



Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,
nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
T II 4
Postfach 12 06 29
53048 Bonn

per E-Mail: TII4@bmuv.bund.de

25. Januar 2024

Eckpunktepapier für die geplante Verordnung zum Ende der Abfalleigenschaft für bestimmte mineralische Ersatzbaustoffe (Abfallende-Verordnung)
AZ: 3049/000-2023.0001

Gemeinsame Stellungnahme des Zentralverbandes des Deutschen Baugewerbes (ZDB), des Deutschen Abbruchverbandes (DA), des Hauptverbandes der Deutschen Bauindustrie (HDB), der Bundesgemeinschaft Recycling-Baustoffe (BGRB), des Bundesverbandes Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen (BFW) und des Bundesverbandes Deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen (GdW)

Sehr geehrter Herr Dr. Karavezyris,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zu einem von Ihrem Haus am 29.12.2023 vorgelegten Eckpunktepapier für die geplante Verordnung zum Ende der Abfalleigenschaft für bestimmte mineralische Ersatzbaustoffe (Abfallende-Verordnung) Stellung nehmen zu können.

Wir bewerten das Eckpunktepapier wie folgt.

Seit dem Beginn der Fachgespräche um die Erarbeitung einer Mantelverordnung (EBV und BBodSchV) forderten wir eine klare und rechtssichere Abfallende-Regelung für alle mineralischen Ersatzbaustoffe in der Ersatzbaustoffverordnung (EBV). Wir hielten und halten dies für absolut notwendig für die Akzeptanz von mineralischen Ersatzbaustoffen in der Baupraxis. Leider wurden unsere Argumente auch in diesem Punkt weder in der in 2021 verkündeten Ersatzbaustoffverordnung, noch in der noch vor deren Inkrafttreten geänderten Fassung vom 13.07.2023 berücksichtigt.

Wir begrüßen deshalb grundsätzlich die Initiative des Bundesumweltministeriums, mit dem vorliegenden Eckpunktepapier in den fachlichen Austausch mit den betroffenen Branchen über die Inhalte einer Abfallende-Verordnung für mineralische Ersatzbaustoffe einzutreten.

Wir begrüßen ferner die von Ihnen formulierte Zielrichtung, mit der Abfallende-Verordnung im Einklang mit der Ersatzbaustoffverordnung dazu beizutragen, mineralische Ersatzbaustoffe (MEB) effektiver im Kreislauf zu führen und die Vermarktung dieser MEB als hochwertige und qualitätsgesicherte Recycling-Produkte zu fördern.

Allerdings halten wir die im Eckpunktepapier vorgeschlagenen rechtlichen Anforderungen und Maßnahmen vollumfänglich nicht für geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Sie werden deren Akzeptanz und Marktfähigkeit im Gegenteil zusätzlich erschweren.

1. Abfallenderegulung für alle mineralischen Ersatzbaustoffe unabdingbar

Im Eckpunktepapier wird vorgeschlagen, in einer Abfallende-Verordnung „in einem ersten Schritt“ nur die folgenden Stoffströme zu berücksichtigen:

- „Boden und Steine – Nach ErsatzbaustoffV die Materialklassen für Bodenmaterial (BM-O, BM-O* und BM-FO (Anmerkung der Stellungnehmenden: BM-FO ist keine Materialklasse der EBV, gemeint ist eventuell die Materialklasse BM-FO*)) und Gleisschotter (GS-O)
- RC-Baustoffe – Nach ErsatzbaustoffV die Materialklasse RC-1
- Ziegelmaterial – Nach ErsatzbaustoffV die Materialklasse ZM“

Dieser Vorschlag schadet massiv der Entwicklung einer kreislaufwirtschaftsfähigen Bauwirtschaft, ist rechtlich nicht geboten und wird die Entsorgung großer Abfallmassenströme am Bau in Richtung einer Beseitigung auf Deponien lenken und das Bauen stark verteuern.

Begründung:

Keine Akzeptanz und kein Absatzmarkt

Für mineralische Ersatzbaustoffe (MEB), die aufgrund ihrer Schadstoffbelastung in eine der nicht in Ziffer 4 des Eckpunktepapiers in der Vorauswahl genannten Materialklassen fallen - und das sind 29 Materialklassen von 35 - wird es nahezu keinen Absatzmarkt geben.

Das liegt zum einen daran, dass alle potentiellen Nebenprodukte aus industriellen Herstellungsprozessen nach dem Vorauswahlvorschlag in Ziffer 3 des Eckpunktepapiers komplett aus dem Anwendungsbereich der Abfallende-Verordnung ausgeschlossen werden sollen.

Zum anderen führt der Ausschluss aller MEB der Materialklassen 1 und höher vom Anwendungsbereich der geplanten Abfallende-Verordnung zu einem faktischen Verwertungsstopp für diese Stoffströme. Denn obwohl theoretisch die Möglichkeit besteht, im Rahmen einer in der Verantwortung des Bauherrn und Verwenders zu treffenden Einzelfallentscheidung das Abfallende bei der Verwertung in einer konkreten Baumaßnahme zu erklären, wird die neue Abfallende-Verordnung schon durch die ausdrückliche Nichtaufnahme der MEBs von 29 Materialklassen, die eine etwas höhere Schadstoffbelastung aufweisen oder aus einem industriellen Herstellungsprozess stammen, dazu führen, dass kaum ein Bauherr, Planer oder Bauunternehmen diese Verantwortung auf sich nehmen wird.

Hinzu kommt der Umstand, dass aufgrund der sehr aufwendigen vorgeschriebenen Herstellungs- und Einbauverfahren von MEBs nach der EBV diese regelmäßig teurer am Markt sind als Primärbaustoffe. Käme nun noch die vom Ordnungsgeber ausdrücklich nicht entschiedene abfallrechtliche Frage hinzu, ob das nach den Anforderungen der EBV hergestellte Material beim Einbau in ein technisches Bauwerk ein Produkt oder doch noch Abfall ist, wird sich die Branche regelmäßig für die Verwendung von Primärbaustoffen entscheiden.

Kein Rechtsgrund gegen die Aufnahme von Stoffströmen aller Materialklassen

Zurecht wird im Eckpunktepapier festgestellt, dass die EBV die inhomogene Schadstoffbelastung aufbereiteter MEB berücksichtigt, indem sie die MEB abhängig von der Schadstoffbelastung in Materialklassen mit Unterklassen einteilt, darauf aufbauend Anforderungen an die Einbauweise enthält und durch die Kombination aus Materialklasse und Einbauweise beim Einbau von MEB nachteilige Veränderungen für Boden und Grundwasser verhindert.

Nicht nachvollziehbar ist hingegen das Argument, dass sich dieses zweigliedrige System der ErsatzbaustoffV aus Materialklasse und Einbauweise nicht einfach auf eine Abfallende-Verordnung übertragen lasse, da bei der Entlassung von Stoffen aus dem Abfallregime gewährleistet sein müsse, dass die weitere Verwendung der Stoffe insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen für Mensch und Umwelt führe. Falls tatsächlich Bedenken bestehen sollten, dass bei der Verwendung der MEB im Hochbau (R-Betone), im Garten- und Landschaftsbau oder in der Landwirtschaft keine ausreichenden Schutzvorschriften zur Verhinderung von schädlichen Auswirkungen bestehen, was aufgrund der Regelungen insbesondere in den §§ 6-8 BBodSchV, den M-VV TB des Bauordnungsrechts und vor allem dem einheitlichen Schutzkonzept von BBodSchV und EBV bezweifelt wird, dann kann ohne weiteres der Produkteinsatzbereich in einer Abfallende- und Nebenprodukteverordnung zunächst auf den Einbau der MEB in technische Bauwerke (Anwendungsbereich der EBV) beschränkt werden.

Ebenso ist es jedoch ohne weiteres möglich dieses zweigliedrige System aus Materialklasse und Einbauweise auf anderen Verwendungsbereichen wie beispielsweise im Gala Bau oder im Hochbau (R-Betone) zu übertragen. Daher müssen Schadstoffe, die von der ErsatzbaustoffV nicht erfasst werden, gerade nicht als Kriterium für einen zu erreichenden Produktstatus berücksichtigt werden.

Nicht nachvollziehbar und aus unserer Sicht rechtlich unhaltbar ist auch die in Ziffer 3.4. des Eckpunktepapiers geäußerte Auffassung, dass nur MEB in Frage kämen, die in den gemäß EBV vorgegebenen Einbauweisen unter ungünstigen Einbaubedingungen, d.h. ohne Einschränkung, verwendet werden dürfen (Materialklassen BM-O*, BM-FO*, BG-O* und BG-FO*, BM-O, BG-O, GS-O, RC-1, ZM).

Denn wenn die Argumentation (s.o.) richtig ist, dass die EBV die inhomogene Schadstoffbelastung aufbereiteter MEB berücksichtigt, indem sie die MEB abhängig von der Schadstoffbelastung in Materialklassen mit Unterklassen einteilt, darauf aufbauend Anforderungen an die Einbauweise enthält und durch die Kombination aus Materialklasse und Einbauweise beim Einbau von MEB nachteilige Veränderungen für Boden und Grundwasser verhindert, dann muss dies zumindest im Anwendungsbereich der EBV, also für den Einbau in technische Bauwerke i.S.d. EBV für alle Materialklassen gelten.

Aus diesem Grund steht der in § 5 Abs. 2 Satz 3 KrWG enthaltene Katalog an Mindest-Voraussetzungen für eine Abfallende-Verordnung der Aufnahme der Stoffströme aller Materialklassen nach Anlage 1 (zu § 2 Nummer 11 und 13, § 3 Absatz 1 Satz 3 Nummer 1 und 2 und Absatz 2 und 3, § 5 Absatz 2, § 6 Absatz 2, § 7 Absatz 1, § 9 Absatz 1 und 4, § 10 Absatz 1, 2 und 3, § 11, § 13 Absatz 1 Nummer 2, § 14 Absatz 1, § 15, § 16 Absatz 1 sowie § 21 Absatz 3, 4 und 5 EBV) gerade nicht entgegen.

Kein Rechtsgrund für den Ausschluss von Nebenprodukten

Die ErsatzbaustoffV enthält u.a. Anforderungen für die Herstellung und Verwertung von MEB, die bei Produktionsprozessen und thermischen Prozessen anfallen. Dabei handelt es sich um potentielle Nebenprodukte gemäß § 4 KrWG, deren Materialklassen in § 2 Nr. 18 – 28 ErsatzbaustoffV definiert sind. In Ziffer 3 des Eckpunktepapiers wird behauptet, alle in der ErsatzbaustoffV definierten MEB, die als Nebenprodukt anfallen, seien von einer Abfallende-Verordnung grundsätzlich auszuschließen. Begründet wird dies damit, dass diese kein Abfall sind. Da es sich somit nicht um Abfälle handele, kämen diese MEB auch nicht für mögliche Abfallende-Kriterien in Frage.

Diese Argumentation ist rechtlich nicht haltbar und praktisch kreislaufwirtschaftsfeindlich. Denn sie berücksichtigt zum einen nicht, dass gemäß § 4 Abs. 1 KrWG für die Einstufung eines Stoffes als Nebenprodukt ausreichend konkrete Kriterien bestehen, die hinsichtlich des Schutzzwecks der Umweltunschädlichkeit nahezu identisch mit den Kriterien für die Beendigung der Abfalleigenschaft eines Stoffes nach § 5 Abs. 1 KrWG sind¹, zum anderen, dass die Abgrenzung zwischen Nebenprodukten und Abfällen eines der (ungelösten) Kernprobleme des deutschen und europäischen Abfallrechts ist² und dass schließlich mit § 4 Abs. 2 KrWG eine Verordnungsermächtigung besteht, die es der Bundesregierung gestattet, in einer Verordnung (Abfallende- und Nebenprodukteverordnung) neben dem Abfallende für als Abfall anfallende MEB auch den Nebenproduktstatus für in industriellen Herstellungsprozessen anfallende MEB zu regeln.

Es ist aus unserer Sicht deshalb kein Rechtsgrund ersichtlich, wieso dies nicht geschieht.

Praxisuntauglichkeit der vorgeschlagenen vergleichenden Sicherheitsbetrachtung

In Ziffer 5 des Eckpunktepapiers wird zum Erreichen des Abfallendes eine umfangreiche sogenannte vergleichende Sicherheitsbetrachtung für erforderlich gehalten, mit der das für Abfälle geltende Sicherheitsniveau über den gesamten Lebenszyklus hinweg mit dem des Rechts für Nicht-Abfälle verglichen werden soll, unter das der aus der Abfalleigenschaft zu entlassende Stoff fallen würde.

Aufgrund der Betrachtung des gesamten Lebenszyklus des Abfalls bzw. des sekundären Rohstoffes soll bei der Prüfung des Endes der Abfalleigenschaft nicht nur jede mögliche Verwendung bzw. Nutzung des Stoffes in die Betrachtung einbezogen werden, sondern insbesondere auch die vorhergehenden Phasen, wie seine Herstellung, sein Transport oder seine Lagerung.

Hier sieht das Papier (s. Ziffer 5.4.) insbesondere bei der Verwendung der MEB die Berücksichtigung aller in irgendeiner Weise im Zusammenhang stehenden europäischen und nationalen Gesetze, Verordnungen und technischen Regelwerke vor und führt diese auf. Im Ergebnis wird eine nicht näher bezeichnete sicherheitsrelevante Regelungslücke behauptet. Deshalb müsse, so dass Eckpunktepapier, für eine Verwendung der MEB außerhalb des Geltungsbereiches der ErsatzbaustoffV ebenfalls auf eine konkrete Verwendung verwiesen werden. Hierfür sei ein Verweis auf technische Richtlinien und Normen sowie Standards aus den möglichen Einsatzbereichen (z.B. des Hochbaus) denkbar.

¹ Vgl. etwa Jarass/Petersen, Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Auflage 2022 § 4 Rz. 57

² Vgl. etwa Jarass/Petersen, Kommentar zum Kreislaufwirtschaftsgesetz, 2. Auflage 2022 § 4 Rz. 2

Diese Forderung ist völlig praxisuntauglich und kann nicht umgesetzt werden. Hiermit wäre – auch vor dem Hintergrund der sich ständig weiterentwickelnden rechtlichen und technischen Vorschriften – ein so hoher Abstimmungs-, Dokumentations- und Regelungsbedarf zwischen verschiedensten Akteuren erforderlich, dass eine solche „vergleichende Sicherheitsbetrachtung“ für alle denkbaren Verwendungen eines MEB völlig unerreichbar ist.

Wir lehnen diesen Vorschlag deshalb mit aller Entschiedenheit ab.

Produktstatus aller MEB muss in Ersatzbaustoffverordnung geregelt werden

Wir fordern aus den aufgeführten Gründen das vorgelegte Eckpunktepapier unter Berücksichtigung unserer Argumente und Vorschläge komplett zu überarbeiten.

Wesentlicher sinnvoller als die Verkündung einer neuen Abfallende-Verordnung die, wie in der vorgeschlagenen Ausrichtung absehbar ist, in jedem Fall zu einem sehr großen bürokratischen und wirtschaftlichen Aufwand für die Akteure führt und nicht zur Akzeptanz der Kreislaufwirtschaft am Bau beiträgt, wäre aus unserer Sicht, das Abfallende und den (Neben-) Produktstatus für die mineralischen Stoffströme aller Materialklassen in der EBV selbst zu regeln und diesen an den Abschluss des Herstellungsprozesses und die (ausschließliche) Verwendung im Rahmen der Einbauweisen der EBV zu knüpfen. Dies wäre ohne weiteren bürokratischen Aufwand kurzfristig, verständlich und kreislaufwirtschaftsfreundlich bei einer anstehenden Novellierung der EBV möglich und würde ganz wesentlich zur Rechtssicherheit bei der Verwendung von MEB und zu deren Akzeptanz und Marktfähigkeit beitragen.

Die Beschränkung auf Recyclingbaustoffe der besten Güteklasse ist nicht zielführend, da diese ohnehin eine ausreichende Vermarktung finden. Schlechtere Güteklassen wären demnach kaum mehr vermarktungsfähig. Gütegesicherte Ersatzbaustoffe aller Materialklassen sollten grundsätzlich nicht mehr als Abfall gelten.

Die weitaus größten Stoffströme liegen im Bereich Bodenmaterial, Baggergut sowie Gleisschotter. Insofern sollte das Ende der Abfalleigenschaft analog zu der Vorgehensweise für Recyclingbaustoffe für jeden mineralischen Ersatzbaustoff in jeder Materialklasse erreicht werden können. Die Ersatzbaustoffverordnung setzt den Rechtsrahmen zur Herstellung und insbesondere zur Verwertung des mengenmäßig bedeutendsten Abfallstroms in Deutschland (im Jahr 2020 sind 220,6 Mio. t mineralische Bauabfälle angefallen, Monitoring Bericht 2020, Kreislaufwirtschaft Bau).

Es ist dringend erforderlich, schnellstmöglich für Rechtssicherheit bei der Verwendung von Ersatzbaustoffen zu sorgen und deren Abfallende in der Ersatzbaustoffverordnung zu definieren. Denn sonst werden diese Ersatzbaustoffe nicht ausgeschrieben und ein großer güteüberwachter und eindeutig für eine Einbauweise klassifizierter Massenstrom findet keine Akzeptanz, wird nicht eingesetzt und muss aus diesem Grund letztlich auf Deponien verbracht werden, deren Kapazitäten bereits nahezu erschöpft sind.

Wir fordern Rechtssicherheit bei der Verwendung von mineralischen Ersatzbaustoffen sowie die Regelung eines vereinfachten, beschleunigten Verwaltungsverfahrens bzw. Vollzugsregelungen.

Der Gesetzgeber will sowohl mit der EBV als auch mit dem vorliegenden Eckpunktepapier die Förderung einer Kreislaufwirtschaft. Er verhindert aber mit eben diesen Verordnungen in der derzeitigen Ausrichtung die Verwendung von Ersatzbaustoffen für die anstehenden Aufgaben im Wohnungsbau und bei Baumaßnahmen im Infrastrukturbereich, u.a. bei Straßen-, Brücken- und Bahnbauweisen. Das bedeutet in der Konsequenz, dass für diese Maßnahmen dann nur Primärbaustoffe verwendet werden. Das ist keine Förderung der Kreislaufwirtschaft.

Als wichtigste Akteure bei der Umsetzung einer kreislauffähigen Bauwirtschaft hoffen wir auf Gehör und stehen jederzeit zu Gesprächen zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Zentralverband
des Deutschen Baugewerbes e.V.



RA Felix Pakleppa
Hauptgeschäftsführer

Deutscher Abbruchverband e.V.



RA Andreas Pocha
Geschäftsführer

Hauptverband
der Deutschen Bauindustrie e.V.



Tim-Oliver Müller
Hauptgeschäftsführer

Bundesgemeinschaft
Recycling-Baustoffe e.V.



Christine Buddenbohm
Geschäftsführerin

Bundesverband Freier
Immobilien- und
Wohnungsunternehmen e.V.



Andreas Beulich
Bundesgeschäftsführer

Bundesverband deutscher
Wohnungs- und
Immobilienunternehmen e.V.



Ingeborg Esser
Hauptgeschäftsführerin

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V.

Kronenstraße 55-58 | 10117 Berlin | Tel.: +49 30 20314-0 | E-Mail: bau@zdb.de

Deutscher Abbruchverband e.V.

Oberländer Ufer 180-182 | 50968 Köln | Tel.: +49 221 367983-0
E-Mail: info@deutscher-abbruchverband.de

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.

Kurfürstenstraße 129 | 10785 Berlin | Tel.: +49 30 21286-0 | E-Mail: info@bauindustrie.de

Bundesgemeinschaft Recycling-Baustoffe e.V.

Kronenstraße 55-58 | 10117 Berlin | Tel.: +49 30 20314-575 | E-Mail: info@recycling-bau.de

BFW Bundesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen e.V.

Französische Straße 55 | 10117 Berlin | Tel.: +49 30 32781-0 | E-Mail: office@bfw-bund.de

GdW Bundesverband deutscher Wohnungs- und Immobilienunternehmen e.V.

Klingelhöferstraße 5 | 10785 Berlin | Tel.: +49 30 82403-0 | E-Mail: mail@gdw.de