieder aufzunehmen. Konkrete Beauftragungen könnten hierzu im Vorfeld nicht vorgenommen werden.

⁶⁴ Informationsdrucksache II 148/2000.

⁶⁵ BIG mbH, Stand 26.04.2010.

Eine Gefahrenbetrachtung, die den Anforderungen von § 5 Abs. 4 GGVSEB entspricht, ist nach unserem Kenntnisstand bislang nicht erfolgt.

§ 5 Abs. 5 GGVSEB bestimmt, dass Ausnahmen schriftlich und unter dem Vorbehalt des Widerrufs für den Fall zu erteilen sind, dass sich die auferlegten Sicherheitsvorkehrungen als unzureichend zur Einschränkung der von der Beförderung ausgehenden Gefahren erweisen.

Ob die Voraussetzungen einer Ausnahmegenehmigung vorliegen, ist im Rahmen unseres Auftrages nicht zu prüfen und kann auf Grundlage der vorliegenden Angaben auch nicht beurteilt werden. Insbesondere sind die bisher vorliegenden Betrachtungen der möglichen Auswirkungen von denkbaren Unfallszenarien auf die Umwelt und die Gesundheit betroffener Personen unzureichend.

Während die Anwendung der SV 168 des ADR eine gesetzliche Ausnahme beinhaltet, über deren Vorliegen der Projektträger bzw. Beförderer in eigener Verantwortung ohne entsprechende behördliche Ausnahmegenehmigung zu entscheiden hat, steht die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 5 GGVSEB im Ermessen der zuständigen Behörde. Ein Rechtsanspruch besteht nicht, sondern nur ein Anspruch auf pflichtgemäße Ermessensausübung.

7. Verwaltungsverfahren und Zuständigkeiten

7.1 Kein Genehmigungserfordernis

Das Gefahrgutrecht sieht für die Beförderung asbesthaltiger Abfälle weder eine Genehmigungspflicht vor noch eine Verpflichtung des Absenders und Beförderers, vorab die zuständigen Behörden der Länder, durch die der Transport geführt werden soll, über den Transport und die Transportmodalitäten zu informieren. Lediglich für die in Anhang 1 der GGVSEB aufgeführten Gefahrstoffe, zu denen asbesthaltige Abfälle nicht gehören, bedarf der Fahrweg außerhalb von Autobahnen nach § 35 Abs. 3 GGVSEB einer behördlichen Festlegung.

Auch die Anwendung der SV 168 des ADR setzt keine entsprechende behördliche Zulassungsentscheidung voraus. Über das Vorliegen der Voraussetzung der SV 168 entscheiden die Pflichtigen i. S. d. §§ 17 ff. GGVSEB grundsätzlich in eigener Verantwortung. Nur soweit von den anwendba-

ren Vorschriften des ADR abgewichen werden soll, ist eine behördliche Ausnahmezulassung nach § 5 GGVSEB erforderlich.

Es ist daher rechtlich zutreffend, wenn das Gewerbeaufsichtsamt Hannover nicht von einem Genehmigungserfordernis ausgeht, sondern lediglich geprüft hat, ob Anlass besteht, den vorgesehenen Transport zu beanstanden, weil von den anwendbaren Vorschriften des ADR abgewichen wird.

7.2 Überwachungs- und Anordnungsbefugnisse

Nach § 9 Abs. 1 GGBefG unterliegt die Beförderung gefährlicher Güter der Überwachung durch die zuständigen Behörden.

Nach § 8 Abs. 1 GGBefG kann die zuständige Überwachungsbehörde im Einzelfall die Anordnungen treffen, die zur Beseitigung festgestellter oder zur Verhütung künftiger Verstöße gegen dieses Gesetz oder gegen die nach diesem Gesetz erlassenen Rechtsverordnungen erforderlich sind.

Nach § 8 Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 GGBefG kann sie insbesondere,

„soweit ein Fahrzeug, mit dem gefährliche Güter befördert werden, nicht den jeweils geltenden Vorschriften für die Beförderung gefährlicher Güter entspricht oder die vorgeschriebenen Papiere nicht vorgelegt werden, die zur Behebung des Mangels erforderlichen Maßnahmen treffen und die Fortsetzung der Fahrt untersagen, bis die Voraussetzungen zur Weiterfahrt erfüllt sind.“

Nach § 8 Abs. 2 GGBefG gilt Abs. 1 für die Ladung entsprechend. Danach kann die zuständige Überwachungsbehörde mithin die erforderlichen Anordnungen treffen, wenn die Ladung eines Gefahrguttransports nicht den geltenden Vorschriften entspricht, insbesondere nicht vorschriftsmäßig verpackt ist.

§ 9 Abs. 3 a GGBefG bestimmt ergänzend, dass sich Überwachungsmaßnahmen nach § 9 Abs. 1 und 2 GGBefG

„auch auf die Überprüfung der Konformität der in Verkehr befindlichen und verwendeten Verpackungen, Beförderungsbehältnisse und Fahrzeuge beziehen“

können.

7.3 Überwachungszuständigkeiten

Soweit nicht durch das GGBefG bzw. die GGVSEB eine Zuweisung von Sonderzuständigkeiten an Behörden des Bundes erfolgt, werden die Gefahrgutvorschriften nach allgemeinen Grundsätzen von den Ländern als eigene Angelegenheit ausgeführt (Art. 83 GG). Nach Art. 84 Abs. 1 Satz 1 GG regeln die Länder die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren, soweit sie Bundesgesetze als eigene Angelegenheit ausführen.

Die Zuständigkeit der Landesbehörden für den Vollzug des Gefahrgutrechts wird durch die GGZustLVO M-V⁶⁶ geregelt.

§ 4 GGZustLVO M-V bestimmt allgemein als zuständige Behörde i.S.v. § 9 Abs. 1 GGBefG „für die Überwachung des Vorgangs des Transports“ die Landräte und Oberbürgermeister der kreisfreien Städte als Kreisordnungsbehörden für die Beförderung auf der Straße und Schienenstrecken der nicht bundeseigenen Eisenbahnen sowie die Behörden der Polizei für die Beförderung auf der Straße.

Für die Überwachung in den Betrieben und Einrichtungen und für die Umsetzung der Vorschriften für die Sicherung nach Kap. 1.10 ADR sind – mit Ausnahme von Betrieben, die der Bergaufsicht unterliegen – das Landesamt für Gesundheit und Soziales sowie im Rahmen ihrer Überwachungstätigkeit nach Abs. 1 die Behörden der Polizei für die Beförderung auf der Straße zuständig.

⁶⁶ Landesverordnung zur Bestimmung der zuständigen Behörden zur Ausführung von Rechtsvorschriften über die Beförderung gefährlicher Güter auf der Straße und der Schiene (Gefahrgutzuständigkeitslandesverordnung – GGZustLVO M-V) vom 06.11.2006 (GVOBl. M-V 2006, S. 826).

Für den vorliegenden Zusammenhang folgt aus diesen Vorschriften:

- Sachlich zuständige Überwachungsbehörde für den Transport auf den Straßen im Land Mecklenburg-Vorpommern von der Landesgrenze bis zur Deponie Ihlenberg sind die Landräte und Oberbürgermeister als örtlich zuständige Kreisordnungsbehörde sowie die Polizeibehörde.
- Für die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften des Gefahrgutrechts auf der Deponie Ihlenberg sind das Landesamt für Gesundheit und Soziales sowie ergänzend die Polizei zuständig.

7.4 Sachliche Zuständigkeit für Ausnahmezulassungen

Zwar besteht für die Beförderung asbesthaltiger Abfälle kein Genehmigungserfordernis. Sofern die Beförderung aber unter Abweichung von den geltenden gefahrgutrechtlichen Anforderungen erfolgen soll, ist eine Ausnahmegenehmigung nach § 5 GGVSEB erforderlich.

Nach § 1 Nr. 1 GGZustLVO M-V ist für die Zulassung von Ausnahmen nach § 5 Abs. 1 GGVSEB das Wirtschaftsministerium sachlich zuständig. Durch Organisationserlass des Ministerpräsidenten vom 18.11.2011⁶⁷ ist auf Grundlage von Art. 43 Satz 1 der Landesverfassung die Zuständigkeit für die Abteilung Verkehr dem Geschäftsbereich des Ministeriums für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung (EM) zugewiesen worden. Nach § 5 Abs. 5 des Landesorganisationsgesetzes⁶⁸ ist daher die Zuständigkeit des Wirtschaftsministeriums nach § 1 Nr. 1 GGZustLVO M-V auf das Ministerium für Energie, Infrastruktur und Landesentwicklung übergegangen. Dieses ist somit für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 5 GGVSEB gesetzlich zuständig.

⁶⁷ Amtsblatt M-V 2011, S. 1066

⁶⁸ Organisationsgesetz für das Land Mecklenburg-Vorpommern (Landesorganisationsgesetz LOG M-V) vom 14.03.2005 (GVOBl. S. 98)

7.5 Örtliche Zuständigkeit

Das Gefahrgutrecht des Bundes enthält – anders als beispielsweise § 47 StVO oder § 73 Abs. 2 FeV⁶⁹ – keine Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit.

Für die örtliche Zuständigkeit gelten daher die Regelungen des Landesverwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG M-V)⁷⁰. § 3 Abs. 1 VwVfG M-V bestimmt:

„Örtlich zuständig ist

(...)

2. in Angelegenheiten, die sich auf den Betrieb eines Unternehmens oder einer seiner Betriebsstätten, auf die Ausübung eines Berufs oder eine andere andauernde Tätigkeit beziehen, die Behörde, in deren Bezirk das Unternehmen oder die Betriebsstätte betrieben oder der Beruf oder die Tätigkeit ausgeübt wird oder werden soll;

3. in anderen Angelegenheiten, die

(...)

b) eine juristische Person oder eine Vereinigung betreffen, die Behörde, in deren Bezirk die juristische Person oder die Vereinigung ihren Sitz hat oder zuletzt hatte;

⁶⁹ Verordnung über die Zulassung von Personen zum Straßenverkehr (Fahrerlaubnis-Verordnung – FeV) vom 13.12.2010 (BGBl. I, S. 1980, zuletzt geändert durch Verordnung vom 07.01.2011, BGBl. I, S. 3)

⁷⁰ Verwaltungsverfahrens-, Zustellungs- und Vollstreckungsgesetz des Landes Mecklenburg-Vorpommern (Landesverwaltungsverfahrensgesetz – VwVfG M-V), in der Fassung der Bekanntmachung vom 26.02.2004 (GVOBl. S. 106), zuletzt geändert durch Gesetz vom 02.12.2009 (GVOBl. S. 666)

4. *in Angelegenheiten, bei denen sich die Zuständigkeit nicht aus den Nrn. 1 – 3 ergibt, die Behörde, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung hervortritt.“*

Die einzelnen Zuständigkeitsstatbestände des § 3 sind in der Reihenfolge ihrer Aufzählung im Gesetz zu prüfen und schließen sich gegenseitig aus.⁷¹ Bei unternehmerischer Betätigung oder Berufstätigkeit kommt es danach nicht auf den Sitz (Nr. 3. b)), sondern darauf an, wo das Unternehmen bzw. der Beruf ausgeübt werden soll. Für die Anwendung von Nr. 2 ist der Ort maßgeblich, an dem die Tätigkeiten tatsächlich stattfinden, auf die sich die in Frage stehende Verwaltungshandlung bezieht. Nicht erforderlich sein soll eine gewisse Dauer der Tätigkeit am in Frage stehenden Ort; so soll beispielsweise auch eine Tätigkeit oder Beschäftigung auf Jahrmärkten eine Zuständigkeit an diesen Orten für behördliche Handlungen, die sich auf diese Tätigkeit beziehen, begründen.⁷² Bei Filialbetrieben kann – unabhängig vom Sitz des Unternehmens – die örtliche Zuständigkeit grundsätzlich am Ort einer jeden Filiale begründet sein.⁷³

Ist Gegenstand von Verwaltungshandeln die Beförderung von Gefahrgütern, kommt es für die örtliche Zuständigkeit mithin nicht auf den Sitz der an der Beförderung beteiligten Unternehmen, sondern darauf an, in welchem Gebiet die Beförderung erfolgt.

Bei Gefahr im Verzug ist nach § 3 Abs. 4 VwVfG M-V für unaufschiebbare Maßnahmen jede Behörde örtlich zuständig, in deren Bezirk der Anlass für die Amtshandlung hervortritt. Die nach Abs. 1 Nr. 1 – 3 örtlich zuständige Behörde ist unverzüglich zu unterrichten.

Besonderheiten bezüglich der örtlichen Zuständigkeit können sich bei ländерübergreifenden Vorgängen ergeben.

⁷¹ Kopp/Ramsauer, VwVfG, 12. Aufl., Rn. 18 zu § 3.

⁷² Kopp/Ramsauer, a.a.O., Rn. 22 zu § 3.

⁷³ Kopp/Raumsauer, a. a. O.

7.6 Besonderheiten bei länderübergreifenden Transporten

In den Gefahrgutvorschriften des Bundes wird keine ausdrückliche Regelung hinsichtlich der örtlichen Zuständigkeit bei länderübergreifenden Beförderungsfällen getroffen.

Insbesondere enthalten weder das GGBefG noch die GGVSEB Vorschriften, die die Prüfungskompetenz für die Übereinstimmung durchgeföhrter Transporte mit den gefahrgutrechtlichen Anforderungen mit Bindungswirkung auch für die Behörden anderer Bundesländer ausdrücklich bestimmten Behörden zuweist.

Auch die vom Bundesverkehrsministerium erlassenen Richtlinien zur Durchführung der GGVSEB⁷⁴ enthalten keine allgemeinen Aussagen zur Zuständigkeit bei länderübergreifenden Beförderungen. Lediglich zur Durchführung der Regelung zur Bestimmung des Fahrwegs außerhalb von Autobahnen nach § 35 GGVSEB, die nur für bestimmte Güter einschlägig ist, finden sich Hinweise:

„Bei der Bestimmung des Fahrweges außerhalb der Autobahn werden in der Regel zwei Straßenverkehrsbehörden unabhängig voneinander auf Antrag tätig. So bestimmt z. B. die für die Beladestelle zuständige Straßenverkehrsbehörde den Fahrweg nur zwischen dem Beladeort und der Autobahn. Den Fahrweg zwischen der Autobahn und der Entladestelle bestimmt ausschließlich die für den Entladeort zuständige Straßenverkehrsbehörde. Liegt der zu bestimmende Fahrweg nicht nur im Bezirk der zuständigen Straßenverkehrsbehörde, so hat diese die Straßenverkehrsbehörden, durch deren Bezirk der weitere Fahrweg zum oder vom Anschluss an die Autobahn führt, bei der Fahrwegfestlegung zu beteiligen.“⁷⁵

⁷⁴ Richtlinien zur Durchführung der GGVSEB und weiterer gefahrgutrechtlicher Verordnungen (Durchführungsrichtlinie Gefahrgut – RSEB vom 29.04.2011 – VkBl. 2011, S. 354).

⁷⁵ Ziff. 35.1.3 RSEB.

In der Anlage 4 zur RSEB ist ferner geregelt, dass – sofern die Benutzung von Autobahnen unzumutbar ist – der Antrag auf Bestimmung des Fahrweges nach § 35 Abs. 3 GGVSEB ausschließlich an die Straßenverkehrsbehörde gerichtet werden muss, in deren Bezirk die Beladestelle liegt. Hier soll also nur eine Straßenverkehrsbehörde tätig werden, unabhängig davon, dass der Transportweg u. U. durch den Bezirk verschiedener Behörden führt.

Diesem – lediglich erläuternden – Hinweis kann aber kein normativer Grundsatz entnommen werden, dass bei länderübergreifender Beförderung von Gefahrgütern stets eine ausschließliche Zuständigkeit der für die Beladestelle zuständigen Behörde gegeben ist.

Für den vorliegenden Zusammenhang stellen sich hinsichtlich der Zuständigkeit bei den länderübergreifenden Transporten der fraglichen asbesthaltigen Abfälle von Niedersachsen nach Mecklenburg-Vorpommern insbesondere folgende Fragen:

- Hätte eine von der sachlich und örtlich zuständigen niedersächsischen Behörde⁷⁶ erteilte Ausnahmegenehmigung nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 GGVSEB Geltung und Legalisierungswirkung auch insoweit, als die Transporte auf dem Gebiet anderer Bundesländer (Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern) stattfinden oder bedürfte es einer Ausnahmegenehmigung der zuständigen Behörden aller betroffenen Bundesländer (dazu nachfolgend 7.6.1.)?
- Können die sachlich und örtlich zuständigen niedersächsischen Behörden mit Bindungswirkung auch für die Behörden Mecklenburg-Vorpommern entscheiden, dass ein unter Inanspruchnahme der SV 168 des ADR in Abweichung von den Anforderungen des ADR durchgeföhrter Transport nicht zu beanstanden ist und schließt eine solche Feststellung abweichende Entscheidungen (Untersagungsverfügungen) der Behörden der anderen betroffenen Bundesländer aus (dazu nachfolgend unter 7.6.2)?

⁷⁶ Nach § 18 Abs. 2 Nr. 1 der Verordnung über Zuständigkeiten im Bereich Verkehr (ZustVO-Verkehr) vom 03.08.2009 (Nds. GVBl. Nr. 17/2009, S. 316, ber. Nr. 18/2009, S. 329) wäre dies die Landesbehörde für Straßenbau und Verkehr.

7.6.1 Länderübergreifende Geltung von Ausnahmegenehmigungen eines Bundeslandes?

7.6.1.1 Verwaltungshoheit der Länder beim Vollzug von Bundesgesetzen

Im Grundsatz gilt, dass jedes Bundesland nur Regelungen erlassen oder Verfügungen treffen darf, die sich auf das eigene Landesterritorium beziehen.⁷⁷ Andernfalls wird gegen das Bundesstaatsprinzip des Art. 20 Abs. 1 GG verstoßen. Die förderale Ordnung des Grundgesetzes setzt voraus, dass die Bundesländer untereinander grundsätzlich nach dem Territorialprinzip abgegrenzt werden und gleichberechtigt nebeneinander stehen.

Im Schrifttum wird die Auffassung vertreten, dass Verwaltungsakte, die von Ländern in Vollzug von Bundesgesetzen erlassen werden, generell in allen Ländern gelten.⁷⁸ Die vertikale Teilung der Gewalten soll im Exekutivbereich nicht die territoriale Geltung von hoheitlichen Akten der Länder aufgrund Bundesrechts begrenzen.⁷⁹ Trotz der Verwaltungsaufonomie der Länder werde durch das Grundgesetz eine weitgehende materielle Einheitlichkeit des Rechts im gesamten Bundesgebiet angestrebt, so dass Konzessionen, Genehmigungen und Erlaubnisse, die von einem Land ausgegeben worden sind, im gesamten Bundesgebiet Geltung beanspruchen. Dies fordere der Grundsatz der Bundeseinheitlichkeit der auszuführenden Norm. Zwar gestatte der Exekutivförderalismus in Art. 83 ff. GG eine unterschiedliche Vollzugspraxis der Länder. Wenn diese jedoch im Einzelfall rechtsverbindlich geklärt wurde, erweise sich das Bun-

⁷⁷ Kirchhoff, in: Maunz-Dürig, GG-Kommentar, 54. EL, Stand Januar 2009, Art. 83, Rn. 54.

⁷⁸ Pietzcker, in: Starck, Zusammenarbeit der Gliedstaaten im Bundesstaat, 1988, S. 40.

⁷⁹ Kirchhoff, in: Maunz-Dürig, GG-Kommentar, 54. EL, Stand Januar 2009, Art. 83, Rn. 53.

desgebiet als einheitlicher Rechtsraum und die Akte eines Landes gelten bundesweit.⁸⁰

Zur Begründung wird Bezug auf die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in der „Dampfkessel-Entscheidung“ genommen:⁸¹

„Ein Land ist in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Gebiet beschränkt. Es liegt aber im Wesen des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen, dass der zum Vollzug eines Bundesgesetzes ergangene Verwaltungsakt eines Landes grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet Geltung hat.“

Gegenstand der Entscheidung war ein Bund-Länder-Streit über die Frage, ob der Bund das Recht des Landes nach Art. 30 und 83 GG, Bundesgesetze als eigene Angelegenheiten auszuführen, dadurch verletzt, dass der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung sog. Typenzulassungen für bestimmte Dampfkessel-Typen erteilt. Der Bund hatte die Auffassung vertreten:

„es fehle in diesen Fällen jeder örtliche Anknüpfungspunkt für die Begründung der Befugnis eines bestimmten Landes zur Erteilung der Genehmigungen. Bei den Dampfkesseln sei der Betrieb genehmigungspflichtig; eine Typenzulassung durch das Land, in dem der Herstellungsbetrieb gelegen ist, habe keine rechtliche Wirkung für den Betreiber in einem anderen Land.“⁸²

⁸⁰ Kirchhoff, in: Maunz-Dürig, GG-Kommentar, 54. EL, Stand Januar 2009, Art. 83, Rn. 53.

⁸¹ BVerfGE 11, 6, Beschl. v. 15.03.1960, 2 BvG 1/57.

⁸² BVerwG, a.a.O.

Dieser Auffassung ist das Bundesverfassungsgericht entgegen getreten. Weil die zum Vollzug eines Bundesgesetzes ergangenen Verwaltungsakte eines Landes grundsätzlich im ganzen Bundesgebiet Geltung haben, sei eine ordnungsgemäße Ausführung von Bundesgesetzen und eine einheitliche Verwaltungspraxis im Rahmen von Art. 84 GG durch die Länder möglich. Dies sei nicht nur dann gewährleistet, wenn ein Bundesminister unmittelbar die erforderlichen Verwaltungsakte erlässt.

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts betraf mithin nicht die Kompetenzabgrenzung zwischen den Ländern, sondern einen Bund-Länder-Konflikt.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in seinem Urteil vom 05.11.1965⁸³ über den Staatsvertrag zur Errichtung der Sendeanstalt des öffentlichen Rechts „Zweites Deutsches Fernsehen“ grundsätzlich ausgeführt:

„Es gibt aber keine Vorschrift im Grundgesetz, nach der die Staatsgewalt eines Landes nur in seinem Gebiet ausgeübt werden könnte und bei einer Ausdehnung der Zuständigkeit auf das gesamte Bundesgebiet nur der Bund zuständig wäre. Vielmehr wird es als verfassungsgemäß angesehen, dass die Urteile der Landesgerichte und die Verwaltungsakte der Landesbehörden im ganzen Bundesgebiet Geltung haben, ohne dass sie etwa von der örtlich zuständigen Behörde und Gerichten für vollstreckbar erklärt werden müssen (§ 160 GVG).“

⁸³ Az.: VII C 119.64.

Gegenstand der Entscheidung war die Frage, ob der Staatsvertrag der Bundesländer zur Gründung des ZDF mit dem föderalistischen Aufbau der Bundesrepublik Deutschland unvereinbar war, weil die Landesstaatsgewalt grundsätzlich auf das betreffende Landesgebiet beschränkt ist und die Länder daher auch gemeinsam keine bundesweit tätige Fernsehanstalt gründen können. Dies wurde vom Bundesverwaltungsgericht verneint. Aus der Entscheidung kann entgegen der Auffassung von Kirchhoff⁸⁴ aber nicht entnommen werden, dass Verwaltungsakte von Landesbehörden generell Geltung im ganzen Bundesgebiet haben.

So urteilte beispielsweise das OVG NRW, dass einem einzelnen Land die Kompetenz fehle, für die Führung eines ausländischen Professorentitels in Deutschland eine bundesweite Verbindlichkeit auszusprechen.⁸⁵ In der Begründung führte das Gericht aus:

„Die Bundesrepublik Deutschland gliedert sich in Bundesländer, die rechtlich selbständige Gebietskörperschaften und Verbände mit je eigener Staatlichkeit und Verwaltungsträgern mit eigenen Aufgaben und Zuständigkeiten sind. (...) Im Verhältnis zueinander sind ihre Hoheitsbefugnisse einschließlich der gesetzgebenden Gewalt auf den jeweils eigenen Herrschaftsbereich, das eigene Gebiet und die ihm angehörenden Bewohner begrenzt. Aus Art. 20 Abs. 2 Satz 1, Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG, wonach alle Staatsgewalt vom Volk ausgeht, folgt, dass ein Bundesland seine eigene Staatsgewalt nicht im Bereich der Hoheitsgewalt eines anderen Staatsverbandes aus-

⁸⁴ In: Maunz/Dürig, ähnlich auch: Kopp/Raumsauer, VwVfG-Kommentar, 11. Aufl., § 3, Rn. 10 und 11.

⁸⁵ OVG NRW, 19 A 3006/06, Urt. v. 14.03.2011.

üben darf, von dessen Staatsvolk es keine demokratische Legitimation herleiten kann. Die Geltung von Rechtsakten eines Bundeslandes ist daher grundsätzlich auf den sachlichen, räumlichen und personellen Bereich der eigenen Hoheitsgewalt beschränkt. Darüber hinausgehend können Rechtsakte prinzipiell keine Geltung beanspruchen, wenn nicht eine besondere Legitimation begründet wird. Der Erlass von Landesrecht, dass seine Rechtswirkungen einseitig ohne Legitimation auf den Hoheitsbereich anderer Bundesländer erstreckt, überschreitet die eigene Verbandskompetenz dieses Bundeslandes und dringt unzulässiger Weise in die Verbandskompetenz anderer Bundesländer ein.“

Ohne eine bundesgesetzliche Ermächtigung bzw. die ausdrückliche Zustimmung des betreffenden anderen Bundeslandes kann somit die Staatsgewalt des einen Bundeslandes nicht über sein Territorium hinausgehen.

Der vom OVG NRW entschiedene Fall bezog sich auf Hochschulrecht, das in eigener Verantwortung von den Ländern erlassen wird.

7.6.1.2 Grenzen der Verbandskompetenzen eines Landes

Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgericht, die die Kompetenzabgrenzung von Bund und Ländern betraf, kann nicht abgeleitet werden, dass Entscheidungen der Bundesländer, die im Vollzug von Bundesrecht ergehen, generell und unabhängig von den konkreten gesetzlichen Regelungen bundesweite Geltung beanspruchen können. Die neuere Rechtsprechung stellt regelmäßig auf die Notwendigkeit einer ausdrücklichen Ermächtigung ab.

Voraussetzung dafür, dass Behörden eines Bundeslandes Verwaltungsakte erlassen können, die auch in anderen Bundesländern gelten, ist, dass eine sachliche und örtliche Zuständigkeit der handelnden Behörde begründet ist und diese ermächtigt sind, hoheitliche Maßnahmen auch mit Wirkung für andere Länder zu erlassen.

Das VG Gelsenkirchen⁸⁶ hat entschieden, dass ein Pfändungsbeschluss von Behörden eines Bundeslandes gegen einen Schuldner in einem anderen Bundesland nur möglich ist, wenn dies von dem anderen Bundesland gesetzlich zugelassen ist.

Das OVG NRW⁸⁷ hat entschieden, dass jedenfalls dann, wenn die Länder ein Bundesgesetz als eigene Angelegenheit ausführen, die Verbandskompetenz verletzt sei, wenn die Behörde eines Landes anstelle der an sich zuständigen Behörde eines anderen Landes handele.

In einer Entscheidung zu den Regelungen des Glücksspielvertrages hat das OVG NRW⁸⁸ ausgesprochen, dass eine hoheitliche Verfügung, die dem Adressaten in ihrem Entscheidungssatz eine Maßnahme auferlegt, die sich auf einen in einem anderen Land befindlichen Gegenstand bezieht und die deshalb nur in diesem Land umgesetzt werden kann, nur zulässig sei, wenn das betreffende andere Land oder das Bundesrecht dies gestattet. Das Gericht nahm an, dass eine verfügte Sperrung einer bestimmten „Second-Level-Domain“ am Geschäftssitz eines Unternehmens außerhalb NRW's nicht durch eine nordrhein-westfälische Behörde erfolgen dürfte. Hierbei habe das Land NRW die eigene Hand-

⁸⁶ Entscheidung vom 09.08.1985, NVwZ 1986, 861.

⁸⁷ Urteil vom 03.10.1978, NJW 1979, 1057.

⁸⁸ Beschluss vom 21.12.2009, (13 B 725/09).

lungssphäre überschritten und sei in eine fremde Verbandseinheit eingebrochen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass der im Bundesstaatsprinzip begründete Grundsatz, dass ein Bundesland in seiner Verwaltungshoheit auf sein eigenes Gebiet beschränkt ist, durch § 10 Abs. 1 Satz 2 Luftverkehrsgesetz bundesrechtlich durchbrochen sei. Deshalb sei unter den genannten Voraussetzungen z. B. auch die Anhörungsbehörde befugt, den Erörterungstermin auf dem Gebiet eines benachbarten Landes abzuhalten und dort sitzungspolizeiliche Maßnahmen zu ergreifen:

„Unter der Geltung des in Art. 20 Abs. 1 GG festgelegten Bundesstaatsprinzips ist ein Land in seiner Verwaltungshoheit grundsätzlich auf sein eigenes Gebiet beschränkt. Die darin liegende Bindung der Verbandskompetenz der Länder an ihr Territorium erfährt jedoch von vornherein Einschränkungen, soweit es um den Vollzug der Bundesgesetze durch die Länder geht. So liegt es bei dem hier zu beurteilenden Fall. Das Luftverkehrsgesetz ordnet in § 10 Abs. 1 Satz 2 und in § 10 Abs. 2 Satz 2 die Durchführung des luftverkehrsrechtlichen Planfeststellungsverfahrens durch das Land Brandenburg auf der Grundlage des brandenburgischen Verwaltungsverfahrensrechts⁸⁹. Daraus folgt zugleich die bundesrechtliche Übertragung der Kompetenz, hoheitliche Aufgaben auch auf dem Gebiet des Landes Berlin wahrzunehmen, indem ein klei-

⁸⁹ Aus den zitierten Regelungen ergibt sich, dass die Bestimmung der zuständigen Planfeststellungsbehörde für den Fall, dass sich das Gelände auf mehrere Länder erstreckt, durch die Landesregierung des Landes erfolgt, in dem der überwiegende Teil des Landes liegt.

*nerer Teil des für das Vorhaben benötigten Geländes liegt. Sie beinhaltet in erster Linie die Ermächtigung zum Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses, der nach seinem Wirksamwerden hoheitliche Wirkungen auch für das Gebiet des Landes Berlin entfaltet.*⁹⁰

Von Bedeutung ist, dass das Bundesverwaltungsgericht in dieser Entscheidung die Kompetenz des Landes Brandenburg, einen Planfeststellungsbeschluss auch mit Wirkung für das Land Berlin zu erlassen, aus der ausdrücklichen Ermächtigung in § 10 LuftVG ableitet.

Aus dem Bundesverfassungsrecht ergibt sich, dass beim Vollzug von Bundesrecht durch die Länder als eigene Angelegenheit die grundsätzliche Möglichkeit besteht, dass von einem Land erlassene Rechtsakte Geltung auch außerhalb des jeweiligen Landesgebiets beanspruchen können. Ob ein Bundesland tatsächlich die Kompetenz (sachliche und örtliche Zuständigkeit) hat, Entscheidungen auch mit Geltung für das Gebiet anderer Bundesländer zu treffen, muss sich aus einer entsprechenden Ermächtigung ergeben. Fehlt es an einer solchen Ermächtigung, bleibt es bei dem Grundsatz, dass ein Land in seiner Verwaltungshoheit auf sein eigenes Gebiet beschränkt ist.

Auch der Bundesgesetzgeber hält offenbar ausdrückliche Regelungen zur länderübergreifenden Geltung für erforderlich:

- So bestimmt § 73 Abs. 2 Satz 3 FeV, dass Verfügungen der zuständigen Behörde im gesamten Inland wirksam sind, es sei denn, der Geltungsbereich

⁹⁰ Urteil vom 30.01.2002, BVerwGE 115, 373, 384 f.

wird durch gesetzliche Regelungen oder durch behördliche Verfügung eingeschränkt.

- § 46 Abs. 4 StVO regelt ausdrücklich, dass Ausnahmegenehmigungen und Erlaubnisse der zuständigen Behörden für den gesamten Geltungsbereich der StVO wirksam sind, sofern sie nicht einen anderen Geltungsbereich nennen.

Andere Regelungen scheinen davon auszugehen, dass Regelungsbedarf besteht, wenn eine Geltung von Entscheidungen eines Landes auch für andere Länder (ohne Mitwirkung der anderen Länder) nicht gewollt ist:

- § 70 Abs. 1 Nr. 2 StVZO sieht vor, dass die zuständigen obersten Landesbehörden Ausnahmen genehmigen können. Der Verordnungsgeber ist hier offenbar davon ausgegangen, dass solche Ausnahmegenehmigungen grundsätzlich Geltung auch über das Gebiet des Landes hinaus entfalten und hat deshalb für den Fall, dass die Ausnahmen erhebliche Auswirkungen auf das Gebiet anderer Länder haben, bestimmt, dass die Entscheidungen im Einvernehmen mit den zuständigen Behörden dieser Länder ergehen.
- Für Ausnahmegenehmigungen nach § 74 Abs. 1 Nr. 1 FeV wird die Zuständigkeit grundsätzlich den zuständigen obersten Landesbehörden zugewiesen, es sei denn, dass die Auswirkungen sich nicht auf das Gebiet des Landes beschränken und eine einheitliche Entscheidung erforderlich ist; in diesem Fall wird eine Sonderzuständigkeit des Bundesverkehrsministers begründet (§ 74 Abs. 1 Nr. 2 FeV).

Es ist durch Auslegung des jeweiligen Fachrechts zu ermitteln, ob die Behörde eines Landes Verwaltungsakte erlassen darf, die auch außerhalb des Gebiets dieses Landes Geltung beanspruchen können oder ob eine entsprechende Regelung – mangels Verbandskompetenz – rechtswidrig wäre.

Soweit es um personenbezogene Erlaubnisse oder Genehmigungen geht, folgt regelmäßig aus der Natur der Sache, dass diese bundesweite Geltung beanspruchen können. So berechtigt die Fahrerlaubnis nach § 4 Abs. 1 FeV eine natürliche Person dazu, „auf öffentlichen Straßen“ ein Kraftfahrzeug zu führen. § 73 Abs. 2 FeV regelt lediglich die örtliche Zuständigkeit für die Erteilung einer Fahrerlaubnis nach dem Wohnort des Antragstellers, ohne insoweit ausdrücklich zu bestimmen, dass die Fahrerlaubnis bundesweit gilt.

Auch bei objektbezogenen Behördenentscheidungen – wie beispielsweise Fahrzeugzulassungen – kann regelmäßig davon ausgegangen werden, dass diese auch ohne ausdrückliche Regelung bundesweit gelten.

Sind behördliche Genehmigungen, Erlaubnisse oder sonstige Entscheidungen demgegenüber nicht personen- oder objektbezogen-, sondern – zumindest auch – ortsbezogen, folgt nicht bereits aus der Natur der Sache, dass Behörden eines Landes die Kompetenz haben sollen, Entscheidungen mit Bindungswirkung auch für andere Bundesländer zu treffen. Eine solche Ermächtigung folgt nicht bereits daraus, dass es um den Vollzug von Bundesrecht geht, sondern bedarf einer ausdrücklichen Kompetenzzuweisung, wie sie z. B. § 10 LuftVG enthält.

7.6.1.3 Kompetenz für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von den Verpackungsanforderungen des ADR

Im Folgenden sind die vorstehend dargelegten Grundsätze auf die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 5 Abs. 1 GGVSEB anzuwenden.

Während in anderen verkehrsbezogenen Vorschriften wie vorstehend dargelegt ausdrückliche Regelungen zur länderübergreifenden Geltung von Entscheidungen der Behörden eines Landes bzw. zur örtlichen Zuständigkeit bei Entscheidungen mit länderübergreifenden Auswirkungen getroffen sind, fehlen solche ausdrücklichen Regelungen im Gefahrgutrecht des Bundes, sieht man von den oben⁹¹ erwähnten Aussagen in der RSEB ab, die aber keine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift ist, sondern lediglich erläuternden Charakter hat.

Da es an einer ausdrücklichen Ermächtigung fehlt, ist durch Auslegung der Vorschriften zu ermitteln, ob die niedersächsischen Behörden eine Ausnahmegenehmigung für Abweichungen von den Verpackungsanforderungen der ADR mit länderübergreifender Wirkung erlassen könnten.

§ 5 Abs. 1 GGVSEB sieht vor, dass „die nach Landesrecht zuständigen Stellen (...) Ausnahmen (...) für Beförderungen innerhalb Deutschlands zulassen“ können. Hintergrund dieser Formulierung ist die Regelung in Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie 2008/68/EG⁹², wonach jeder Mitgliedsstaat unter bestimmten Voraussetzungen Ausnahmegenehmigungen für „Transportvorgänge gefährlicher Güter auf seinem Hoheitsgebiet“ erteilen kann. Durch die Formulierung in § 5 Abs. 1 GGVSEB wird entsprechend

⁹¹ Siehe 7.6.

⁹² Siehe dazu oben 6.

der gemeinschaftsrechtlichen Vorgaben klargestellt, dass die hier geregelte Ausnahmebefugnis nur für innerstaatliche Beförderungsfälle gilt. Zugleich deutet die Formulierung auch darauf hin, dass der Verordnungsgeber davon ausgegangen ist, dass Gegenstand von Ausnahmegenehmigungen der Landesbehörden nicht nur Beförderungen innerhalb des jeweiligen Bundeslandes sind.

Insbesondere folgende Gesichtspunkte sprechen dafür, dass für die Abweichung von den Verpackungsanforderungen des ADR nicht Ausnahmegenehmigungen der Behörden aller Länder erforderlich sind, in denen eine Beförderung unter Abweichung von den Verpackungsanforderungen erfolgen soll:

- Regelungsgegenstand der Ausnahmegenehmigung ist die Art und Weise der Verpackung, nicht die Fahrstrecke. Für andere als die von § 35 GGVSEB erfasste Gefahrgüter schreiben die Gefahrgutvorschriften nicht vor, welche Verkehrswege zu nutzen sind. Deshalb steht auch bei Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für die Verpackung nicht fest, durch welche Bundesländer die fragliche Beförderung erfolgen soll. Deshalb bliebe es dem Beförderer überlassen, ob er im vorliegenden Fall beispielsweise die Beförderung zum Ihlenberg über das Gebiet des Landes Schleswig-Holstein durchführt oder nicht. Die Ausnahmegenehmigung ist objekt-, nicht ortsbezogen.
- Die GGVSEB bestimmt zwar in § 3 allgemein, dass die Beförderung unter Einhaltung der Vorschriften des ADR zu erfolgen hat, weist aber in den §§ 17 ff. den verschiedenen an der Beförderung Beteiligten unterschiedliche Pflichten zu. Nach § 18 Abs. 1 Nr. 5 GGVSEB ist der Absender verpflichtet, dafür zu sor-

gen, dass nur Verpackungen verwendet werden, die für die Beförderung der betreffenden Güter nach den Vorschriften des ADR zugelassen und geeignet sind. Für den Beförderer sind in § 19 GGVSEB entsprechende Pflichten nicht vorgesehen.

- Die GGVSEB geht davon aus, dass Ausnahmegenehmigungen nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 durch den Absender beantragt werden. Dieser hat nach § 18 Abs. 2 GGVSEB dafür zu sorgen, dass dem Beförderer vor Beförderungsbeginn die Ausnahmezulassung übergeben wird. Der Beförderer hat seinerseits nach § 19 Abs. 2 Nr. 5 GGVSEB dafür zu sorgen, dass die Ausnahmezulassung nach § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 GGVSEB dem Fahrzeugführer vor Beförderungsbeginn übergeben wird.
- Ob und wie Gefahrgüter verpackt werden, liegt mithin in der Verantwortung des Absenders. Wird diesem eine Ausnahmegenehmigung für eine abweichende Verpackung erteilt, geht die GGVSEB in den genannten Vorschriften davon aus, dass diese Legalisierungswirkung auch gegenüber dem Beförderer und dem Fahrzeugführer entfaltet. Weil die abweichende Verpackung genehmigt ist, darf auch die Beförderung erfolgen. Sie ist dann in allen Bundesländern zulässig, soweit sie der Ausnahmegenehmigung entspricht und dies nachgewiesen wird.

Als Zwischenergebnis ist daher festzuhalten, dass für den Fall, dass für eine von den anwendbaren Anforderungen des ADR abweichende Verpackung der asbestoshaltigen Abfälle eine Ausnahmegenehmigung nach § 5 GGVSEB beantragt wird, für deren Erteilung die örtliche und sachlich zuständigen niedersächsischen Behörden verantwortlich sind und eine von diesen erteilte Aus-

nahmegenehmigung eine Beförderung unter Abweichung von den ADR-Anforderungen auch in den anderen betroffenen Bundesländern legalisieren würde. Eine Ausnahmegenehmigung der anderen betroffenen Bundesländer wäre daneben nicht erforderlich.

7.6.2 Überwachungs- und Anordnungsbefugnisse der Landesbehörden im Land Mecklenburg-Vorpommern

Bisher ist erörtert worden, welche Behörde für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 5 GGVSEB zuständig ist, wenn der vorgesehene Transport der asbesthaltigen Abfälle in loser Schüttung nur aufgrund einer solchen Ausnahmegenehmigung zulässig ist.

Die niedersächsischen Behörden gehen bislang aber davon aus, dass es einer Ausnahmegenehmigung nicht bedarf, weil die SV 168 des ADR anwendbar ist. Anlass zu Beanstandung wird nicht gesehen.

Für den Fall, dass durch die zuständigen Behörden in Mecklenburg-Vorpommern davon ausgegangen wird, dass der unverpackte Transport der asbesthaltigen Abfälle rechtswidrig ist, ist im Folgenden zu untersuchen, ob der Ausübung von Überwachungsbefugnissen bzw. dem Erlass von Untersagungsanordnungen der sachlich und örtlich zuständigen Behörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern gegen die Transporte der asbesthaltigen Abfälle entgegensteht, dass die niedersächsischen Behörden zu der Auffassung gelangt sind, dass die vorgesehene Art und Weise der Beförderung rechtlich nicht zu beanstanden ist, weil die Voraussetzungen der SV 168 des ADR vorliegen. Fraglich ist, ob

- die Einschätzung der niedersächsischen Behörden Geltung bzw. Wirksamkeit auch für das Land Mecklenburg-Vorpommern hat,
- die an sich bestehende sachliche und örtliche Zuständigkeit der Behörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch die

vorangegangene Befassung der niedersächsischen Behörden ausgeschlossen wird.

7.6.2.1 Bindungswirkung der „Nichtbeanstandung“ durch die niedersächsischen Behörden?

Eine Bindungswirkung der Entscheidung der niedersächsischen Behörden, keine Veranlassung zur Beanstandung zu sehen, für die Behörden anderer Bundesländer ist im Ergebnis zu verneinen:

- Es gibt keine Rechtsvorschrift des Bundes oder eines der beteiligten Länder, durch die die niedersächsischen Behörden ausdrücklich ermächtigt werden, mit Bindungswirkung auch für die anderen von dem Beförderungsvorgang betroffenen Länder verbindlich über die Anwendung der SV 168 des ADR zu entscheiden.
- Es sind keine Verwaltungsakte der zuständigen niedersächsischen Behörden ergangen, die – im Verhältnis zum Vorhabenträger – rechtsverbindlich die Zulässigkeit der vorgesehenen unverpackten Beförderung feststellen würden. Es liegen lediglich Stellungnahmen des Gewerbeaufsichtsamtes Hannover und des niedersächsischen Umweltministeriums vor. Die Stellungnahme des Gewerbeaufsichtsamts Hannover ist zwar auch an den Vorhabenträger adressiert, hat aber nicht die Rechtsform eines verbindlichen Verwaltungsaktes. Für verbindliche Feststellungsbescheide dieser Art gibt es im Bundesrecht auch keine Rechtsgrundlage.
- Bundesweite Geltung können nach der Rechtsprechung – eine entsprechende Ermächtigung vorausgesetzt – Verwaltungsakte von Ländern beim

Vollzug von Bundesrecht als landeseigene Angelegenheit haben, nicht aber Meinungsäußerungen und Bewertungen innerhalb oder außerhalb von Verwaltungsverfahren.

- Zwar wird die Verantwortung für die ordnungsgemäße Verpackung grundsätzlich dem Absender zugewiesen, dennoch besteht die Verpflichtung zur Einhaltung der Anforderungen des ADR für den gesamten Beförderungsvorgang, wie sich aus § 3 GGVSEB ergibt. Wenn objektiv ein Rechtsverstoß vorliegt, kann dieser durch die Mitteilung der niedersächsischen Behörden an den Vorhabenträger, keinen Anlass zur Beanstandung zu sehen, nicht legalisiert werden.

7.6.2.2 Unzuständigkeit der Behörden Mecklenburg-Vorpommerns aufgrund vorheriger Befassung durch niedersächsische Behörden?

Im Folgenden ist zu erörtern, ob der Zuständigkeit der Behörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern für Überwachungsmaßnahmen und Untersagungsanordnungen entgegen steht, dass bereits niedersächsische Behörden mit dem Beförderungsvorgang befasst gewesen sind.

Wie unter 7.5 dargelegt, folgt aus § 6 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG M-V, dass es für die örtliche Zuständigkeit für die Überwachung darauf ankommt, in welchem Zuständigkeitsbereich die Beförderung erfolgt. Danach ist die Zuständigkeit der Landräte und Oberbürgermeister als örtlich zuständiger Kreisordnungsbehörde sowie der Polizeibehörden des Landes gegeben, soweit die Beförderung auf dem Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern erfolgt.

Das niedersächsische Verwaltungsverfahrensgesetz (NVwVfG)⁹³ erklärt in seinem § 1 das VwVfG des Bundes für anwendbar, das in § 3 eine dem VwVfG M-V wortgleiche Regelung der örtlichen Zuständigkeit enthält. Danach wären die sachlich zuständigen Behörden des Landes Niedersachsen örtlich zuständig, soweit die Beförderung auf dem Gebiet des Landes Niedersachsen erfolgt.

Damit bestünde nach allgemeinem Verwaltungsverfahrensrecht eine „gespaltene“ Zuständigkeit. Für solche Fallkonstellationen enthalten § 3 Abs. 2 VwVfG M-V und das VwVfG des Bundes wortgleich folgende Regelung:

„Sind nach Abs. 1 mehrere Behörden zuständig, so entscheidet die Behörde, die zuerst mit der Sache befasst worden ist, es sei denn, die gemeinsame fachlich zuständige Aufsichtsbehörde bestimmt, dass eine andere örtlich zuständige Behörde zu entscheiden hat. Sie kann in den Fällen, in denen eine gleiche Angelegenheit sich auf mehrere Betriebsstätten eines Betriebs oder Unternehmens bezieht, eine der nach Abs. 1 Nr. 2 zuständige Behörde bestimmen, wenn dies unter Wahrung der Interessen der Beteiligten zur einheitlichen Entscheidung geboten ist. Diese Aufsichtsbehörde entscheidet ferner über die örtliche Zuständigkeit, wenn sich mehrere Behörden für zuständig oder für unzuständig halten oder wenn die Zuständigkeit aus anderen Gründen zweifelhaft ist. Fehlt eine gemeinsame Aufsichtsbehörde, so treffen die fachlich zuständigen Aufsichtsbehörden die Entscheidung gemeinsam.“

⁹³ Vom 03.12.1976 (Nds GVBl. S. 311, zuletzt geändert durch Gesetz vom 24.09.2009 (Nds GVBl. S. 361).

Die Regelung enthält für das Zusammentreffen mehrerer örtlicher Zuständigkeiten bzw. für Zuständigkeitskonflikte verschiedene Regelungsmechanismen:

- Satz 1 1. Alternative begründet eine (ausschließliche) Zuständigkeit der zuerst befassten Behörde (Prioritätsprinzip).
- Nach Satz 1 2. Alternative und Satz 2 wird die (ausschließlich) örtlich zuständige Behörde durch die fachlich zuständige Aufsichtsbehörde festgelegt.
- Bei Zuständigkeitskonflikten (mehrere Behörden halten sich für zuständig oder unzuständig) und zweifelhafter Zuständigkeit ist nach Satz 3 ebenfalls eine Bestimmungsbefugnis durch die fachlich zuständige Aufsichtsbehörde vorgesehen.
- Wenn es bei mehreren in Betracht kommenden örtlich zuständigen Behörden keine gemeinsame fachliche Aufsichtsbehörde gibt, treffen die fachlich zuständigen Aufsichtsbehörden die Entscheidung gemeinsam.

Fraglich ist, welcher der genannten Regelungsmechanismen bei dem Zusammentreffen der sachlichen und örtlichen Zuständigkeit von Behörden verschiedener Bundesländer einschlägig ist.

Die Regelung in § 3 Abs. 2 Satz 1 VwVfG M-V ist in diesem Fall nicht einschlägig. Sie setzt voraus, dass „*nach Abs. 1 mehrere Behörden zuständig*“ sind. § 3 Abs. 1 VwVfG M-V regelt aber nur die örtliche Zuständigkeit von Behörden

des Landes Mecklenburg-Vorpommern.⁹⁴ Für das Zusammentreffen der örtlichen Zuständigkeit von Behörden mehrerer Bundesländer ist daher nicht das Prioritätsprinzip nach § 3 Abs. 2 Satz 1 VwVfG M-V, sondern die Regelung in Satz 4 einschlägig. Danach treffen die fachlich zuständigen Aufsichtsbehörden der beteiligten Länder die erforderlichen Entscheidungen gemeinsam. Satz 4 ist insbesondere dann anwendbar, wenn die Behörden verschiedenen Rechtsträgern angehören (z. B. Bundesbehörde/Landesbehörde oder Behörden zweier Länder).⁹⁵

Von einer Anwendung von § 3 Abs. 2 Satz 4 VwVfG M-V auf länderübergreifende Vorgänge geht auch der Landesgesetzgeber aus. § 119 VwVfG M-V regelt länderübergreifende Verfahren:

„Ist nach § 3 Abs. 2 Satz 4 eine gemeinsame zuständige Behörde bestimmt und erstreckt sich das Verwaltungsverfahren auf das Gebiet eines anderen Bundeslandes, so ist insoweit das Verfahrensrecht dieses Landes anzuwenden. Die fachlich zuständigen Aufsichtsbehörden können durch Vereinbarung eine abweichende Regelung treffen.“

Nach dem Landesverwaltungsverfahrensrecht ist in Fällen, in denen eine örtliche Zuständigkeit von Behörden mehrerer Länder begründet ist, mithin nicht von dem in § 3 Abs. 2 Satz 1 VwVfG geregelten Prioritätsprinzip auszugehen, vielmehr bedarf es einer Einigung der zuständigen fachlichen Aufsichtsbehörden der beteiligten Bundesländer. Nicht geregelt ist der Fall, dass eine Eini-

⁹⁴ Kopp/Ramsauer (a. a. O., Rn. 37 zu § 3) gehen davon aus, dass Abs. 2 Satz 1 auf die Fälle eines Zusammentreffens von Zuständigkeiten „nach den VwVfG und nach Landesrecht“ nicht – auch nicht analog – anwendbar ist.

⁹⁵ Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sack, VwVfG, 7. Auflage, Rn. 36 zu § 3.

gung nicht zu Stande kommt.⁹⁶ In diesem Fall bleibt es deshalb bei der „gespaltenen“ Zuständigkeit der für das jeweilige Landesgebiet örtlich zuständigen Behörden.

Etwas anderes würde sich nur dann ergeben, wenn für eine solche Fallkonstellation ergänzend das VwVfG des Bundes gelten würde. Trotz gleichen Wortlauts würde – seine Anwendbarkeit vorausgesetzt – § 3 Abs. 2 Satz 1 VwVfG des Bundes einschlägig sein, weil die bundesgesetzliche Regelung in § 3 Abs. 1 die örtliche Zuständigkeit der Behörden verschiedener Bundesländer begründen würde und damit die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 3 Abs. 2 Satz 1 VwVfG vorliegen würden.

Nach seinem § 1 Abs. 3 gilt das VwVfG des Bundes für die Ausführung von Bundesrecht durch die Länder indes nicht, soweit die öffentlich-rechtliche Verwaltungstätigkeit der Behörden landesrechtlich durch ein Verwaltungsverfahrensgesetz geregelt ist. Alle Bundesländer haben eigene Verwaltungsverfahrensgesetze – sei es als Vollregelung, wie Mecklenburg-Vorpommern, oder durch Übernahme des VwVfG des Bundes, wie Niedersachsen – erlassen.

Eine ergänzende Anwendung des VwVfG des Bundes käme nach dem Wortlaut von § 1 Abs. 3 VwVfG in Betracht, soweit bestimmte verfahrensrechtliche Aspekte durch das Verwaltungsverfahrensrecht der Länder nicht geregelt werden. Wäre im Verwaltungsverfahrensrecht der beteiligten Länder keine Regelung enthalten, die das Zusammentreffen der örtlichen Zuständigkeit von Behörden verschiedener Bundesländer regelt, käme möglicherweise eine ergänzende Anwendung von § 3 Abs. 2 des VwVfG des Bundes in Betracht.

⁹⁶ So auch Schmitz, a. a. O.

Wie dargelegt, enthält das VwVfG M-V in § 3 Abs. 2 Satz 4 und § 119 indes eine Regelung auch für den Fall, dass die örtliche Zuständigkeit von Behörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern und die örtliche Zuständigkeit von Behörden eines anderen Landes zusammen treffen. Mithin gibt es keine Regelungslücke, die eine ergänzende Heranziehung des Bundesrechts und die Geltung des in § 3 Abs. 2 Satz 1 VwVfG verankerten Prioritätsgrundsatzes begründen könnte.

Die örtliche Zuständigkeiten der niedersächsischen Behörden für Überwachungsmaßnahmen nach § 9 GGBeFG endet an der Landesgrenze. Eine Untersagung von Transporten auf dem Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch niedersächsische Behörden wäre nicht möglich. Umgekehrt kann auch eine Entscheidung der zuständigen niedersächsischen Behörden, keine Untersagung auszusprechen, für das Gebiet anderer Länder keine Geltung beanspruchen.

Die Überwachungszuständigkeit der Behörden in Mecklenburg-Vorpommern kann im Übrigen schon deshalb nicht durch eine Vorbefassung der niedersächsischen Behörden ausgeschlossen sein, weil die niedersächsischen Behörden nicht in der Lage sind, die Transporte zu überwachen, soweit sie außerhalb ihres Landesgebiets stattfinden.

7.6.3 Zwischenergebnis

Beim Vollzug von Bundesgesetzen als landeseigene Angelegenheit können durch die zuständigen Behörden der Länder Verwaltungsakte erlassen werden, die Geltung auch bundesweit bzw. für das Gebiet anderer Bundesländer haben. Dies folgt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Wesen des landeseigenen Vollzugs von Bundesgesetzen. Es bedarf aber einer entsprechenden gesetzlichen Ermächtigung.

gung zum Erlass von Bescheiden mit Geltung über das eigene Territorium hinaus. Eine solche Ermächtigung kann sich aus der Natur der Sache, ausdrücklichen Regelungen zur Geltung von Bescheiden oder Regelungen zur örtlichen Zuständigkeit ergeben.

Die Auslegung der Vorschriften der GGVSEB ergibt, dass über die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 5 GGVSEB von den Verpackungsanforderungen des ADR die für den Ort der Absendung zuständigen niedersächsischen Behörden zu entscheiden haben und eine solche Ausnahmegenehmigung auch die Beförderung der abesthaltigen Abfälle in anderen Bundesländern legalisiert.

Die sachlich und örtlich zuständigen Behörden Mecklenburg-Vorpommerns bleiben aber für die Überwachung der Beförderungsvorgänge zuständig, soweit sie im Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern erfolgen.

Die von den niedersächsischen Behörden vertretene Rechtsauffassung, dass die Anforderungen der SV 168 erfüllt und die Vorschriften des ADR daher nicht anwendbar sind, bindet die zuständigen Behörden anderer Bundesländer nicht.

Das in § 3 Abs. 2 Satz 1 VwVfG enthaltene Prioritätsprinzip, nach dem die zuerst befasste Behörde ausschließlich örtlich zuständig ist, findet bei länderübergreifenden „gespaltenen“ örtlichen Zuständigkeiten keine Anwendung. Erforderlich wäre zur Begründung einer ausschließlichen Zuständigkeit der Behörden eines Landes für einen grenzüberschreitenden Sachverhalt eine Vereinbarung der zuständigen Aufsichtsbehörden der beteiligten Länder, durch die die Zuständigkeit geregelt wird (§ 3 Abs. 2 Satz 4 i. V. m. § 119 VwVfG M-V).

Wird eine Ausnahmegenehmigung nicht erteilt und gelangen die sachlich und örtlich zuständigen Behörden in Mecklenburg-Vorpommern zu der Auffassung, dass der beabsichtigte unverpackte Transport in loser Schüttung rechtswidrig ist, stehen ihnen die Über-

wachungs- und Anordnungsbefugnisse nach §§ 8,9 GGBeG⁹⁷ zu. Dabei ist die örtliche Zuständigkeit der Behörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern ihrerseits auf das Landesgebiet beschränkt. Untersagungsanordnungen könnten daher nur mit Geltung für das Land Mecklenburg-Vorpommern erlassen werden.

Die zuständigen Behörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern haben nicht die Kompetenz, Entscheidungen der Behörden eines anderen Bundeslandes zu überprüfen oder aufzuheben, haben aber – im Rahmen ihrer sachlichen und örtlichen Zuständigkeit – eigenverantwortlich zu beurteilen, ob die fraglichen Beförderungsvorgänge – soweit sie das Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern betreffen – mit den einschlägigen Vorschriften – ggf. aufgrund erteilter Ausnahmegenehmigungen – in Einklang stehen und sind berechtigt, diese anderenfalls – mit Wirkung für das Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern – zu untersagen.

II. Gefahrstoffrechtliche Anforderungen

1. Maßgebliche Rechtsgrundlagen

Maßgebliche Rechtsgrundlagen für die gefahrstoffrechtliche Bewertung sind:

- EU-Asbest-Richtlinie 2009/148/EG,⁹⁸
- Gefahrstoffverordnung,⁹⁹
- TRGS 519.¹⁰⁰

⁹⁷ Dazu oben 7.2.

⁹⁸ Richtlinie 2009/148/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (modifizierte Fassung), ABl. L330/28 vom 16.12.2009.

⁹⁹ Verordnung zum Schutz vor Gefahrstoffen (Gefahrstoffverordnung – GefStoffV) vom 26.11.2010 (BGBl. I, S. 1643), geändert durch Gesetz vom 28.07.2011 (BGBl. I, S. 1622).

¹⁰⁰ Technische Regeln für Gefahrstoffe des Ausschusses für Gefahrstoffe (AGS) „Asbest: Abbruch, Sanierungs- oder Instandhaltungsarbeiten (TRGS 519)“, Ausgabe: Januar 2007, berichtet März 2007.

Der TÜV Nord und im Anschluss daran die niedersächsischen Behörden ziehen zur Auslegung und Anwendung der SV 168 zum ADR die arbeitsschutzrechtlichen Vorschriften heran. Allerdings erfolgt dies nur insofern, als dass Ziff. 2.8 der TRGS als Schwellenwert für eine „ungefährliche Menge“ lungengängiger Asbestfasern herangezogen wird. Unberücksichtigt bleiben die in den arbeitsschutzrechtlichen Regelungen getroffenen Aussagen zum Fehlen von Schwellenwerten für eine ungefährliche Raumluftbelastung sowie die Vorgaben zur Minimierung, die bereits vorstehend erwähnt worden sind¹⁰¹. Auch weitere speziell auf den Transport bezogene Regelungen der TRGS 519 bleiben ebenso unberücksichtigt, wie die transportbezogenen Regelungen der EU-Asbestrichtlinie.

Die Richtlinie 2009/148/EG legt zwar in Art. 8 einen Grenzwert für die Arbeitsplatzbelastung von 0,1 F/cm³ fest (= 100.000 F/m³), der in jedem Fall sicherzustellen ist, bestimmt aber in Art. 6 allgemein:

„Für alle in Art. 3 Abs. 1 genannten Tätigkeiten ist die Exposition von Arbeitnehmern gegenüber von Asbeststaub oder Staub von asbesthaltigen Materialien am Arbeitsplatz auf ein Minimum zu reduzieren und in jedem Fall unter den Grenzwert nach Art. 8 zu senken, und zwar insbesondere durch folgende Maßnahmen:

(...)

- d) *Asbest, Asbeststaub freisetzendes oder asbesthaltiges Material ist in geeigneten geschlossenen Behältnissen aufzubewahren und zu transportieren.“*

Bemerkenswert im vorliegenden Zusammenhang ist, dass die Richtlinie nicht nur für Asbeststaub freisetzendes, sondern allgemein auch für (nur) asbesthaltiges Material die Verpflichtung vorsieht, dieses in geeigneten geschlossenen Behältnissen aufzubewahren und zu transportieren. Für diese Verpflichtung kommt es mithin nicht darauf an, ob durch das asbesthaltige Material Asbeststaub freigesetzt wird oder freigesetzt werden kann.

¹⁰¹ B. I. 4.2 b) und c).

Die Richtlinie gilt nach ihrem Art. 3 Abs. 1 für alle Tätigkeiten, bei denen die Arbeitnehmer bei ihrer Arbeit Asbeststaub oder Staub von asbesthaltigen Materialien ausgesetzt sind oder ausgesetzt sein können. Ausnahmen von dem Gebot in Art. 6 d), asbesthaltiges Material in geschlossenen Behältnissen zu transportieren, sieht die Richtlinie nicht vor.

§ 8 Abs. 4 GefStoffV verpflichtet den Arbeitgeber, sicherzustellen,

„dass durch Verwendung verschließbarer Behälter eine sichere Lagerung, Handhabung und Beförderung von Gefahrstoffen auch bei der Abfallentsorgung gewährleistet ist.“

In Anhang 1 Nr. 2.4 zu § 8 Abs. 8 GefStoffV werden ergänzende Vorschriften zum Schutz gegen Gefährdung durch Asbest getroffen, die allerdings nicht den Transport betreffen.

Die TRGS 519 regelt in Nr. 13.2 ausdrückliche Anforderungen an den Transport. In Abs. 1 wird bestimmt:

„Asbest oder asbesthaltige Materialien und Abfälle sind für den Transport so zu sichern, dass während des Transports und beim Abladen keine Asbestfasern freigesetzt werden.“

Anders als in der SV 168 zum ADR wird hier mithin nicht darauf abgestellt, dass Asbestfasern nicht „in gefährlicher Menge“ freigesetzt werden, sondern ausdrücklich gefordert, dass keine Asbestfasern freigesetzt werden.

Nr. 13.2 Abs. 1 TRGS 519 schreibt vor, dass für den Transport asbesthaltiger Abfälle zur Vermeidung von Faseremissionen Behälter nach Nr. 13.1 zu verwenden sind.

Nr. 13.2 Abs. 3 TRGS 519 bestimmt:

„Sofern die asbesthaltigen Abfälle den gefahrgutrechtlichen Vorschriften (...) unterliegen, sind die entsprechenden Vorschriften zusätzlich einzuhalten.“

Die TRGS 519 geht im Übrigen davon aus, dass auch asbesthaltige Materialien, bei denen die Asbestfasern durch geeignete Bindemittel gebunden sind, für den Transport und die weitere Entsorgung zu verpacken sind. So verpflichtet Nr. 14.1.8 dazu, Spritzasbest nach dem Stand der Technik am Anfallort mit Zement oder einem anderen geeigneten Bindemittel zu binden, so dass eine Faserfreisetzung verhindert wird. Zusätzlich verpflichtet Ziff. 13.1 i. V. m. Ziff. 13.2 Abs. 2 zur Verpackung dieses Materials.

2. Anwendbarkeit der GefStoffV

2.1 Asbest als Gefahrstoff

Asbest ist nicht nur ein Gefahrgut, sondern auch ein Gefahrstoff i. S. d. GefStoffV.

Dies folgt zum einen bereits aus den Gefährlichkeitsmerkmalen in § 3 GefStoffV. So handelt es sich bei Asbest um einen giftigen, gesundheitsschädlichen, krebserzeugenden und umweltgefährlichen Stoff gemäß § 3 Ziff. 7, 8, 12 und 14 GefStoffV. Aus § 15 Abs. 5 GefStoffV ergibt sich daneben ausdrücklich, dass Asbest als Gefahrstoff zu qualifizieren ist. Anhang I Nr. 2 der GefStoffV qualifiziert Asbest außerdem als einen partikel-förmigen Gefahrstoff.

Aus Ziff. 2.6 Abs. 1 der technischen Regeln für Gefahrstoffe (TRGS 519) ergibt sich, dass es sich bei asbesthaltigen Gefahrstoffen um asbesthaltige Stoffe, Zubereitungen und Erzeugnisse handelt, bei deren Verwendung asbesthaltiger Faserstaub entsteht oder freigesetzt werden kann.

Auch die Einbindung von Asbest in ein Bindemittel (wie z. B. Schlamm, Zement oder Kunststoff) beseitigt nicht die Qualifizierung als Gefahrstoff i. S. des Gefahrstoffrechts. Aus den Regelungen der GefStoffV ergibt sich, dass auch eine Gefährdung von Menschen und Umwelt verhindert werden soll, die sich aus der Freisetzung von Asbestpartikeln ergeben kann.

Im Ergebnis gelten somit nicht nur für „reinen“ Asbest, sondern gleichfalls für asbeststaubfreisetzendes oder asbesthaltiges Material die sich aus Art. 6 lit. d der Asbestrichtlinie ergebenden Verpackungs- und Transport-

anforderungen, die im nationalen Recht durch die GefStoffV und die TRGS 519 konkretisiert wurden.

Selbst wenn man unterstellt, dass die Sondervorschrift 168 der ADR auf die asbesthaltigen Schlämme Anwendung findet, bleiben die Vorschriften des Gefahrstoffrechtsregimes hiervon unberührt.

2.2 Anwendung des Gefahrstoffrechts auf die Beförderung von Asbest

Die Abschnitte 3 bis 6 der GefStoffV gelten für Tätigkeiten, bei denen Beschäftigte Gefährdungen ihrer Gesundheit und Sicherheit durch Stoffe, Zubereitungen oder Erzeugnisse ausgesetzt sein können (§ 1 Abs. 3 Satz 1 GefStoffV). § 2 Abs. 4 GefStoffV definiert als Tätigkeit

„jede Arbeit mit Stoffen, Zubereitungen oder Erzeugnissen, einschließlich Herstellung, Mischung, Ge- und Verbrauch, Lagerung, Aufbewahrung, Be- und Verarbeitung, Ab- und Umfüllung, Entfernung, Entsorgung und Vernichtung.“

§ 2 Abs. 4 Satz 2 GefStoffV bestimmt, dass zu den Tätigkeiten auch das „*innerbetriebliche Befördern sowie Bedien- und Überwachungsarbeiten*“ gehören. Aus § 1 Abs. 3 Satz 3 GefStoffV ergibt sich, dass die Abschnitte 3 bis 6 auch Anwendung auf Tätigkeiten finden,

„die im Zusammenhang mit der Beförderung von Stoffen, Zubereitungen und Erzeugnissen ausgeübt werden.“

§ 8 Abs. 4 GefStoffV bezieht sich auf die „*sichere (...) Beförderung von Gefahrstoffen auch bei der Abfallentsorgung*“ und schreibt dafür die Verwendung verschließbarer Behälter vor.

Aus § 2 Abs. 4 Satz 2 GefStoffV, wonach zu den Tätigkeiten „*auch das innerbetriebliche Befördern*“ zählt, kann nicht im Umkehrschluss gefolgert werden, dass die außerbetriebliche Beförderung nicht unter die Vorschriften des Gefahrstoffrechts fällt.

§ 1 Abs. 3 Satz 4 GefStoffV bestimmt, dass die Vorschriften des GGBeG und der darauf gestützten Rechtsverordnung unberührt bleiben, geht mithin grundsätzlich von einem Nebeneinander beider Regelungsbereiche aus.

In der Gesetzesbegründung zur Neufassung der GefStoffV wird zu § 2 Abs. 4 GefStoffV in der aktuellen Fassung ausgeführt:

„Die Beförderung, z. B. der Transport gefährlicher Güter, zählt nicht zu den Tätigkeiten i. S. dieser Verordnung. Für diesen Bereich gelten die Vorschriften des GGBeG und der darauf gestützten Rechtsverordnungen. Werden aber im Zuge der Beförderung auch Tätigkeiten i. S. dieser Verordnung ausgeübt, so ist die GefStoffV zu beachten, inklusive der Pflicht zur Durchführung einer Gefährdungsbeurteilung. Insofern gilt die GefStoffV auch für Spediteure etc.“¹⁰²

Da zu den Tätigkeiten i. S. v. § 2 Abs. 4 Satz 1 GefStoffV auch die Entsorgung von Gefahrstoffen gehört und § 8 Abs. 4 GefStoffV ausdrückliche Pflichten im Zusammenhang mit der Beförderung von Gefahrstoffen bei der Abfallentsorgung vorsieht, sind die gefahrstoffrechtlichen Vorschriften auf die Beförderung der asbesthaltigen Schlämme neben den gefahr- gutrechtlichen Vorschriften anzuwenden.

3. Ausnahmen nach § 19 GefStoffV

Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 GefStoffV kann die zuständige Behörde auf schriftlichen Antrag des Arbeitgebers Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 6 bis 15 zulassen, wenn die Anwendung dieser Vorschriften im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde und die Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar ist.

Bei der Anwendung von § 19 Abs. 1 GefStoffV ist zu berücksichtigen, dass die Richtlinie 2009/148/EG für die transportbezogenen Anforderungen keine Ausnahmen vorsieht.

¹⁰² BR-Drs. 456/10 vom 22.07.2010.

Die GefStoffV dient der Umsetzung mehrerer europäischer Richtlinien, u. a. auch der Richtlinie 2009/148/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 30.11.2009 über den Schutz der Arbeitnehmer gegen Gefährdung durch Asbest am Arbeitsplatz (Asbest-Richtlinie). Die Asbest-Richtlinie sieht für die transportbezogenen Anforderungen keine Ausnahmen vor. § 19 Abs. 1 Satz 1 GefStoffV ermöglicht indes die Zulassung von Ausnahmen von den Vorschriften der §§ 6 bis 15 GefStoffV, wenn die Anwendung dieser Vorschriften im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde und die Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar ist.

Eine vertiefte Datenbankrecherche hat keine Hinweise auf Rechtsprechung oder Literatur ergeben, die sich mit der Umsetzung der Asbest-Richtlinie durch die GefStoffV respektive der Ausnahmeverordnung in § 19 Abs. 1 GefStoffV auseinandersetzen.

Aus der Gesetzesgeschichte der GefStoffV ergibt sich, dass die Ausnahmeregelung des § 19 Abs. 1 in den früheren Fassungen der GefStoffV ebenfalls enthalten war. Die Regelung des § 19 Abs. 1 war in der GefStoffV 2005 in § 20 Abs. 1 geregelt. § 20 GefStoffV 2005 geht wiederum zurück auf die Regelungen in den §§ 41 bis 44 GefStoffV 1993.

Fraglich ist, ob es sich bei der Ausnahmeregelung in § 19 Abs. 1 GefStoffV um einen Verstoß oder jedenfalls eine unzureichende Umsetzung der Asbest-Richtlinie handelt, da diese keine Ausnahmen für die transportbezogenen Anforderungen vorsieht. Die Richtlinie gemäß Art. 288 Abs. 3 AEUV ist für jeden Mitgliedstaat normativ verbindlich hinsichtlich ihres Ziels bzw. Ergebnisses. Sie enthält finale Vorgaben für die Mitgliedsstaaten, die diese durch Akte der Umsetzung zu realisieren haben. Grundlage für die Umsetzungsverpflichtung sind Art. 288 Abs. 3 AEUV und die Richtlinienbestimmungen selbst.¹⁰³

Art. 288 Abs. 3 AEUV bestimmt, dass die Richtlinie für jeden Mitgliedsstaat, an den sie gerichtet wird, hinsichtlich des zu erreichenden Ziels verbindlich ist, jedoch den innerstaatlichen Stellen die Wahl der Form und der Mittel überlässt.

¹⁰³ Ruffert, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV Kommentar, 4. Aufl. 2011, Art. 288 AEUV Rn. 23.

Mithin kann die Ausnahme in § 19 Abs. 1 GefStoffV jedenfalls dann als gemeinschaftsrechtskonform erachtet werden, wenn die Zielerreichung der Asbest-Richtlinie weiterhin gewährleistet wird.¹⁰⁴

Ziel der Asbest-Richtlinie ist gemäß Art. 1 der „*Schutz der Arbeitnehmer vor der Gefährdung ihrer Gesundheit, einschließlich der Vorbeugung gegen Gefahren, die aus einer Belastung durch Asbest bei der Arbeit erwachsen oder erwachsen können.*“ Die Ausnahmeregelung des § 19 Abs. 1 GefStoffV steht unter dem Vorbehalt, dass die Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar ist. Der Arbeitgeber hat der zuständigen Behörde in seinem Antrag auf Zulassung der Ausnahmen von den §§ 6 bis 15 GefStoffV u. a. die geplanten Maßnahmen zur Gewährleistung des Gesundheitsschutzes und der Sicherheit der betroffenen Beschäftigten darzulegen (§ 19 Abs. 1 Ziff. 5 GefStoffV). Somit steht auch die Ausnahmeregelung des § 19 Abs. 1 GefStoffV unter dem Vorbehalt des Schutzes der Arbeitnehmer vor Gesundheitsgefährdungen und entspricht der Zielsetzung der Asbest-Richtlinie.

Vor diesem Hintergrund kann die in § 19 Abs. 1 GefStoffV vorgesehene Ausnahmeregelung gerechtfertigt sein, da sie nur dann Anwendung findet, wenn die Vorschriften in den §§ 6 bis 15 GefStoffV im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Härte führen. Aber selbst das Vorliegen dieses Rechtfertigungstatbestandes führt nur dann zu einer Ausnahme von den §§ 6 bis 15 GefStoffV, wenn die Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar ist.

Allerdings wird auch bei der Anwendung der Ausnahmeregelung in § 19 Abs. 1 GefStoffV im Einzelfall von den Zielen der Richtlinie 2009/148/EG auszugehen sein, die eine Reduktion der Asbestexposition der Arbeitnehmer auf ein Minimum fordert.

Nach den uns vorliegenden Informationen ist bislang seitens der IAG bzw. den Unterauftragnehmern der IAG beim zuständigen LAGuS keine Ausnahmege-

¹⁰⁴ In einem Vertragsverletzungsverfahren der europäischen Kommission gegen die Republik Österreich hat die Kommission die Umsetzung der Habitat-Richtlinie durch die Republik Österreich beanstandet. Eine Entscheidung des EuGH in dieser Sache liegt noch nicht vor. Dem Schlussantrag der Generalanwältin vom 11.01.2007 (Rs. C-508/04) ist zu entnehmen, dass das Niederösterreichische Naturschutzgesetz (NÖ NatSchG) Ausnahmeklauseln enthält, die in der Habitat-Richtlinie nicht enthalten sind. Die Generalanwältin verweist darauf, dass die Ausnahmen des NÖ NatSchG einer Rechtfertigung bedürften, die wiederum in Übereinstimmung mit der Habitat-Richtlinie stehen müsste.

nehmigung nach § 19 Abs. 1 GefStoffV beantragt worden. Ob seitens des Vorhabenträgers bzw. des Beförderers bei den zuständigen niedersächsischen Behörden eine entsprechende Ausnahmegenehmigung beantragt worden ist, ist uns nicht bekannt.

Ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmezulassung nach § 19 Abs. 1 GefStoffV vorliegen, ist auf Grundlage der uns vorliegenden Informationen nicht zu beurteilen. Die Regelung setzt tatbestandlich voraus, dass die Einhaltung der Regelanforderungen zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde. Den uns vorliegenden Unterlagen ist nicht zu entnehmen, welche nachteiligen Auswirkungen die Einhaltung der gefahrstoffrechtlichen Verpackungsanforderungen für die an dem Entsorgungsvorgang Beteiligten hätte und ob diese Nachteile unter Berücksichtigung des Schutzes der Beschäftigten eine unverhältnismäßige Härte darstellen.

4. Verbindlichkeit der TRGS 519?

Die transport- und verpackungsbezogenen Regelungen der TRGS 519 sind bereits oben dargestellt¹⁰⁵ worden. Im Folgenden ist zu prüfen, ob die Regelungen der TRGS 519 verbindlich sind oder ob die beteiligten Unternehmen in eigener Verantwortung von den Festlegungen abweichen dürfen oder zumindest die Möglichkeit besteht, Abweichungen durch die zuständigen Behörden zuzulassen.

Die TRGS 519 sind vom Ausschuss für Gefahrstoffe nach § 20 GefStoffV (AGS) aufgestellt und nach § 20 Abs. 4 GefStoffV vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales im Gemeinsamen Ministerialblatt bekannt gegeben worden.

Die Rechtsprechung hat den technischen Regeln für Gefahrstoffe, die vom AGS aufgestellt wurden, keine rechtliche Verbindlichkeit zuerkannt. So hat das OVG Münster bereits im Jahr 1993 zu den TRGS 900 ausgeführt, dass die TRGS selbst keine Pflichten begründen, sondern dass die Pflichten und Rechtswirkungen unmittelbar aus der GefStoffV herzuleiten sind:

¹⁰⁵ S.o. II.1.

„Durch die TRGS werden insbesondere die in § 17 Abs. 1 der Verordnung genannten Regeln und Erkenntnisse inhaltlich näher bestimmt, soweit dies ihrer Art nach möglich ist, und, soweit es an einschlägigen Rechtsvorschriften fehlt, unmittelbar Pflichten des Arbeitgebers begründet. Bei den in § 17 Abs. 1 genannten Regeln und Erkenntnissen handelt es sich um solche, aus denen die vom Arbeitgeber zu treffenden Maßnahmen zu entnehmen sind.“

Aus dieser Formulierung kann nicht gefolgt werden, dass die jeweiligen TRGS selbst Pflichten begründen, da auch die TRGS 901 keine Rechtsnorm ist. Vielmehr werden die jeweiligen Rechtswirkungen aus § 17 Abs. 1 GefStoffV hergeleitet, zu dessen Auslegung und Ausfüllung u. a. die TRGS heranzuziehen sind. (...)

Auch die anderen Wirkungen, die die TRGS 900 nach Ansicht der Kl. hervorrufen, beruhen auf Bestimmungen der GefStoffV (§§ 18, 21 GefStoffV) oder anderer Rechtsnormen (§§ 712 ff. RVO). Dies bedeutet, dass etwaige Eingriffe in Rechte der Kl., die sich aus der Anwendung dieser Vorschriften unter Rückgriff auf die TRGS 900 ergeben, im Rahmen dieser Rechtsnormen zu prüfen sind.“

(OVG Münster, Urt. v. 20.01.1993, Az.: 4 A 1352/90)

Auch das VG München¹⁰⁶ hat in einer Entscheidung aus dem Jahr 2003 entschieden, dass die Vorschriften der TRGS 519 – anders als normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften – vom Gericht voll überprüfbar sind, da die GefStoffV zwar die Aufgaben des Ausschusses für Gefahrstoffe regelt, aber diesem keine Ermächtigung zur Definition der in der GefStoffV benutzten Begrifflichkeiten gibt.

In der aktuellen Kommentarliteratur wird darauf verwiesen, dass die GefStoffV die TRGS durch die in § 7 Abs. 2 Satz 3 GefStoffV geregelte Vermutenswirkung („Bei Einhaltung dieser Regeln und Erkenntnisse ist in der Regel davon auszugehen, dass die Anforderungen dieser Verordnung erfüllt sind.“) stärke und dass den vom Ausschuss für Gefahrstoffe ermittelten Regeln und Erkenntnisse aufgrund ihrer Funktion als „antizipiertes Sachverständigengutachten“ faktisch ei-

¹⁰⁶ VG München, Urt. v. 27.02.2003, Az.: M 17 K 02.3284.

ne starke Bindungswirkung bei der Konkretisierung der Anforderungen der Gefahrstoffverordnung zukomme¹⁰⁷.

Aus alledem folgt, dass die geltenden TRGS 519 (Stand März 2007) nicht als normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften zu qualifizieren sind. Sie haben keine Rechtsnormqualität und entfalten auch keine unmittelbar geltende verbindliche Wirkung. Sie sind stets im Zusammenhang mit den Regelungen der GefStoffV zu interpretieren und als Auslegungs- und Anwendungshilfe der GefStoffV heranzuziehen.

Nach § 7 Abs. 2 Satz 1 GefStoffV hat der Arbeitgeber die erforderlichen Maßnahmen nach dem Arbeitsschutzgesetz und nach der GefStoffV zu ergreifen, um die Gesundheit und die Sicherheit der Beschäftigten bei allen Tätigkeiten mit Gefahrstoffen zu gewährleisten. Nach § 7 Abs. 2 Satz 2 GefStoffV hat der Arbeitgeber dabei die nach § 20 Abs. 4 GefStoffV bekannt gegebenen Regeln und Erkenntnisse – also auch die TRGS 519 – zu beachten. Nach § 7 Abs. 2 Satz 3 GefStoffV ist bei Einhaltung dieser Regeln und Kenntnisse in der Regel davon auszugehen, dass die Anforderungen der GefStoffV erfüllt sind.

§ 7 Abs. 2 Satz 4 GefStoffV bestimmt, dass von den Regeln und Erkenntnissen der TRGS 519 abgewichen werden kann,

„wenn durch andere Maßnahmen zumindest in vergleichbarer Weise der Schutz der Gesundheit und die Sicherheit der Beschäftigten gewährleistet werden.“

Die in den TRGS 519 festgelegten Verfahrensweisen sind daher nicht verbindlich, sondern stehen unter dem Vorbehalt, dass anstelle der dort festgelegten Verfahrensweisen andere Maßnahmen durchgeführt werden können, wenn diese in zumindest vergleichbarer Weise den Schutz der Gesundheit und die Sicherheit der Beschäftigten gewährleisten.

Ein Abweichen von der Verpflichtung, asbesthaltige Materialien für den Transport zu verpacken auf der Grundlage von § 7 Abs. 2 Satz 4 GefStoffV, scheidet aber aus, weil sich die Verpflichtung zur Verwendung verschließbarer Behälter

¹⁰⁷ Nöthlichs, Gefahrstoffe, Kommentar, EL: Stand 09/11, § 8 Rn. 3 und § 21 Rn. 8.

zur Beförderung von Gefahrstoffen nicht nur aus der TRGS 519, sondern unmittelbar aus § 8 Abs. 4 GefStoffV ergibt und Ausnahmen insoweit nur unter den qualifizierten Voraussetzungen von § 19 Abs. 1 GefStoffV zugelassen werden können.

Während über Abweichungen von der TRGS 519 nach § 7 Abs. 2 Satz 4 GefStoffV die betroffenen Unternehmen in eigener Verantwortung entscheiden können, kann eine Ausnahme nach § 19 GefStoffV nur durch die zuständige Behörde zugelassen werden.

5. Gefahrstoffrechtliche Zuständigkeiten

5.1 Sachliche Zuständigkeit

Das Bundesrecht enthält keine Vorgaben hinsichtlich der Zuständigkeit für den Vollzug des Gefahrstoffrechts. § 21 Abs. 1 ChemG¹⁰⁸ weist die Durchführung des Gesetzes und der auf das ChemG gestützten Rechtsverordnungen – wie der GefStoffV – den zuständigen Landesbehörden zu. Auch die GefStoffV enthält keine näheren Vorgaben.

Nach § 2 Abs. 1 der Chemikaliengesetz-Zuständigkeitsverordnung vom 04.08.1992¹⁰⁹ sind die Gewerbeaufsichtsämter zuständige Behörden im Sinne des Chemikaliengesetzes und der darauf gestützten Rechtsverordnungen, mithin auch der GefStoffV. In dem Verzeichnis in der Anlage zur Chemikaliengesetz-Zuständigkeitsverordnung wird der Vollzug der GefStoffV den Gewerbeaufsichtsämtern zugewiesen.

Nach § 2 des Gesetzes zur Errichtung des Landesamtes für Gesundheit und Soziales vom 19.12.2005¹¹⁰ sind die der Gewerbeaufsicht zugewiesenen Aufgaben auf das LAGuS übergegangen.

¹⁰⁸ Gesetz zum Schutz vor gefährlichen Stoffen (Chemikaliengesetz – ChemG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 02.07.2008 (BGBl. I, S. 1144), geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 02.11.2011 (BGBl. I S. 2162).

¹⁰⁹ GVOBl. M-V, S. 531.

¹¹⁰ GVOBl. M-V, 634.

5.2 Zuständigkeit für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen nach § 19 Abs. 1 GefStoffV

Die Pflichten nach der GefStoffV sind arbeitgeberbezogen. Der Arbeitgeber hat diese Pflichten am Einsatzort zu erfüllen. Die Verpflichtung nach § 8 Abs. 4 GefStoffV, durch Verwendung verschließbarer Behälter eine sichere Beförderung asbesthaltiger Abfälle zu gewährleisten, ist eine Dauer verpflichtung, die während der gesamten Beförderung erfüllt sein muss. In zeitlicher Hinsicht ist sie durch den Arbeitgeber vor Beginn des Beförderungsvorgangs durch eine entsprechende Verpackung umzusetzen. Damit ist zunächst eine Zuständigkeit der niedersächsischen Behörden, die für den Ort der Sanierung und Verladung zuständig sind, für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen für die Sanierungs- und Beförderungsunternehmen verbunden. Entsprechend den Ausführungen zur gefahrgutrechtlichen Zuständigkeit¹¹¹ ergibt sich diese örtliche Zuständigkeit aus § 3 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG.

Soweit die Arbeitgeberpflichten nach § 8 Abs. 4 GefStoffV zum Schutz der Beschäftigten auf der Deponie Ihlenberg zu erfüllen sind, ist das LAGuS als sachlich und örtlich zuständige Behörde für die Erteilung entsprechender Ausnahmegenehmigungen für diese Arbeitgeber zuständig.

Wird durch die zuständigen niedersächsischen Behörden für die Beförderungsunternehmen eine Ausnahmegenehmigung nach § 19 Abs. 1 GefStoffV erteilt, gilt auch für diese gefahrstoffrechtlichen Ausnahmegenehmigungen, dass sie für den gesamten Beförderungsvorgang – auch in anderen Bundesländern – Geltung beanspruchen können. Auch insoweit gilt, dass es sich nicht um ortsbezogene Entscheidungen handelt. Schutzobjekt der gefahrstoffrechtlichen Regelungen sind die jeweiligen Arbeitnehmer, Adressat der Pflichten sind die Arbeitgeber. Die in der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung liegende Regelung hat keinen spezifischen Bezug zu dem jeweiligen Fahrweg, sie betrifft sowohl hinsichtlich der Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkte als auch hinsichtlich der Berücksichtigung des Schutzes der Arbeitnehmer ausschließlich Gesichtspunkte, die unabhängig von der konkreten Fahrstrecke sind. Für die Abschätzung

¹¹¹ S. o., I.7.5.

von Gefährdungen kommt es auf die beförderten Gefahrstoffe und die Fahrzeuge, nicht auf die Fahrstrecke an.

Die niedersächsischen Behörden wären indes nicht zuständig, Ausnahmegenehmigungen auch gegenüber den Arbeitgebern zu erteilen, deren Beschäftigte auf der Deponie mit der Entladung und Ablagerung befasst sind. Die Beurteilungen, die von den niedersächsischen Behörden in einem Ausnahmegenehmigungsverfahren gegenüber den Beförderungsunternehmen getroffen werden, binden die zuständigen Behörden anderer Bundesländer in anderen Ausnahmegenehmigungsverfahren gegenüber anderen Arbeitgeber rechtlich nicht.

5.3 Überwachungsbefugnisse bei unzulässigen Transporten

Erfolgt die Beförderung unverpackt, ohne dass den Beförderungsunternehmen eine erforderliche Ausnahmegenehmigung nach § 19 Abs. 1 GefStoffV erteilt worden ist, liegt ein Verstoß gegen die gefahrstoffrechtlichen Vorschriften vor.

Die sachlich und örtlich zuständigen Behörden des Landes Mecklenburg-Vorpommern können gegen solche im Land Mecklenburg-Vorpommern erfolgende Rechtsverstöße einschreiten und haben die Überwachungs- und Anordnungsbefugnisse nach den §§ 21, 23 ChemG. Nach § 23 Abs. 1 ChemG können die zuständigen Landesbehörden im Einzelfall die Anordnungen treffen, die zur Beseitigung festgestellter oder zur Verhütung künftiger Verstöße gegen das ChemG oder gegen die nach dem ChemG erlassenen Rechtsverordnungen – also auch die GefStoffV – notwendig sind. Insbesondere kann das LAGuS zum Schutz der Beschäftigten eine unzulässige, unverpackte Anlieferung asbesthaltiger Abfälle auf der Deponie Ihlenberg unterbinden.

III. Deponiebezogene Anforderungen

1. Maßgebliche abfallrechtliche Rechtsgrundlagen

1.1 Europäisches Recht

Die Deponie-Richtlinie¹¹² enthält keine speziellen Regelungen, die die Ablagerung asbesthaltiger Abfälle betreffen bzw. allgemeine Anforderungen an den Transport oder die Verpackung von gefährlichen Abfällen.

Ergänzende Festlegungen sind in Ziff. 2.3.3. der Ratsentscheidung vom 19.12.2002¹¹³ getroffen. Danach müssen für Deponien, die asbesthaltige Baustoffe und andere geeignete Asbestabfälle annehmen und u. a. folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

„Der Abfall enthält keine sonstigen gefährlichen Stoffe, außer gebundenem Asbest und Asbestfasern, die durch Bindemittel gebunden oder in Kunststoff eingepackt sind (...). Zur Verhinderung einer Faserausbreitung ist der Bereich der Abdeckung täglich und vor jeder Verdichtung mit geeigneten Materialien abzudecken und bei unverpacktem Abfall regelmäßig zu besprengen (...). Auf der Deponie/dem Deponieabschnitt dürfen keine Arbeiten vorgenommen werden, die zu einer Freisetzung von Asbestfasern führen (z. B. Bohren von Löchern).“

Das Niedersächsische OVG hat in seinen Beschlüssen vom 20.02.2009 Zweifel angemeldet, ob die in der Ratsentscheidung in Ziff. 2.3.3 festgelegten Anforderungen durch das im Planfeststellungsbeschluss vorgesehene Verfahren erfüllt werden.

Die Festlegungen in Ziff. 2.3.3 der Ratsentscheidung beziehen sich jedoch nur auf Deponien der Deponiekategorie I und II. Im Abschnitt 2.3 der Ratsentscheidung werden Kriterien für gefährliche Abfälle genannt, die gemäß

¹¹² Richtlinie 1999/31/EG des Rates vom 26.04.1999, Amtsbl. L 182/1 vom 16.07.1999.

¹¹³ Entscheidung des Rates vom 19.12.2002 zur Festlegung von Kriterien und Gefahren für die Annahme von Abfällen auf Abfalldeponien gem. Art. 16 und Anhang 2 der Richtlinie 1999/31/EG (ABl. Nr. L 011 vom 16.01.2003, S. 27 ff.).

Art. 6 lit. c) Ziff. iii) auf Deponien für nicht gefährliche Abfälle angenommen werden. Nach der Systematik der Deponierichtlinie wird jede Deponie einer der folgenden Klassen zugeordnet:

- Deponien für gefährliche Abfälle,
- Deponien für nicht gefährliche Abfälle und
- Deponien für Inertabfälle (vgl. Art. 4 der Deponierichtlinie).

Neben den Kriterien für gefährliche Abfälle, die auf Deponien für nicht gefährliche Abfälle angenommen werden (Ziff. 2.3 der Ratsentscheidung), benennt die Ratsentscheidung in Ziff. 2.4 Kriterien für Abfälle, die auf Deponien für gefährliche Abfälle angenommen werden und somit für Deponien der Deponiekasse III gelten.

Anders als die streitgegenständliche Deponie in den Beschlüssen des Niedersächsischen OVG ist die Deponie Ihlenberg eine Deponie der Deponiekasse III. Maßgeblich für die Abfallannahme auf der Deponie Ihlenberg sind somit die in Ziff. 2.4 der Ratsentscheidung aufgeführten Kriterien für Abfälle, die auf Deponien für gefährliche Abfälle angenommen werden. Die Ratsentscheidung benennt hier als bei der Annahme zu berücksichtigende Kriterien bestimmte Grenzwerte für Auslaugungsverfahren und weitere zusätzliche Kriterien (vgl. Ziff. 2.4.2 der Ratsentscheidung). Ergänzende Festlegungen für die Annahme von Asbestabfällen sind in Ziff. 2.4 jedoch nicht aufgeführt. Die unter Ziff. 2.3.3 der Ratsentscheidung festgelegten Voraussetzungen für die Annahme von Asbestabfällen gelten jedoch – wie ausgeführt – nur für Deponien der Deponiekasse I und II und somit nicht für die Deponie Ihlenberg, die der Deponiekasse III unterliegt.

Mithin verdeutlicht bereits die Systematik der Ratsentscheidung und der Deponierichtlinie, dass die dort getroffenen Voraussetzungen für die Annahme von Asbestabfällen für den hier zu untersuchenden Fall einer Annahme auf der Deponie Ihlenberg keine Anwendung finden. Für die Deponie Ihlenberg sind allein die in Ziff. 2.4 der Ratsentscheidung benannten Kriterien maßgeblich. Hiernach ergeben sich keine speziellen Regelungen, die die Ablagerung asbesthaltiger Abfälle betreffen bzw. allgemeine An-

forderungen an den Transport oder die Verpackung von gefährlichen Abfällen aufstellen.

Im Übrigen kann – entgegen der Auffassung des Niedersächsischen OVG – den Formulierungen der Ratsentscheidung in Ziff. 2.3.3 auch nicht entnommen werden, dass asbesthaltige Abfälle vor der Ablagerung zwingend zu verpacken sind. Vielmehr werden ausdrücklich die Alternativen „*durch Bindemittel gebunden oder in Kunststoff eingepackt*“ angeführt. Auch werden ausdrücklich Anforderungen an die Ablagerung von unverpacktem Abfall festgelegt. Aus dem Verbot von Arbeiten, die zu einer Freisetzung von Asbestfasern führen, lässt sich nicht auf eine generelle Verpackungspflicht schließen. Wie das erläuternde Beispiel (Bohren von Löchern) zeigt, geht es hier vielmehr um Arbeiten am Deponiekörper, die zu Freisetzungen führen können.

Im Ergebnis ist festzustellen, dass weder die Deponierichtlinie noch die Ratsentscheidung Regelungen enthalten, die die Voraussetzungen und die Anforderungen an den Transport und die Verpackung von asbesthaltigen Abfällen definieren. Vielmehr beschränkt sich sowohl die Deponierichtlinie als auch die Ratsentscheidung auf die Festlegung von Annahmeveraussetzungen, die jedoch nur für Deponien der Deponiekategorie I und II Geltung beanspruchen und somit für die Deponie Ihlenberg von vornherein nicht maßgeblich sind.

1.2 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz

Konkrete gesetzliche Vorgaben für die Entsorgung und insbesondere die Ablagerung asbesthaltiger Abfälle enthält das KrW-/AbfG nicht. Es gelten die allgemeinen Anforderungen an die gemeinwohlverträgliche Abfallbe seitigung. Nach § 10 Abs. 4 KrW-/AbfG sind Abfälle so zu beseitigen, dass das Wohl der Allgemeinheit nicht beeinträchtigt wird. Eine Beeinträchtigung des Wohls der Allgemeinheit liegt insbesondere vor, wenn

- die Gesundheit der Menschen beeinträchtigt,
- Gewässer und Boden schädlich beeinflusst,

- schädliche Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen oder Lärm herbeigeführt oder
- sonst die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet oder gestört werden (§ 10 Abs. 4 Satz 2 KrW-/AbfG).

Abfälle dürfen nach § 27 Abs. 1 Satz 1 KrW-/AbfG nur auf dafür zugelassenen Deponien abgelagert werden. Da der geltende Abfallartenkatalog der Deponie Ihlenberg asbesthaltige Abfälle aus der Herstellung von Asbestzement (AVV Nr. 101309) umfasst, ist die Ablagerung und Annahme auf der Deponie Ihlenberg grundsätzlich möglich.

1.3 Deponieverordnung

Auf die geplante Ablagerung der asbesthaltigen Abfälle auf der Deponie Ihlenberg findet die DepV in der seit dem 01.12.2011 geltenden Fassung¹¹⁴ Anwendung.¹¹⁵

Eine ausdrückliche Regelung, ob und unter welchen Voraussetzungen asbesthaltige Abfälle vor der Ablagerung zu verpacken sind, enthält die DepV nicht.

§ 6 Abs. 3 Satz 3 Nr. 2 der aktuellen Neufassung der DepV bestimmt, dass asbesthaltige Abfälle und Abfälle, die andere gefährliche Mineralfasern enthalten, in einem gesonderten Teilabschnitt eines Deponieabschnitts oder in einem eigenen Deponieabschnitt abzulagern sind.

Weitere Festlegungen enthält Anhang 5 für Deponien der Klassen 0, I, II oder III. Unter Ziff. 4 wird Folgendes festgelegt:

¹¹⁴ BGBl. I, S. 2066.

¹¹⁵ Das Niedersächsische OVG hat seiner Entscheidung noch die Regelung des § 6 Abs. 4 Nr. 3 der DepV und zwar – entgegen der Angabe des Gerichts – in der Fassung vom 01.02.2007 (BGBl. I, 2006, S. 2860) und nicht in der Fassung vom 24.07.2002 (BGBl. I, 2002, S. 2807) zugrunde gelegt. So entspricht die wörtliche Wiedergabe des § 6 Abs. 4 Nr. 3 DepV in den Beschlussgründen der Fassung der DepV vom 01.02.2007. Bei dem in den Beschlussgründen durch das OVG angegebenen Verweis auf die DepV vom 24.07.2002 (BGBl. I, 2002, S. 2807) handelt es sich offensichtlich um ein redaktionelles Versehen, da sich eine dem § 6 Abs. 4 Nr. 3 DepV 2007 entsprechende Regelung in der Fassung der DepV vom 24.07.2002 nicht findet.

- „2. Unverpackte Abfälle, die gefährliche Mineralfasern enthalten, müssen ausreichend besprengt werden, bevor es zu einer Faserausbreitung kommen kann. Sie sind vor jeder Verdichtung, mindestens aber arbeitstätiglich, mit geeigneten Materialien abzudecken.
- 3. Verpackte asbesthaltige Abfälle sowie verpackte Abfälle, die andere gefährliche Mineralfasern enthalten, sind vor jeder Verdichtung, mindestens 1 x wöchentlich mit geeigneten Materialien abzudecken. Für Abfälle in beschädigten Verpackungen gilt Ziff. 2 entsprechend.“

Die Regelungen gehen davon aus, dass Abfälle, die gefährliche Mineralfasern enthalten, nicht zwingend vor der Ablagerung zu verpacken sind bzw. bereits verpackt anzuliefern sind, wird doch zwischen den Anforderungen an unverpackte und denen an verpackte Abfälle unterschieden. Allerdings bezieht sich Ziff. 2. allgemein auf „unverpackte Abfälle, die gefährliche Mineralfasern enthalten“, ohne asbesthaltige Abfälle ausdrücklich zu erwähnen. Diese werden ausdrücklich in Ziff. 3 nur erwähnt, soweit sie verpackt sind.

Vor dem Hintergrund der Regelungen in Ziff. 4 Nr. 2 und 3 des Anhangs 5 der DepV ist zu prüfen, ob der Verordnungsgeber davon ausgeht, dass asbesthaltige Abfälle stets verpackt sind und deshalb in Anhang 5 Ziff. 4 Nr. 2 nicht erwähnt werden.

In der aktuellen Neufassung der DepV wurde Ziff. 4 Nr. 3 des Anhangs 5 um das Wort „andere“ ergänzt:

„Verpackte asbesthaltige Abfälle sowie verpackte Abfälle, die andere gefährliche Mineralfasern enthalten, sind vor jeder Verdichtung, mindestens einmal wöchentlich, mit geeigneten Materialien abzudecken.“

In der Verordnungsbegründung wird darauf hingewiesen, dass auch asbesthaltige Abfälle gefährliche Mineralfasern enthalten. Daher wurde zur Abgrenzung der anderen Abfälle, die gefährliche Mineralfasern enthalten,

das Wort „andere“ eingefügt. Die neue Formulierung „asbesthaltige Abfälle und Abfälle, die andere gefährliche Mineralfasern enthalten“, wird nun an den entsprechenden Stellen des Verordnungstextes durchgängig verwendet.¹¹⁶

Ausweislich der Verordnungsbegründung geht der Verordnungsgeber davon aus, dass asbesthaltige Abfälle unter den Oberbegriff „*Abfälle, die gefährliche Mineralfasern enthalten*,“ fallen, so dass diese – wenn sie unverpackt sind – unter Ziff. 4 Nr. 2 des Anhangs 5 der DepV subsumiert werden können. Aus den Materialien des Verordnungsverfahrens ergeben sich keine Hinweise darauf, dass der Verordnungsgeber davon ausgegangen ist, dass asbesthaltige Abfälle stets verpackt sein müssen.

Aus dem Verordnungsverfahren zur DepV vom 27.04.2009¹¹⁷ ergibt sich, dass die Regelungen in Ziff. 4 des Anhangs 5 der DepV die Nr. 5 und 6 des Anhangs 1 der Deponierichtlinie sowie die Nr. 2.3.3 der Entscheidung des Rates über Kriterien und Verfahren der Abfallannahme auf Deponien umsetzen sollen.¹¹⁸ In der Ratsentscheidung ist unter Ziff. 2.3.3, 3. Spiegelstrich für die Ablagerung von Asbestabfällen Folgendes geregelt:

„Zur Verhinderung einer Faserausbreitung ist der Bereich der Ablagerung täglich vor jeder Verdichtung mit geeigneten Materialien abzudecken und bei unverpacktem Abfall regelmäßig zu besprengen.“

Mithin ergibt sich – wie unter 1.1 dargelegt – aus der Ratsentscheidung, dass Asbestabfälle nicht zwingend verpackt, sondern ebenfalls unverpackt abgelagert werden können. Indem der Verordnungsgesetzgeber die Ratsentscheidung in Ziff. 4 des Anhangs 5 der DepV umgesetzt hat, ist auch er davon ausgegangen, dass Asbestabfälle sowohl verpackt als auch unter bestimmten Voraussetzungen unverpackt abgelagert werden können.

¹¹⁶ BR-Drs. 230/11 vom 15.04.2011.

¹¹⁷ BGBl. I, S. 900.

¹¹⁸ Begründung zur Verordnung zur Vereinfachung des Deponierechts, BR-Drs. 768/08 vom 17.10.2008.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass der Verordnungsgeber mit der Regelung in Anhang 5 Ziff. 4 Nr. 3 Satz 2 („für Abfälle in beschädigten Verpackungen gilt Ziff. 2 entsprechend“) davon ausgegangen ist, dass Transportverpackungen für Asbest in der Praxis regelmäßig bei Ab- und Umladenvorgängen beschädigt werden und dann offen liegende gefährliche Fasern aufweisen. Deshalb sind sie wie unverpackte Abfälle gemäß Anhang 5 Ziff. 4 Nr. 2 DepV zu handhaben.¹¹⁹

Im Ergebnis ergeben sich aus der geltenden DepV keine Regelungen, die eine Ablagerung bzw. Annahme von asbesthaltigen Abfällen nur verpackt zu lassen.

1.4 Vollzugshilfe der LAGA

Das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht hat zur Begründung seiner Entscheidung insbesondere auf die Festlegung in dem LAGA-Merkblatt vom 20.02.2001¹²⁰ Bezug genommen. Danach war festgelegt, dass asbesthaltige Abfälle nur in geeigneten, sicher verschließbaren und gekennzeichneten Behältnissen zu sammeln und zu befördern sind.

Zwischenzeitlich ist die LAGA-Vollzugshilfe neu gefasst worden und gilt heute in der Fassung vom September 2009¹²¹. Unter Ziff. 11.3. ist für asbesthaltige Abfälle zur Abfallannahme und zum Deponiebetrieb festgelegt:

„Die Ablagerung hat grundsätzlich in verpacktem Zustand zu erfolgen. Abfälle können dann unverpackt abgelagert werden, wenn auch der erforderliche sachkundige Umgang während einer Verpackung zu einer unvermeidbaren umweltbeeinträchtigenden Freisetzung von Asbestfasern führt oder wenn z. B. asbesthaltige Abfälle in großen Mengen bei der Sanierung von Altlasten anfallen, sofern die Freisetzung von

¹¹⁹ BRDrs. 786/08, S. 69.

¹²⁰ LAGA-Merkblatt vom 20.02.2001 „Entsorgung asbesthaltiger Abfälle“.

¹²¹ Vollzugshilfe zur Entsorgung asbesthaltiger Abfälle, Mitteilung der Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) 23.

Asbestfasern durch andere geeignete Maßnahmen, wie das Besprengen, zu verhindern ist.“

Die Änderung der LAGA-Vollzugshilfe erfolgte vor dem Hintergrund der Auseinandersetzung um die asbesthaltigen Schlämme von der Halde Wunstorf-Luthe und der Entscheidung des Niedersächsischen OVG, wie sich aus einer Informationsdrucksache der Region Hannover ergibt:

„Auf dieser Grundlage ging das Gericht davon aus, dass Asbestabfälle nur in Big-Bags abgelagert werden dürfen und der Transport von losen Materialien in abgedeckten LKW's als nicht gleichwertig betrachtet werden kann, da diese Möglichkeit in den damaligen Richtlinien nicht aufgezeigt wurde. Da eine derartige Interpretation der LAGA-Vollzugshilfe die langjährige Entsorgungspraxis in Frage stellte, hat die LAGA auf Initiative des Landes Niedersachsen die Vollzugshilfe dahingehend modifiziert, dass zwar die Ablagerung weiterhin grundsätzlich nur im verpackten Zustand erfolgen soll, dies jedoch nicht gilt, wenn bei Anfall großer Mengen bei der Sanierung von Altlasten die Freisetzung von Asbestfasern durch andere Maßnahmen (Besprengung) verhindert werden kann. Da mithin Asbestabfälle unter den genannten Voraussetzungen auch unverpackt auf einer Depo-nie abgelagert werden können, geht die Verwaltung davon aus, dass durch die Modifizierung der LAGA-Vollzugshilfe heute eine Beschlussfassung des OVG Lüneburg nicht mehr wie am 20.02.2009 zu erwarten stünde.“

Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die geänderte Regelung in Ziff. 11.3 der LAGA-Vollzugshilfe nur die Ablagerung, nicht aber den Transport betrifft. Die Festlegungen der LAGA-Vollzugshilfe sind insoweit widersprüchlich, als in Ziff. 8 festgelegt wird bzw. bleibt, dass asbesthaltige Abfälle

„in geeigneten, sicher verschließbaren und gekennzeichneten Behältnissen zu sammeln und zu befördern“

sind. Behältnisse, die nur durch Schüttvorgänge zu entleeren sind, sind danach nicht geeignet. Weiterhin heißt es:

„Das Be- und Entladen von Containern oder von Transportfahrzeugen mit asbesthaltigen Abfällen ist sorgfältig durchzuführen. Die Abfälle dürfen weder geworfen, noch geschüttet oder gekippt werden. Deshalb sind Absetzmulden nur in Verbindung mit Big-Bags mit tragfähigen Lastaufnahmemitteln geeignet, die ein Entladen mit Hebezeugen ermöglichen.“

Anders als in Ziff. 11.3 ist in Ziff. 8 der LAGA-Vollzugshilfe keine entsprechende Ausnahme vorgesehen.

Zu prüfen ist, ob und inwieweit die LAGA-Vollzugshilfe rechtliche Verbindlichkeit entfaltet.

Sofern Verwaltungsvorschriften eine normkonkretisierende Wirkung zu kommt, sind sie unter bestimmten Voraussetzungen auch für die Gerichte verbindlich und sind dann wie Normen auszulegen. Das Bundesverwaltungsgericht führt diesbezüglich aus:

„Eine derartige Normkonkretisierung wird in ständiger Rechtsprechung insbesondere bejaht für die nach § 48 BlmSchG von der Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise mit Zustimmung des Bundesrats erlassenen Verwaltungsvorschriften der TA Luft und TA Lärm (...) sowie für bestimmte atomrechtliche Verwaltungsvorschriften (...). Diese Verwaltungsvorschriften dienen nämlich der Ausfüllung eines der Verwaltung eingeräumten Beurteilungsspielraums. Mit ihnen wird die Ausübung dieser Beurteilungsspielraums von der Einzelentscheidung im jeweiligen Verwaltungsakt in eine abstrakt generalisierende Regelung vorverlagert, um so die Einheitlichkeit des Verwaltungshandels sicherzustellen (...).“¹²²

¹²² BVerwG, Urt. v. 28.10.1989, Az.: 8 C 16/96.

Mustergeltung für den Bereich der normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften besitzen im Umweltrecht die TA Lärm und die TA Luft.¹²³

Das Bundesverwaltungsgericht¹²⁴ hat jedoch strenge Anforderungen an eine Normkonkretisierung aufgestellt. So kann eine Verwaltungsvorschrift nur dann normkonkretisierende Wirkung zukommen, wenn die Exekutive bei ihrem Erlass höherrangigen Geboten und dem für deren Konkretisierung wesentlichen Erkenntnis- und Erfahrungsstand Rechnung getragen hat bzw. wenn die vom Gesetz getroffenen Wertungen beachtet werden. Schließlich muss dem Erlass einer normkonkretisierenden Verwaltungsvorschrift ein umfangreiches Beteiligungsverfahren vorangehen, dessen Zweck es ist, vorhandene Erfahrungen und den Stand der wissenschaftlichen Erkenntnis auszuschöpfen. Nur dann verkörpert die normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift nämlich in hohem Maße wissenschaftlich-technischen Sachverstand. Zudem bedarf es einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung, welche den Erlass von Verwaltungsvorschriften zur Konkretisierung eines unbestimmten Rechtsbegriffs ausdrücklich vorsieht.¹²⁵

Auch die LAGA-Vollzugshilfe müsste diesen Voraussetzungen an eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift genügen, um rechtliche Verbindlichkeit beanspruchen zu können. Im sog. „Tongrubenurteil“¹²⁶ hat das Bundesverwaltungsgericht ausgeführt, dass die in der Mitteilung 20 der LAGA enthaltenen Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen als Empfehlungen eines sachkundigen Gremiums keine normkonkretisierenden Verwaltungsvorschriften seien und somit weder für die Behörde noch für das Gericht verbindliche Geltung beanspruchen könnten. Vor dem Hintergrund dieser Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts kann auch für die Vollzugshilfe zur Entsorgung asbesthaltiger Abfälle (Mitteilung 23 der LAGA) nichts anderes gelten. Auch die LAGA-Vollzugshilfe ist nur als eine Empfehlung eines sach-

¹²³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 20.12.1999, Az.: 7 C 15/98.

¹²⁴ BVerwG, Urt. v. 28.10.1998, Az.: 8 C 16/96.

¹²⁵ BVerwG, a. a. O.; Wolff, in: Sudan/Ziekow, VwGO, 2. Aufl., § 114 Rn. 384.

¹²⁶ BVerwG, Urt. v. 14.04.2005, Az.: 7 C 26/03.

kundigen Gremiums – nämlich der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Abfall – zu qualifizieren. So fehlt es bereits an einer gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass der LAGA-Mitteilung. Die LAGA-Vollzugshilfe konkretisiert auch nicht einen unbestimmten Rechtsbegriff. Vielmehr soll die Vollzugshilfe den Vollzugsbehörden ergänzend zu den abfallrechtlichen Vorschriften lediglich als „Prüfungs- und Entscheidungsgrundlage“ dienen (vgl. Ziff. 2 der LAGA-Vollzugshilfe). Schließlich fehlt es auch an einem besonderen Aufstellungsverfahren, wie etwa ein Beteiligungsverfahren für Sachverständige, welchem nach dem Bundesverwaltungsgericht konstitutive Bedeutung zukommt.¹²⁷ Vielmehr ergibt sich aus § 8 Abs. 2 der Geschäftsordnung der LAGA, dass die Anhörung von Sachverständigen nur fakultativ ist.

Aus alledem ergibt sich die rechtliche Unverbindlichkeit der LAGA-Vollzugshilfe.

Die LAGA-Vollzugshilfe kann daher weder eine die Behörden und Gerichte bindende Verpflichtung zur verpackten Annahme und Ablagerung begründen, noch von entsprechenden gesetzlichen Verpflichtungen freistellen.

Zusammenfassend ist festzuhalten:

- Die LAGA-Vollzugshilfe sieht zwar grundsätzlich vor, dass die Ablagerung asbesthaltiger Abfälle im verpackten Zustand zu erfolgen hat, lässt aber Ausnahmen zu.
- Da es vorliegend um asbesthaltige Abfälle geht, die „*in großen Mengen bei der Sanierung von Altlasten anfallen*,“ kann die Ablagerung danach unverpackt erfolgen, sofern die Freisetzung von Asbestfasern durch andere geeignete Maßnahmen zu verhindern ist.
- Für die Beförderung asbesthaltiger Abfälle geht die LAGA-Vollzugshilfe demgegenüber – ohne entsprechende Ausnahmerege-

¹²⁷ BVerwG, Urt. v. 28.10.1998, Az.: 8 C 16/96.

lung – davon aus, dass diese in verpacktem Zustand erfolgt und schließt das Schütten oder Kippen von Abfällen aus.

- Aufgrund ihrer Rechtsnatur ist die LAGA-Vollzugshilfe weder für Behörden noch für Gerichte verbindlich.

1.5 Verhältnis der deponiebezogenen Anforderungen zu den gefahrgut- und gefahrstoffrechtlichen Vorgaben

Die bisherige Untersuchung hat ergeben, dass aus den abfallrechtlichen Vorgaben keine zwingende Verpflichtung folgt, asbesthaltige Abfälle in verpacktem Zustand auf Deponien anzunehmen und abzulagern. Die einschlägigen deponiebezogenen Regelungen sehen vielmehr ausdrücklich vor, dass asbesthaltige Abfälle sowohl verpackt als auch unverpackt angenommen und abgelagert werden können.

Die abfallrechtlichen Vorschriften gehen mithin davon aus, dass die Verpackung der asbesthaltigen Abfälle nicht zwingend erforderlich ist, um nachteilige Auswirkungen der abgelagerten Abfälle auf die Umwelt zu verhindern. Eine Verpackung der asbesthaltigen Abfälle wird nicht als zusätzliche Barriere etwa zum Grundwasserschutz gefordert. Im Vordergrund stehen die Auswirkungen des Deponiebetriebs. Es geht um die Verhinderung der Freisetzung von Asbestfasern bei der Annahme und der Einlagerung der Abfälle.

Aus dem Fehlen einer deponierechtlichen Verpflichtung, asbesthaltige Abfälle nur verpackt abzulagern bzw. anzunehmen, ergibt sich aber umgekehrt keine Freistellung von den gefahrgut- und gefahrstoffrechtlichen Anforderungen an die Beförderung. Insbesondere folgt aus dem Umstand, dass die LAGA-Vollzugshilfe gegenüber dem LAGA-Merkblatt von 2001 abweichende Regelungen enthält und eine unverpackte Ablagerung unter bestimmten Voraussetzungen nunmehr ausdrücklich vorsieht, keine Freistellung von den gefahrgutrechtlichen und gefahrstoffrechtlichen Anforderungen.

Ob die asbesthaltigen Abfälle unverpackt befördert werden dürfen, ist nicht davon abhängig, ob sie deponierechtlich auf der Deponie unverpackt

abgelagert werden dürfen, sondern ist nach Maßgabe als Gefahrgut- und Gefahrstoffrechts zu beurteilen.

2. Arbeitsschutz auf der Deponie

Auf dem Deponiegelände sind die gefahrstoffrechtlichen Anforderungen zum Arbeitsschutz zu beachten. Zu den Tätigkeiten, für die die Abschnitte 3 bis 6 der GefStoffV gelten, gehört auch die Entsorgung gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1, § 2 Abs. 4 Satz 1 GefStoffV. Nach § 8 Abs. 4 GefStoffV hat der Arbeitgeber durch Verwendung verschließbarer Behälter eine sichere Handhabung von Gefahrstoffen bei der Abfallentsorgung zu gewährleisten.

Die Handhabung asbesthaltiger Abfälle auf dem Deponiegelände ohne eine entsprechende Schutzverpackung ist danach unzulässig, es sei denn, die zuständige Behörde lässt nach Maßgabe von § 19 Abs. 1 GefStoffV eine Ausnahme zu. Insoweit ist auf die obigen Ausführungen zum Gefahrstoffrecht zu verweisen.¹²⁸

Die in dem Betriebshandbuch, Teilmodul o4 h/a vom 11.11.2011 der IAG dargestellten Arbeitsschutzmaßnahmen entsprechen – abgesehen von der Annahme unverpackter Asbestabfälle – den Anforderungen nach der TRGS 519. Insbesondere ist eine Atemschutzausrüstung der bei dem Abkippen und dem Einbau anwesenden Mitarbeiter vorgesehen, solange nicht nachgewiesen ist, dass nur eine „geringe Exposition“ i. S. v. Nr. 2.8 TRGS 519 vorliegt.

3. Immissionsschutzrecht

Neben den abfallrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen sind auch bei Deponien die Anforderungen des materiellen Immissionsschutzrechts zu beachten.

- Die TA Luft regelt für Asbest nur einen Emissionsgrenzwert (10.000 F/m³ – Ziff. 5.7.2.11 TA Luft), aber keine Immissionsgrenzwerte.

¹²⁸ II-3.

- Nach Ziff. 5.2.7. TA Luft besteht für krebserzeugende Stoffe das Gebot, diese unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit soweit wie möglich zu begrenzen (Emissionsminimierungsgebot).
- Der LAI empfiehlt für Prüfungen nach Nr. 4.8 TA Luft einen Orientierungswert für die Immissionsbelastung von 220 F/m³.
- Es ist in der Rechtsprechung nicht eindeutig geklärt, ob und unter welchen Voraussetzungen das Emissionsminimierungsgebot bei kanzerogenen Stoffen drittschützende Wirkung hat.¹²⁹

Als Maßnahmen zur Vermeidung von Freisetzung sind nach dem Betriebshandbuch der IAG vorgesehen:

- Vorhalten und Betrieb einer staubbindenden Besprühungseinheit
- Reinigung des Fahrzeugs von Anhaftungen nach der Entladung
- Abrollplane bleibt während des Ladevorgangs geschlossen.
- Der abgeladene Asbestschlamm wird umgehend nach Ablagerung mit bereit gestellten, geeigneten Materialien ausreichender Ermächtigkeit überdeckt. Die Materialstärke ist so zu wählen, dass die abgedeckten Asbestzementschlämme bei Überfahren mit dem Gerät nicht ausgewalkt werden.

Im Hinblick auf die genannten immissionsschutzrechtlichen Anforderungen wird empfohlen, eine Immissionsabschätzung vorzunehmen, ob aufgrund der durch die unverpackte Annahme der asbesthaltigen Abfälle zu erwartenden

¹²⁹ Das VG Freiburg hat in einer Entscheidung vom 02.11.2010 (2 K 138/10) im einstweiligen Rechtsschutz angenommen, dass für kanzerogene Stoffe, für die keine Immissionswerte festgelegt sind, die insoweit bestehenden Emissionsgrenzwerte als drittschützend anzusehen sind. Insbesondere für kanzerogene Stoffe sei die Wissenschaft „nämlich nur selten in der Lage, exakte Schwellenwerte zur Ermittlung der Immissionsbelastung anzugeben. In diesem Fall ist es naheliegend, davon auszugehen, dass Dritt betroffene als Ersatz für fehlende Schutzwerte in Form von Immissionsgrenzwerten die Einhaltung der jeweiligen emissionsbegrenzenden Vorschrift verlangen können. Denn in diesem Falle dienen die Minimierungsgebote nicht nur der allgemeinen Verbesserung der Umweltverhältnisse, sondern auch dem Schutz eines individualisierbaren Personenkreises im Einwirkungsbereich der Anlage.“ Ob dies nur für Emissionsgrenzwerte oder auch für das allgemeine Emissionsminimierungsgebot nach Nr. 5.2.7 der TA Luft gilt, ist unklar. Andere Gerichte haben zu dieser Problematik anders entschieden und eine drittschützende Wirkung der Emissionsminimierungsgebote verneint (z. B. OVG Thüringen, Urt. v. 16.03.2010, Az.: 1 O 656/07).

Freisetzungen von Asbestfasern auf dem Deponiegelände mit relevanten Immissionsbelastungen in der Umgebung der Deponie zu rechnen ist.

Dies erscheint unter Berücksichtigung

- der seitens des Vorhabenträgers bisher vorgelegten Untersuchungen über die Freisetzung bei der Aufnahme des Materials in Wunstorf-Luthe und
- der nach dem Betriebshandbuch der IAG vorgesehenen Maßnahmen zur Vermeidung von Freisetzungen

nicht als wahrscheinlich, sollte aber zur Vermeidung rechtlicher Risiken sicher ausgeschlossen werden.

C. Zusammenfassung

I. Gesamtergebnis

Die vorgesehene unverpackte Beförderung des asbesthaltigen Schlamms verstößt ohne behördliche Ausnahmegenehmigung gegen die einschlägigen gefahrgutrechtlichen und gefahrstoffrechtlichen Vorschriften.

Da es anerkanntermaßen keinen Schwellenwert für die gesundheitliche Ungefährlichkeit von Asbestexpositionen gibt, kann entgegen der Auffassung der Projektbeteiligten angesichts der vorliegenden Untersuchungsergebnisse nicht davon ausgegangen werden, dass sichergestellt ist, dass bei der vorgesehenen Beförderung nur eine „ungefährliche Menge“ lungengängiger Asbestfasern freigesetzt werden kann.

Sowohl für die gefahrgutrechtlichen als auch für die gefahrstoffrechtlichen Verpackungspflichten kommt die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen durch die zuständigen Behörden in Betracht. Ob die Voraussetzungen dafür vorliegen, lässt sich auf Grundlage der vorliegenden Untersuchungen und Angaben nicht abschließend beurteilen. Insbesondere sind die Risiken bei Unfällen nicht hinreichend untersucht worden.

Für die Erteilung von Ausnahmen für die Beförderung sind die niedersächsischen Behörden zuständig, eine Untersagung rechtswidriger Transporte kann für das Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern durch die zuständigen Kreisordnungsbehör-

den erfolgen. Das LAGuS kann eine unzulässige, unverpackte Anlieferung der asbesthaltigen Abfälle auf der Deponie unterbinden.

Deponierechtlich ist die unverpackte Ablagerung zwar möglich. Dies befreit die Beteiligten aber nicht von der Einhaltung der gefahrgut- und gefahrstoffrechtlichen Verpackungspflichten.

II. Gefahrgutrecht

1. Gefahrgutrechtlich ist nach den Vorschriften der Gefahrgutverordnung (GGVSEB) und des Europäischen Übereinkommen über die Beförderung gefährlicher Güter (ADR) grundsätzlich eine Verpackung erforderlich, wenn nicht die Sondervorschrift 168 (SV 168) des ADR eingreift. Danach unterliegt Asbest, der so in ein natürliches oder künstliches Bindemittel (wie Zement, Kunststoff, Asphalt oder Harze, Mineralien) eingebettet oder daran befestigt ist, dass es während der Beförderung nicht zum Freiwerden gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern kommen kann, nicht den Vorschriften des ADR.
2. Aus den in der SV 168 beispielhaft aufgeführten Bindemitteln ergibt sich zugleich, von welchem zulässigen Maß der Einbindung bzw. Freisetzung von Fasern die SV 168 ausgeht. Asbest, der durch die genannten Bindemittel – namentlich Zement – eingebunden ist, setzt nach den einschlägigen Untersuchungen keine Asbestfasern oder Asbestfasern nur in einer Größenordnung frei, die der Hintergrundbelastung von ca. 100 bis 150 F/m³ entsprechen.
3. Der Begriff der „gefährlichen Menge“ lungengängiger Asbestfasern in der Sondervorschrift 168 zum ADR (SV 168) kann entgegen der Auffassung der Projektbeteiligten nicht unter Heranziehung des Expositionswertes aus Nr. 2.8 TRGS 519 (15.000 F/m³) konkretisiert werden. Nach
 - dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse,
 - der EU-Asbest-Richtlinie 2009/148/EG,
 - der Auffassung des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI),
 - Nr. 1 Abs. 4 der TRGS 519 und

- der herrschenden Auffassung in der Rechtsprechung

gibt es keinen Schwellenwert für die Ungefährlichkeit von Asbestfaserkonzentrationen.

4. Unter Berücksichtigung der außerhalb des Gefahrgutrechts vorliegenden Regelungen im Zusammenhang mit Asbest ist die SV 168 des ADR dahingehend auszulegen, dass eine Anwendung des ADR beim Transport asbesthaltiger Abfälle nur dann ausscheidet, wenn nachgewiesen wird, dass aufgrund der Einbindung des Asbests keine Freisetzung von lungengängigen Fasern bzw. eine Freisetzung nur in der Größenordnung der ohnehin vorhandenen Hintergrundbelastung erfolgt und der Orientierungswert des LAI (220 F/m^3) nicht überschritten wird. Allenfalls wäre es vertretbar, den Wert von 500 F/m^3 (Poissonwert von 1.000 F/m^3) heranzuziehen, der nach Nr. 2.10 TRGS als Sanierungszielwert für die Freigabe von Innenräumen als nicht kontaminiert gilt.
5. Die Anwendung der SV 168 des ADR setzt voraus, dass es während der Beförderung nicht zum Freiwerden gefährlicher Mengen von Asbestfasern kommen kann. Das Freisetzen gefährlicher Mengen muss danach vor Beginn des Transports sicher ausgeschlossen sein. Besteht die Möglichkeit, dass eine Freisetzung von gefährlichen Mengen erfolgt, ist die Sondervorschrift nicht einschlägig und es bleibt bei den grundsätzlich geltenden Verpackungsanforderungen.
6. Bei den vom TÜV Nord durchgeführten Testmessungen ist der Wert von 500 F/m^3 bei einer Fahrt nur knapp unterschritten und der Poissonwert (1.000 F/m^3) überschritten worden. Da das transportierte Material bei den Testfahrten nicht repräsentativ für die Asbesthalde war, ist nicht ausgeschlossen, dass bei der Beförderung von Material mit einem höheren Asbestgehalt noch höhere Freisetzungsraten zu erwarten sind.

Da daher derzeit eine Freisetzung gefährlicher Mengen lungengängiger Asbestfasern nicht sicher ausgeschlossen werden kann, kann die Beförderung des asbesthaltigen Schlammes nur unter Beachtung der Verpackungsanforderungen des ADR erfolgen, sofern keine Ausnahmegenehmigung erteilt wird.

7. Nach § 5 GGVSEB können die nach Landesrecht zuständigen Stellen im Straßenverkehr auf Antrag unter Beachtung des EU-Rechts Ausnahmen von den Anforderungen des ADR für Beförderungen innerhalb Deutschlands zulassen.

Voraussetzung der Erteilung einer Ausnahme ist, dass die Sicherheit nicht gefährdet ist. Zur Konkretisierung des erforderlichen Sicherheitsniveaus sind die Vorgaben der EU-Gefahrgutrichtlinie 2008/68/EG zu berücksichtigen, die auf die „bestmöglichen Sicherheitsbedingungen“ bzw. auf ein „hohes Sicherheitsniveau“ abstellt. Nach § 5 Abs. 4 GGVSEB ist vom Antragsteller ein Gutachten eines Sachverständigen über die erforderlichen Sicherheitsvorkehrungen vorzulegen. In diesem Gutachten müssen insbesondere die verbleibenden Gefahren dargestellt und es muss begründet werden, weshalb die Zulassung der Ausnahme trotz der verbleibenden Gefahren als vertretbar angesehen wird.

Die bislang vom Vorhabenträger vorgelegten Untersuchungen genügen diesen Anforderungen nicht, weil in ihnen insbesondere nähere Darstellungen der verbleibenden Gefahren – insbesondere bei Unfällen – fehlen.

III. Gefahrstoffrecht

1. Bei Asbest handelt es sich unabhängig von der gefahrgutrechtlichen Einstufung um einen Gefahrstoff i. S. d. Gefahrstoffrechts. Eine der SV 168 des ADR vergleichbare Bestimmung, die asbesthaltige Abfälle von der Anwendung des Gefahrstoffrechts generell ausnimmt, wenn die Asbestfasern in bestimmter Weise gebunden sind, existiert nicht.
2. Bislang hat – soweit ersichtlich – bei den rechtlichen Bewertungen keine Berücksichtigung gefunden, dass für asbesthaltige Abfälle eine Verpackungspflicht bei der Beförderung auch aus den gefahrstoffrechtlichen Vorschriften resultiert. So fordern
 - die EU-Asbest-Richtlinie in Art. 6 d),
 - die Gefahrstoffverordnung in § 8 Abs. 4 und
 - die TRGS 519 in Nr. 13.1 und 13.2

ausdrücklich eine Verpackung asbesthaltiger Materialien bei der Beförderung, ohne auf den Umfang der Freisetzung lungengängiger Fasern abzustellen.

3. Nach § 19 Abs. 1 Satz 1 GefStoffV kann die zuständige Behörde auf schriftlichen Antrag des Arbeitgebers Ausnahmen zulassen, wenn die Anwendung der Vorschriften im Einzelfall zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde und die Abweichung mit dem Schutz der Beschäftigten vereinbar ist.

Nach den vorliegenden Informationen ist bislang seitens der IAG bzw. den Unterauftragnehmern der IAG beim zuständigen LAGuS keine Ausnahmegenehmigung nach § 19 Abs. 1 GefStoffV beantragt worden. Ob seitens des Vorhabenträgers bzw. des Beförderers bei den zuständigen niedersächsischen Behörden eine entsprechende Ausnahmegenehmigung beantragt worden ist, ist nicht bekannt.

4. Ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmezulassung nach § 19 Abs. 1 GefStoffV vorliegen, ist auf Grundlage der vorliegenden Informationen nicht zu beurteilen. Die Regelung setzt tatbestandlich voraus, dass die Einhaltung der Regelanforderungen zu einer unverhältnismäßigen Härte führen würde. Den vorliegenden Unterlagen ist nicht zu entnehmen, welche nachteiligen Auswirkungen die Einhaltung der gefahrstoffrechtlichen Verpackungsanforderungen für die an dem Entsorgungsvorgang Beteiligten hätte und ob diese Nachteile unter Berücksichtigung des Schutzes der Beschäftigten eine unverhältnismäßige Härte darstellen.

IV. Deponiebezogene Anforderungen

1. Den einschlägigen deponiebezogenen Rechtsvorschriften ist keine Verpflichtung zu entnehmen, asbesthaltige Abfälle nur unverpackt anzunehmen und abzulagern. Sowohl die Deponieverordnung als auch die vom OVG Lüneburg herangezogene Ratsentscheidung gehen davon aus, dass asbesthaltige Abfälle sowohl verpackt als auch unverpackt abgelagert werden können.
2. Nach der aktuellen Fassung der LAGA-Vollzugshilfe für die Entsorgung asbesthaltiger Abfälle ist zwar grundsätzlich vorgesehen, dass die Ablagerung asbesthaltiger Abfälle in verpacktem Zustand erfolgen soll. Eine ausnahmsweise unverpackte Ablagerung ist aber zulässig, wenn

- auch der erforderliche sachkundige Umgang während einer Verpackung zu einer unvermeidbaren umweltbeeinträchtigen Freisetzung von Asbestfasern führt oder
- asbesthaltige Abfälle in großen Mengen bei der Sanierung von Altlasten anfallen, sofern die Freisetzung von Asbestfasern durch andere geeignete Maßnahmen, wie das Besprengen, zu verhindern ist.

Die genannten Regelungen betreffen nur die Ablagerung, nicht aber den Transport. Insoweit wird in der LAGA-Vollzugshilfe – ohne entsprechende Ausnahme-regelung – festgelegt, dass asbesthaltige Abfälle in geeigneten, sicher verschließbaren und gekennzeichneten Behältnissen zu sammeln und zu befördern sind.

3. Bei der LAGA-Vollzugshilfe handelt es sich nicht um eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift, die Behörden oder Gerichte binden würde. Sie hat lediglich empfehlenden Charakter.
4. Die deponierechtlichen Anforderungen stehen einer Annahme der asbesthaltigen Abfälle in unverpackten Zustand nicht entgegen. Daraus folgt aber keine Freistellung von den gefahrgut- und gefahrstoffrechtlichen Anforderungen an die Beförderung.
5. Neben den abfallrechtlichen und arbeitsschutzrechtlichen Anforderungen sind auf der Deponie die Anforderungen des materiellen Immissionsschutzrechts zu beachten.
 - Nach Ziff. 5.2.7. TA Luft besteht für krebserzeugende Stoffe das Gebot, diese unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit soweit wie möglich zu begrenzen (Emissionsminimierungsgebot).
 - Der LAI empfiehlt für Prüfungen nach Nr. 4.8 TA Luft einen Orientierungswert für die Immissionsbelastung von 220 F/m³.

- Es ist in der Rechtsprechung nicht eindeutig geklärt, ob und unter welchen Voraussetzungen das Emissionsminimierungsgebot bei kanzerogenen Stoffen drittschützende Wirkung hat.

Empfohlen wird daher, eine Immissionsabschätzung vorzunehmen, ob aufgrund der durch die unverpackte Annahme der asbesthaltigen Abfälle zu erwartenden Freisetzungen von Asbestfasern auf dem Deponiegelände mit relevanten Immissionsbelastungen in der Umgebung der Deponie zu rechnen ist.

V. Zuständigkeiten

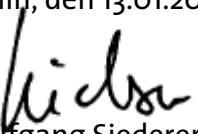
1. Für die Erteilung von Ausnahmegenehmigungen von den Verpackungsanforderungen des ADR nach § 5 GGVSEB sind die für den Ort der Absendung zuständigen niedersächsischen Behörden verantwortlich. Von diesen erteilte Ausnahmegenehmigungen legalisieren auch die Beförderung der asbesthaltigen Abfälle in anderen Bundesländern.
2. Die sachlich und örtlich zuständigen Behörden Mecklenburg-Vorpommerns sind für die Überwachung der Beförderungsvorgänge zuständig, soweit sie im Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern erfolgen.

Die von den niedersächsischen Behörden vertretene Rechtsauffassung, dass die Anforderungen der SV 168 erfüllt und die Vorschriften des ADR daher nicht anwendbar sind, bindet die zuständigen Behörden anderer Bundesländer nicht.

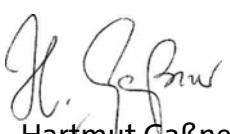
3. Wird eine Ausnahmegenehmigung nach § 5 GGVSEB nicht erteilt und gelangen die sachlich und örtlich zuständigen Behörden in Mecklenburg-Vorpommern zu der Auffassung, dass der beabsichtigte unverpackte Transport in loser Schüttung rechtswidrig ist, stehen ihnen die Überwachungs- und Anordnungsbefugnisse nach §§ 8 und 9 GGBefG zu. Für entsprechende Untersagungsanordnungen sind die Landräte und Oberbürgermeister als Kreisordnungsbehörden sowie die Polizei und auf der Deponie Ihlenberg das LAGuS zuständig.
4. Den Beförderungsunternehmen durch die zuständigen niedersächsischen Behörden erteilte Ausnahmegenehmigungen nach § 19 GefStoffV haben Geltung auch für die Beförderung, soweit sie im Land Mecklenburg-Vorpommern erfolgt.

5. Der Vollzug der GefStoffV im Land Mecklenburg-Vorpommern obliegt dem LAGuS. Dieses kann nach § 23 ChemG bei Rechtsverstößen die notwendigen Anordnungen erlassen und insbesondere zum Schutz der Beschäftigten eine unzulässige unverpackte Anlieferung der asbesthaltigen Abfälle auf der Deponie unterbinden.

Berlin, den 13.01.2012


Wolfgang Siederer

Rechtsanwalt


Hartmut Gaßner

Rechtsanwalt