
HANDREICHUNG

Abfallrechtliche Rahmenbedingungen der Verwertung von kommunalem Mähgut

I. Status quo

Kommunales Mähgut (teilweise auch als Mahdgut bezeichnet) ist der durch Mahd abgeschnittene wiesenartige Aufwuchs aus Gräsern und Kräutern, der von kommunalen Grünflächen im Siedlungsbereich einschließlich des kommunalen Straßen- und Wegebegleitgrüns stammt. Insbesondere die Pflege von letzterem ist in erster Linie Teil der der Kommune obliegenden Verkehrssicherung (Befahrbarkeit, Unfallverhütung, Einsicht usw.). Die Anforderungen aus der Verkehrsfunktion bestimmen daher die Pflege des Straßen- und Wegebegleitgrüns. Nur wenn diese Funktion hinreichend sichergestellt ist, können die sekundären Fragen der ökologischen Wirkung der Maßnahmen aber auch der Finanzierung bzw. Kostenfolgen in den Blick genommen werden.

Im Sinne dieser Sekundärsteuerung werden kommunale Grünflächen im Siedlungsbereich und das kommunale Straßen- und Wegebegleitgrün mittlerweile aus natur- und biodiversitätsfördernden Motiven seltener gemäht. Zudem soll das Mähgut zur Verringerung des Nährstoffeintrags in den Boden von den Flächen abgeräumt werden. Durch magere Böden werden insbesondere die Blütenpflanzen gefördert (Umsetzung in der Praxis: Umstieg von sog. Schlegelmulchmahd auf die Mahd mit Mähgutabfuhr).

An die Mähgutabfuhr schließt sich die Entsorgung (= Verwertung oder Beseitigung) des Mähguts an. Hierbei hat die Verwertung des Mähguts – auch im Sinne der Abfallhierarchie gem. § 6 KrWG – Vorrang vor einer Beseitigung. Die Akzeptanz für das notwendige Abräumen des Mähguts und eine anschließende nachhaltige Verwertung hängt (auch) davon ab, mit welchem Aufwand diese Entsorgung durch die Kommunen erfolgen kann. Es liegt im Interesse der

Kommunen, dass eine Entsorgung einfach, flexibel, kostengünstig, nachhaltig und rechtssicher erfolgt. Die Kernfrage lautet daher: Wie dürfen Kommunen aus rechtlicher Sicht das Mähgut von ihren kommunalen Grünflächen im Siedlungsbereich sowie das Straßen- und Wegebegleitgrün entsorgen?

II. Abgrenzung Abfall / kein Abfall

Wesentlich für die Nutzung und ggf. Verwertung von Mähgut ist dessen Einstufung als Abfall oder kein Abfall. Grundlage für diese Einstufung ist das Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und weitere (auf diesem beruhende) Verordnungen (z. B. Bioabfallverordnung, BioAbfV).

§ 3 Abs. 1 KrWG definiert Abfälle als alle Stoffe oder Gegenstände, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss. Dieses Entledigungselement ist konstitutiv für die Bewertung der Abfalleigenschaft.

Vgl. dazu Art. 3 Nr. 1 AbfRRL EuGH, Urteil vom 14.10.2020 - C-629/19 - Rn. 42, wonach für die Einstufung eines Stoffs als Abfall vor allem das Verhalten des Besitzers relevant ist; hierauf verweisend: BVerwG, Urteil vom 23.06.2022 – BVerwGE 7 C 3.21.

Nicht relevant für die Abfalleigenschaft ist nach den geltenden Gesetzen eine (potenzielle) Schadstoff- oder Fremdstoffbelastung. Ebenso sind Vermutungsregelungen weder einschlägig noch hilfreich. Kommunales Mähgut fällt gem. § 3 Abs. 7 KrWG unter den Abfallbegriff, konkret dem Begriff der Bioabfälle.

Wird das Mähgut an Ort und Stelle liegengelassen bzw. gemulcht, ist damit im Regelfall eine (unmittelbare) Zuführung von Nährstoffen und eine Rückführung der Biomasse in den Nährstoffkreislauf beabsichtigt. Mangels Entledigungswille gilt diese Biomasse – mit Ausnahme einer beabsichtigten Eigenverwertung gem. § 1 Abs. 3 Nr. 2 BioAbfV – nicht als Abfall im Sinne des Abfallrechts.

Kommunales Mähguts ist auch dann kein Abfall, wenn es im Rahmen einer land-/forstwirtschaftlichen Nutzung erzeugt wird. In diesem Fall handelt es sich bei der im Rahmen dieser Nutzung gewonnenen Biomasse um ein Produkt. Bei einer Verpachtung entsprechender Freiflächen an land-/forstwirtschaftliche Betriebe würde folglich kein Abfall erzeugt. In der Praxis sind jedoch die entsprechenden Flächen für land-/forstwirtschaftliche Betriebe zu klein, auf Grund ihrer Lage und der regelmäßig vorhandenen Abfälle am „Wegesrand“ schwer zu bewirtschaften und zudem (je nach Verschmutzungsgrad des Mähguts) unattraktiv als Futter und wirtschaftlich unattraktiv für eine Vergärung. Eine Verpachtung zum „Nulltarif“ einschließlich der Vergütung für eine „Ernte“, die abzufahren ist, dürfte im Regelfall eine „Produktion“ ausschließen. Da an Straßen und Wegen auch eine Verkehrssicherungspflicht besteht und diese gegenüber einer kostengünstigen Entsorgung im Vordergrund stehen wird, wird eine Deklaration als „Produkt“ oft nicht möglich sein.

Im Regelfall stellt daher kommunales Mähgut Abfall dar, wenn es abtransportiert werden soll.

III. Abfallrechtliche Anforderungen

Handelt es sich beim Mähgut um Abfall, muss dieser entsprechend den abfallrechtlichen Anforderungen entsorgt (= verwertet oder beseitigt) werden.

1. Land-/forstwirtschaftliche Ausnahme?

Der Anwendungsbereich des KrWG umfasst gem. § 2 Abs. 1 KrWG die Vermeidung, Verwertung, und Beseitigung von Abfällen sowie sonstige Maßnahmen der Abfallbewirtschaftung. Eine Ausnahme von diesem Anwendungsbereich – und damit von der Einschlägigkeit der abfallrechtlichen Anforderungen an die Verwertung von Mähgut – kommt im hier einschlägigen Fall nur gem. § 2 Abs. 2 Nr. 5 KrWG in Betracht. Danach sind neben Fäkalien und Stroh auch andere natürliche nicht gefährliche land- oder forstwirtschaftliche Materialien vom Anwendungsbereich des KrWG ausgenommen. Nach der Gesetzesbegründung gehören aufgrund der

vergleichbaren stofflichen Beschaffenheit auch natürliche, nicht gefährliche Hölzer aus der Landschaftspflege dazu (BT-Drs. 17/6052, S. 69). Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs auf kommunales Mähgut würde die Grenzen des Begriffs „Land- und Forstwirtschaft“ überdehnen. Der Gesetzgeber sah zudem eine explizite Beschränkung nur auf Hölzer vor. Des Weiteren sprechen neben dem (potenziell) phytohygienischen Risikopotenzial und dem Risiko von Schwermetallbelastungen u. a. ein möglicher Verstoß gegen die EU-Abfallrahmenrichtlinie und eine mögliche Umgehung der BioAbfV gegen die Ausnahme vom KrWG-Anwendungsbereich. Eine Änderung dieser Ausnahmegvorschrift unter Einbeziehung sämtlicher Abfälle aus der Landschaftspflege (neben Mähgut auch Laub und Sträucher) ist derzeit nicht wahrscheinlich.

2. Bioabfall

Das Mähgut stellt Bioabfall gem. § 3 Abs. 7 Nr. 1 u. 2 KrWG (biologisch abbaubare pflanzliche oder aus Pilzmaterialien bestehende Garten-, Park- und Landschaftspflegeabfälle) dar. Es unterfällt als Abfall pflanzlicher Herkunft (vgl. § 2 BioAbfV) der BioAbfV. Die BioAbfV konkretisiert die Pflichten des Erzeugers oder Besitzers von Bioabfällen, indem sie spezifische Anforderungen und Standards für die Verwertung und Nutzung von organischen Abfällen festlegt. Der Anwendungsbereich der Verordnung umfasst die Verwertung der Bioabfälle oder Gemische auf oder in Böden sowie die Vorbehandlung, Behandlung und Untersuchung solcher Bioabfälle und Gemische (vgl. § 1 BioAbfV).

Die wesentlichen Anforderungen an die Behandlung und Untersuchung von Bioabfällen sind in den §§ 3, 4 BioAbfV normiert. Dazu gehört unter anderem, dass Entsorgungsträger, Erzeuger und Besitzer (sofern keine Freistellung nach § 10 Abs. 1 oder 2 BioAbfV einschlägig ist) Bioabfälle vor einer Aufbringung oder vor der Herstellung von Gemischen einer hygienisierenden Behandlung zuführen müssen, welche die seuchen- und phytohygienische Unbedenklichkeit gewährleistet (Vgl. § 3 Abs. 1 BioAbfV).

Möchte die Kommune das Mähgut kompostieren (z. B. „Heißrotte“ in kommunalen Kompostieranlagen), muss nach den Vorgaben der BioAbfV eine Abtötung von Pathogenen und Unkrautsamen gewährleistet werden, was mit Phytohygiene umschrieben wird. Rechtliche Grundlage dafür ist § 8 Abs. 1 und 2 KrWG und § 3 BioAbfV.

Aufgrund der Aufzählung und Zuordnung zu „Biologisch abbaubare Abfälle“ (20 02 01) in Anhang 1 Nr. 1 a) Spalte 2 bedarf die Verwertung von pflanzlichen Materialien von kommunalen Siedlungsbereichen und Verkehrswegebegleitflächen (an Straßen, Wegen etc.) keiner Zustimmung nach § 9a BioAbfV. Die in Spalte 3 vorgenommene Differenzierung zwischen pflanzlichen Materialien von Verkehrswegebegleitflächen und anderen Garten- und Parkabfällen („davon ausgenommen“) bezieht sich nach dem Wortlaut und der Systematik der Norm nur auf die Aufbringung von Materialien auf Grünlandflächen und auf mehrschnittigen Feldfutterflächen nach § 7 Abs. 1 S. 1 BioAbfV.

3. Erleichterungen (§§ 10, 12 BioAbfV)

Die BioAbfV sieht Erleichterungen und Befreiungen von einigen Vorgaben der BioAbfV vor, wenn der Abfall bestimmte Voraussetzungen erfüllt. Solche Freistellungen basieren auf der Annahme, dass die dafür benannten Bioabfälle regelmäßig niedrige Schwermetall-, Fremdstoff- und Schadstoffgehalte aufweisen. Eine weitere Annahme ist, dass bei der Verwertung der benannten Bioabfälle die seuchen- und phytohygienische Unbedenklichkeit gewährleistet ist und keine Gasemissionen und Geruchsbelastungen aufgrund von Zersetzungsprozessen auftreten.

§ 10 Abs. 1 BioAbfV sieht Freistellungen von den Anforderungen an die Behandlung und Untersuchung von bestimmten Bioabfällen vor, sofern diese in Anhang 1 Nr. 1 Spalte 3 aufgeführt werden und hierbei auf eine der in § 10 Abs. 1 BioAbfV aufgeführten Nummern verwiesen wird. Ein solcher Verweis – der z. B. in Bezug auf bestimmte Abfälle aus der Forstwirtschaft (02 01 07) in Spalte 3 enthalten ist – findet sich allerdings nicht in Spalte 3 in Bezug auf

biologisch abbaubare Abfälle (20 02 01). Die Freistellung nach § 10 Abs. 1 BioAbfV gilt damit insbesondere nicht für pflanzliche Materialien von Verkehrswegebegleitflächen.

Eine Freistellung (von Behandlungen nach den §§ 3 und 3a BioAbfV) ist aber über § 10 Abs. 2 S. 2 BioAbfV möglich, wenn auf Grund der Art, Beschaffenheit oder Herkunft der Bioabfälle angenommen werden kann, dass die in den §§ 3 und 4 festgelegten Anforderungen an die Hygiene sowie hinsichtlich der Schadstoffe und Fremdstoffe eingehalten werden und das Wohl der Allgemeinheit im Sinne des § 3a Abs. 1 S. 2 BioAbfV nicht beeinträchtigt wird. Hier bedarf es einer Entscheidung durch die zuständige Behörde.

Dazu ausführlich Bayerisches Landesamt für Umwelt: Freistellung von Behandlungs- und Untersuchungspflichten für Grüngut nach § 10 Abs. 2 BioAbfV, Infoblatt.

Darüber hinaus sieht § 12 BioAbfV Ausnahmen von Pflichten in Bezug auf Bodenuntersuchungen und Nachweispflichten vor. Dies gilt gem. § 12 Abs. 1 S. 1 für den Fall, dass unbehandelte oder behandelte Bioabfälle oder Gemische auf Flächen von Bewirtschaftern aufgebracht werden, die insgesamt nicht mehr als 1 Hektar landwirtschaftlich oder gärtnerisch genutzte Flächen (Kleinflächen) bewirtschaften. Gleiches gilt im Rahmen gärtnerischer oder landwirtschaftlicher Dienstleistungen durch einen Bioabfallbehandler, Gemischhersteller oder Zwischenabnehmer (...) mit der Maßgabe, dass die unbehandelten oder behandelten Bioabfälle oder Gemische auf zusammenhängende Flächen von jeweils nicht mehr als 1 Hektar aufgebracht werden.

Über diese (punktuellen) in der BioAbfV selbst angelegten Erleichterungen hinaus ist eine „vereinfachte“ Verwertung ohne weitere Untersuchungen oder bürokratische Anforderungen für auf Grund des Mahdverfahrens und / oder der Herkunftsbereiche (z. B. Unterscheidung anhand der Straßenklassierung oder der Entfernung zur Fahrbahn) vermutlich weniger belastetes Mähgut nicht möglich.

In diese Richtung gehend werden die Verwertungsoptionen von kommunalem Straßenbegleitgrün auch in den Hinweisen Vollzug der BioAbfV (2012) der Bund-Länder-Arbeitsgruppe sehr restriktiv bewertet. Dort heißt es

„Straßenbegleitgrün kann in Abhängigkeit von der Verkehrsdichte und dem Fahrbahnabstand unterschiedlich hoch mit Schadstoffen belastet sein. Mähgut von Straßen sollte vorzugsweise an Ort und Stelle verbleiben. Alternativ kommt die Verwertung in einer zentralen Kompostierungsanlage in Betracht.“

Gez.

Prof. Dr. Till Elgeti
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht