Deutscher Abbruchverband e.V. (DA)

DAS DEUTSCHE BAUGEWERBE
Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V. (ZDB)

BAUINDUSTRIE
Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V. (HDB)

Bundesgemeinschaft Recycling-Baustoffe e.V.
Bundesgemeinschaft Recycling-Baustoffe e.V. (BGRB)

Bericht zur Umsetzung der EBV

Auswirkungen der Ersatzbaustoffverordnung auf die betroffenen Unternehmen



EINLEITUNG

Dieser Bericht fasst die Ergebnisse einer umfassenden Umfrage zur Einführung der Ersatzbaustoffverordnung (EBV) zusammen. Ziel der Umfrage war es, die spezifischen Auswirkungen der EBV auf die betroffenen Unternehmen zu identifizieren, Herausforderungen zu verstehen und mögliche Verbesserungspotenziale aufzuzeigen.

Der Deutsche Abbruchverband e.V. (DA) hat gemeinsam mit dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V. (ZDB), dem Hauptverband der deutschen Bauindustrie e.V. (HDB) und der Bundesgemeinschaft Recycling-Baustoffe e.V. (BGRB) den Bericht zur Umsetzung der EBV erstellt. Die beteiligten Verbände repräsentieren die gesamte Bandbreite der Bau- und Abfallbranche sowie der Aufbereitungs- und Entsorgungswirtschaft.

An der Umfrage beteiligt haben sich vorrangig Abbruch- und Bauunternehmen, die oftmals auch Recyclinganlagen (stationär / mobil) betreiben, zudem häufig Entsorgungsfachbetriebe sind und z. T. auch Deponien betreiben. Vereinzelt haben sich auch Planer bzw. Ingenieurbüros an der Umfrage beteiligt.

Alle Verbände haben ihre Unternehmen mehrfach (Sept. 2023, Februar und Juni 2024) mit Umfragen zur Umsetzung der EBV begleitet, um so ein aussagekräftiges Bild über das erste Jahr nach Inkrafttreten der EBV zum 01. August 2023 zu gewinnen.

Die Umfrage umfasste verschiedene Themenbereiche, darunter regulatorische Anforderungen, betriebliche Anpassungen, logistische Herausforderungen, finanzielle Belastungen sowie Fragen zur Wettbewerbsfähigkeit und zu Marktbedingungen der mineralischen Ersatzbaustoffe (MEB).

Die Unternehmen konnten ihre Einschätzung anhand von Zahlenskalen abgeben, ergänzt um die Möglichkeit, frei zusätzliche Anmerkungen in Textform zu ergänzen. Insgesamt sind 156 Rückmeldungen ausgewertet worden.

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse basieren auf den Informationen der durchgeführten Mitgliederbefragungen und der Auswertung der Fragebögen.

Die Ergebnisse sind in diesem Kurzbericht zunächst graphisch dargestellt, ergänzt um die Kernpunkte der textlichen Erläuterungen. In einigen Fällen wurden die allgemeinen graphischen Darstellungen um eine Darstellung der Ergebnisse, gegliedert nach Bundesländern erweitert, da sich in diesen Fällen regionale Unterschiede in der Beantwortung zeigten.

Ergänzend werden die zentralen Aussagen der Mitgliederbefragung bzw. die durch die Mitglieder benannten Gründe für die aufgezeigten Ergebnisse der Befragung zusammengefasst.

In einem abschließenden Fazit werden die Hauptprobleme in der Umsetzung benannt, verbunden mit Hinweisen und Lösungsansätzen zum angedachten Evaluierungsverfahren der EBV.

Hinweis:
Die Ergebnisse basieren auf den durchgeführten Mitgliederumfragen, die auf den Grundlagen der zwischen den beteiligten Verbänden abgestimmten Fragebögen ermittelt wurden. Alle Fragebögen wurden sorgfältig gesichtet und soweit möglich ausgewertet, dennoch können die Verfasser dieses Berichts keine Gewähr sowie Haftungsansprüche Dritter für Vollständigkeit oder Qualität der bereitgestellten Antworten der befragten Unternehmen übernehmen.

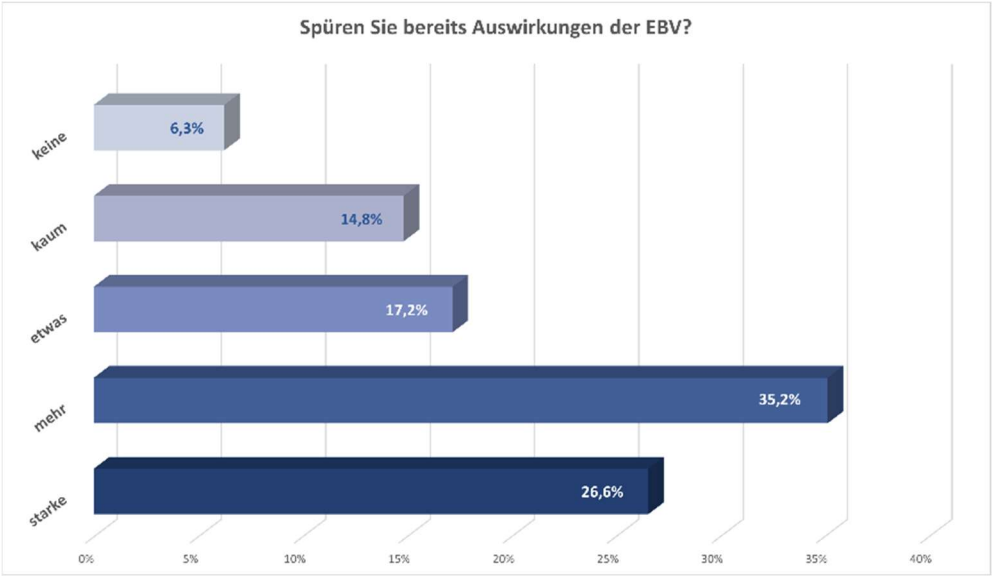
MITGLIEDERBEFRAGUNG

Nachfolgend sind die Ergebnisse der Mitgliederbefragung graphisch dargestellt. Ergänzend sind die Hauptaussagen der Freitextantworten, die erläutern, um welche Auswirkungen es sich handelt, aufgeführt. Die Mehrzahl der textlichen Antworten aller folgenden Fragestellungen wurden eher negativ formuliert. Unternehmen, welche positiv bewerteten, gaben meist keine textlichen Antworten.

1. Spüren Sie bereits Auswirkungen der EBV?

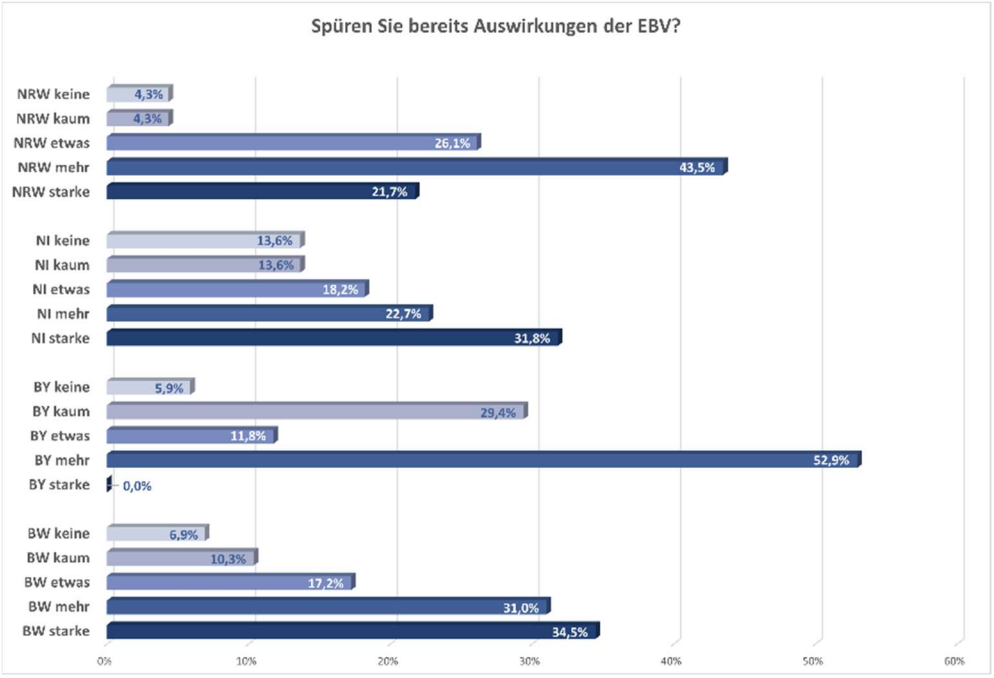
Abgefragt wurde mit dieser Frage die persönliche, allgemeine Befindlichkeit der Unternehmen im Zuge der Umsetzung der EBV. Somit findet sich in den Antworten eine umfangreiche Bandbreite an gefühlten Auswirkungen, die sich in den „Hauptaussagen zu den Antworten“ bzw. „Gründe“ widerspiegeln. Abgefragt wurden die Auswirkungen im Allgemeinen, ohne eine Bewertung, ob diese positiv oder negativ sind. In den nachfolgenden Kapiteln werden dann erst in den Detailfragen konkrete Fallkonstellationen / Fragestellungen beantwortet.

Auswertung gesamt:



Gemäß der Auswertung sehen mehr als 60% der befragten Unternehmen mehr bis starke Auswirkungen durch die EBV. Nur etwa 20% der Unternehmen sehen kaum bis keine Auswirkungen.

Auswertung regional:



Bildunterschrift: NRW = Nordrhein-Westfalen; NI = Niedersachsen; BY = Bayern; BW = Baden-Württemberg

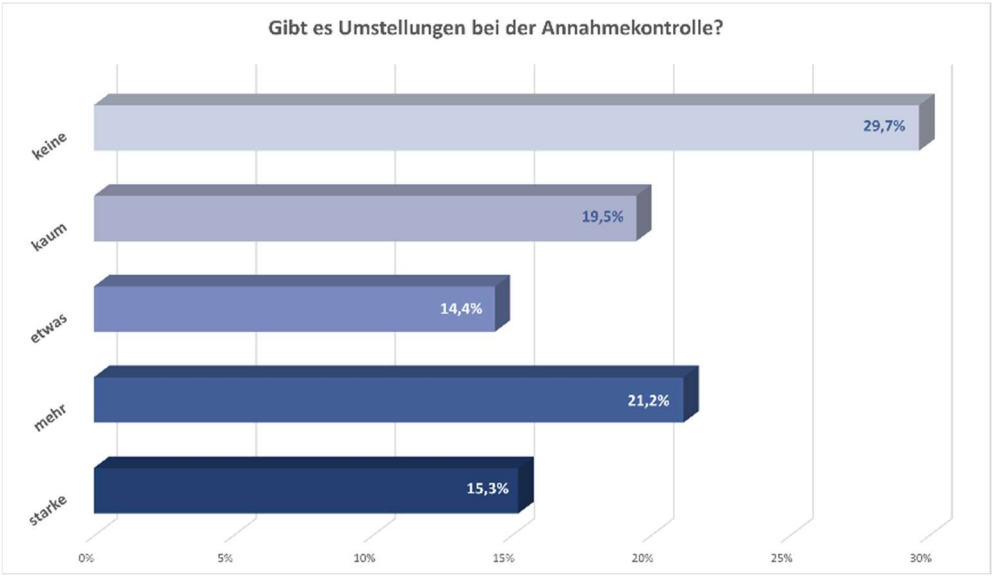
Betrachtet man die „Antworten regional“, spüren Unternehmen in Bayern und Niedersachsen im Schnitt die geringsten Auswirkungen durch die EBV. In den Bundesländern Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg werden im Durchschnitt stärkere Auswirkungen wahrgenommen. Insgesamt spüren jedoch in allen Bundesländern über 50% der befragten Unternehmen mehr bis starke Auswirkungen durch Einführung der EBV.

Hauptaussagen aus Sicht der Unternehmen:

- Unsicherheiten bei Ausschreibungen im Sinne der EBV
- Unterschiedliche Wissensstände aller Beteiligten
- Herausforderungen bei Genehmigungsanpassungen (z. B. 4. BImSchV, AwSV)
- Annahmebedingungen bei Aufbereitungsanlagen haben sich geändert
- Privatanlieferungen und Kleinmengen werden teilweise in den Aufbereitungsanlagen nicht mehr angenommen
- Hoher zeitlicher und finanzieller Aufwand für Analysen im Rahmen des Eignungsnachweises (EgN) der Güteüberwachung
- Höhere Belastungen für Unternehmen durch die EBV
- Erhöhter Dokumentations- und Bürokratieaufwand
- Verminderte Akzeptanz und Nachfrage nach Recyclingmaterialien
- Ermittlung des Grundwasserstandes für die Einbauweisen ist kompliziert
- Haftung für den Einbau liegt jetzt beim Bauherrn - früher wasserrechtliche Genehmigung durch die Behörde

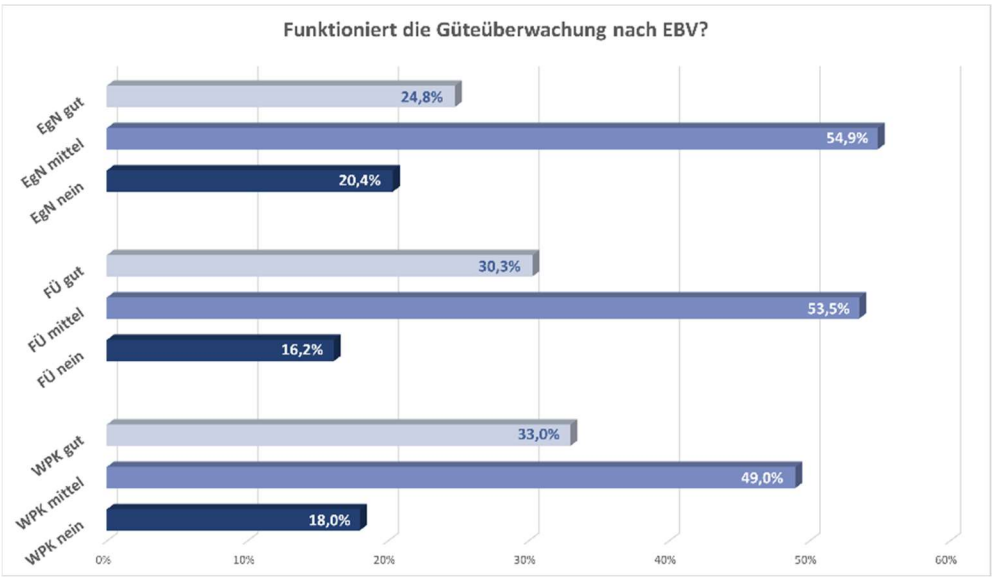
Der folgende Fragenblock beschäftigt sich mit den Umstellungen in den Aufbereitungsanlagen von der Annahmekontrolle bis hin zur Güteüberwachung (EgN; WPK; FÜ).

2. *Gibt es Umstellungen bei der Annahmekontrolle?*



Ca. 50% der befragten Unternehmen sehen kaum bis keine Umstellungen bei der Annahmekontrolle. Etwa 37% der befragten Unternehmen mussten Ihre Annahmekontrollen stärker umstellen.

3. *Funktioniert die Güteüberwachung nach EBV?*



Bildunterschrift: EgN = Eignungsnachweis; FÜ = Fremdüberwachung; WPK Werkseigene-Produktionskontrolle

Etwa 80% der befragten Unternehmen geben an, dass die Güteüberwachung Ihrer Anlagen insgesamt mittel bis gut funktioniert. Besorgniserregend ist, dass die Güteüberwachung bei ca. 16% bzw. knapp über 20% der befragten Unternehmen anscheinend überhaupt nicht funktioniert. Nach

Auswertung der Befragung scheint der Eignungsnachweis (EgN) in der Güteüberwachung die größten Schwierigkeiten zu bereiten. Hier geben knapp über 20% der Unternehmen Schwierigkeiten an.

Hauptaussagen aus Sicht der Unternehmen:

Zertifizierungsprozesse

- Verlängerte Laborzeiten (z. B. Analysen für den EgN dauern oft 3-6, teilweise bis zu 8 Wochen) führen zu Bauverzögerungen
- Engpässe bei der Verfügbarkeit der zertifizierten Überwachungsstellen (RAP Stra Prüfstellen, Fachgebiet D oder Fachgebiet I)

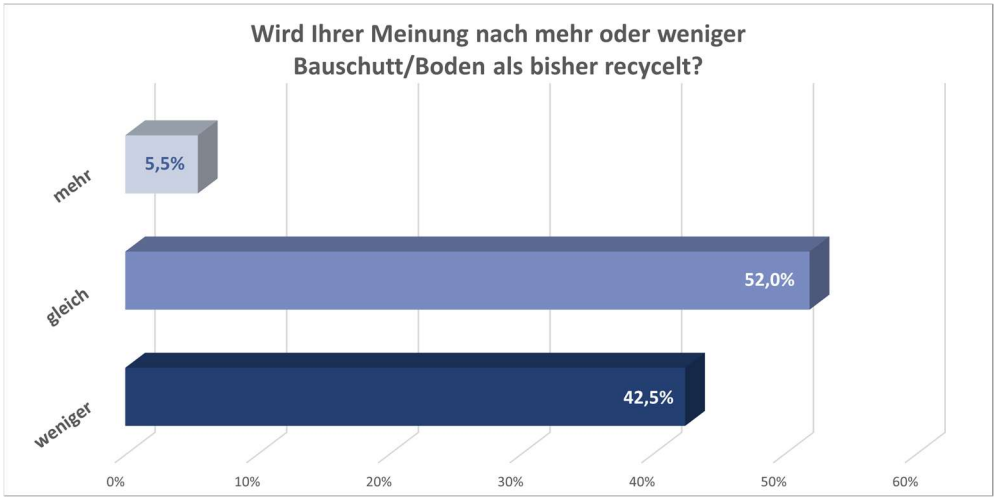
Erhöhter bürokratischer Aufwand

- Prüfzeugnisse
- Anzeigepflichten
- Aufbewahrungspflichten

Der folgende Fragenblock spiegelt die Einschätzung der Marktsituation der mineralischen Ersatzbaustoffe (MEB) nach der Einführung der EBV wider. Es erfolgt eine Einschätzung, ob mit Einführung der EBV mehr Material recycelt wird oder sich Stoffströme zur Deponie hin verschieben sowie zur Preisentwicklung von MEB.

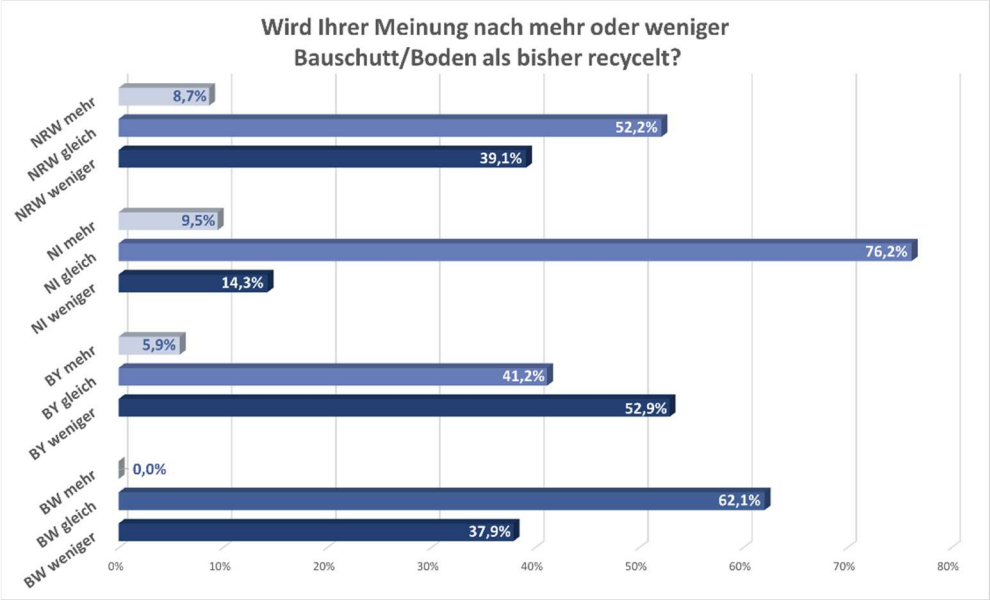
4. Wird Ihrer Meinung nach mehr oder weniger Bauschutt/Boden als bisher recycelt?

Auswertung gesamt:



Die Bewertung der Recyclingquoten wurden von den Unternehmen sehr unterschiedlich getroffen und lassen keine klare Aussage zu. Eine Hälfte der befragten Unternehmen sieht keine Veränderungen der Recyclingquoten von Boden und Bauschutt. Die andere Hälfte sieht eine mit 42,5% hauptsächliche Veränderung hin zu weniger Recycling von Boden und Bauschutt. Den Eindruck, dass mehr Boden und Bauschutt recycelt wird, haben mit 5,5% die wenigsten befragten Unternehmen.

Auswertung regional:



Auffällig im regionalen Vergleich ist, dass die befragten Unternehmen aus Bayern zu fast 53% der Meinung sind, dass weniger recycelt wird als vor Einführung der EBV. In Niedersachsen hat sich die Menge an recycelten Material nach Ansicht der Befragten am wenigsten verändert. Hier geben sogar fast 10% an, dass mehr recycelt wird als vor Einführung der EBV. Die Befragungen in Nordrhein-Westfalen und Baden-Württemberg liegen in etwa im Wertebereich der Gesamtumfrage.

Hauptaussagen aus Sicht der Unternehmen:

Einschränkungen durch verschärfte Grenzwerte

- Verwertungswege weiter eingeschränkt
- Materialien fallen schneller in schlechtere Materialklassen

Unsicherheiten und unterschiedliche Kenntnisstände

- Unterschiedliche Auslegung im Vollzug und bürokratischer Mehraufwand
- Öffentliche Ausschreibungen bevorzugen oft Primärmaterialien gegenüber Recycling-Materialien

Weniger mobile Aufbereitung

- Gestiegene Kosten für mobile Aufbereitung auf Baustellen durch verpflichtende Güteüberwachung
- Eine Genehmigung für mobile Anlagen zu erhalten, dauert länger und ist aufwendiger

Gestiegene Annahmebedingungen der Aufbereitungsanlagen

- Verstärkte Forderung nach Analysen für das angelieferte Material bei der Annahme
- Privatanlieferungen und Kleinmengen werden zum Teil nicht mehr angenommen
- Asbestfreiheit muss nachgewiesen werden
- Verstärkt wird nur sortenreines und untersuchtes Material angenommen

Einfluss der konjunkturellen Lage

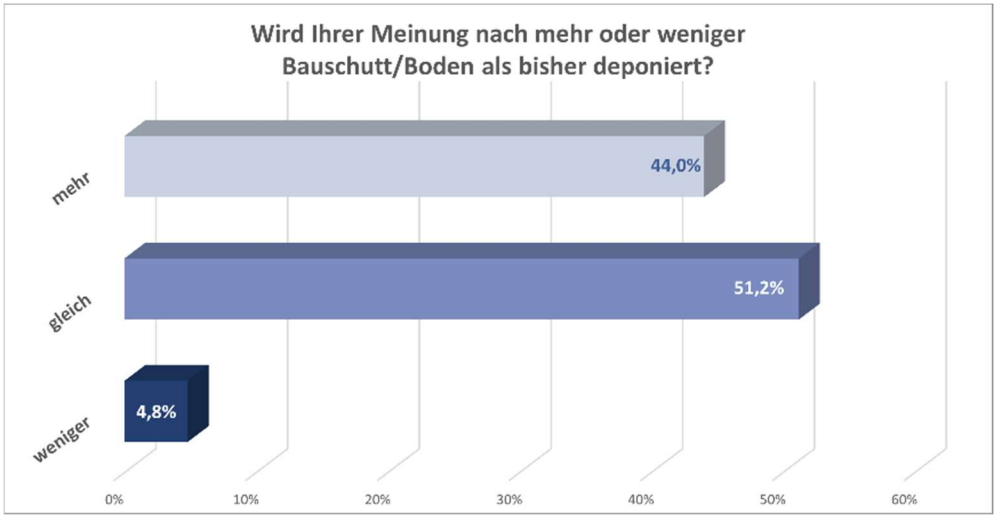
- Rückgänge im Abbruch beeinflussen Menge des recycelten Materials

Mehr Recycling von Bodenmaterial

- Bessere Technik, z. B. nasstechnische Aufbereitung von Bodenmaterial

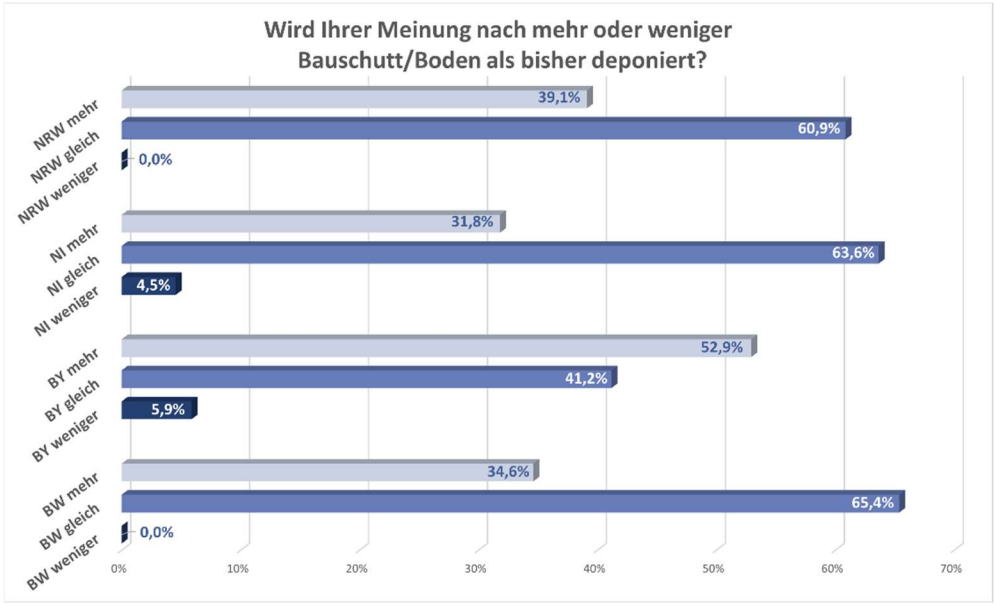
5. Wird Ihrer Meinung nach mehr oder weniger Bauschutt/Boden als bisher deponiert?

Auswertung gesamt:



Die Frage nach der Deponierung ergab erwartungsgemäß fast ein gespiegeltes Ergebnis der zuvor gestellten Frage nach dem Recycling. Etwa die Hälfte aller Befragten denkt, dass es keinen Unterschied zu „vor der EBV“ gibt. 44% der befragten Unternehmen denken, dass mehr Material als vor der Einfügung der EBV deponiert wird. Lediglich 4,8% geben an, dass weniger deponiert wird.

Auswertung regional:



Beim regionalen Vergleich fällt auch hier wieder auf, dass die befragten Unternehmen in Bayern äquivalent zum geringen Recycling mit ca. 53% der Meinung sind, dass mehr Material als vor Inkrafttreten der EBV deponiert wird.

Gründe aus Sicht der Unternehmen:

Strenge Annahmekriterien bei Aufbereitern führen zu mehr Deponierung

- Einige Betriebe nehmen nur noch hochwertiges, sortenreines Material an
- Reststoffe rutschen in Materialklassen RC-2 bzw. RC-3

Geänderte Analysenverfahren und strengere Grenzwerte für MEB

- Strengere Grenzwerte (insbesondere PAK oder Sulfat) führen zu schlechteren Klassifizierungen
- Kein Markt für RC-2- bzw. RC-3-Material, so dass diese Materialien deponiert werden müssen

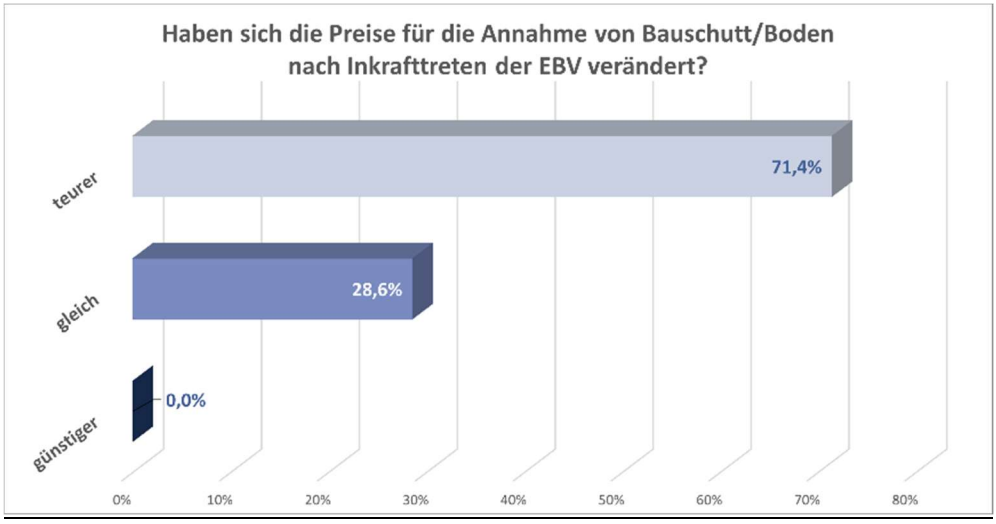
Deponieanforderungen vs. EBV-Anforderungen

- Anforderungen an die Deponierung sind klarer und weniger aufwendig als bei der Aufbereitung / Verwertung nach EBV
- Schnellere und weniger bürokratische Abwicklung bei Deponierung

Güteüberwachung führt zu Bauverzug

- Lange Wartezeiten führen dazu, dass Aushubmaterial oft direkt deponiert wird
- Engpässe bei der Verfügbarkeit der zertifizierten Überwachungsstellen (RAP Stra Prüfstellen, Fachgebiet D oder Fachgebiet I)

6. Haben sich die Preise für die Annahme von Bauschutt/Boden nach Inkrafttreten der EBV verändert?



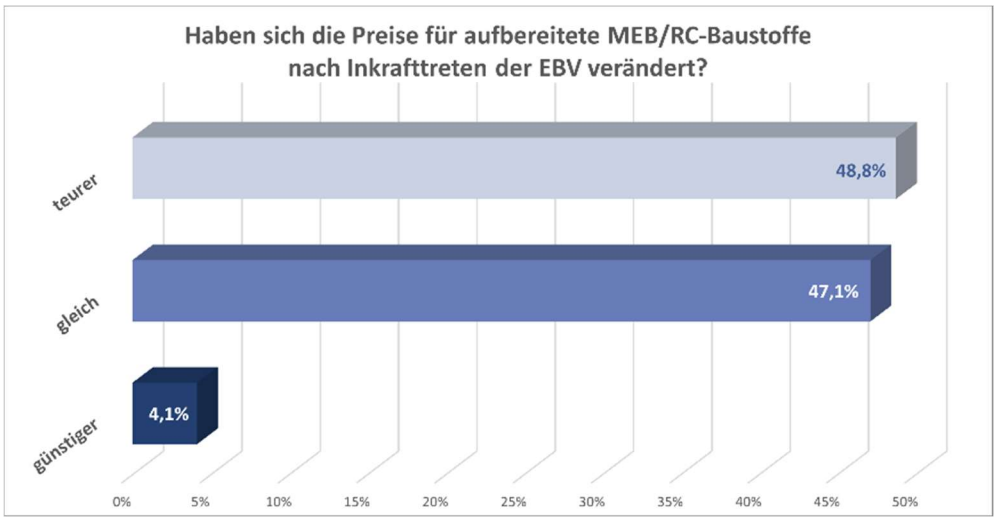
Die Auswertung der Befragung zeigt hier deutlich eine Preissteigerung für die Annahme von Boden und Bauschutt bei Aufbereitungsanlagen und Zwischenlagern. Über 70% der Befragten gaben an, mehr für die Annahme zu verlangen bzw. mehr für die Abgabe des nicht aufbereiteten Bauschutts an eine Aufbereitungsanlagen bezahlen zu müssen.

Hauptaussagen aus Sicht der Unternehmen:

Preissteigerungen bei der Entsorgung und Aufbereitung

- Erhöhter Aufwand für die Güteüberwachung wg. zusätzlicher Materialprüfungen und EDV-Umstellungen
- Erhöhtes Risiko durch strengere Grenzwerte der EBV, es fehlen noch ausreichend Erfahrungswerte zur Annahmekontrolle von Inputmaterial vs. gewünschtem Outputmaterial
- Das Personal der Annahmestelle muss geschult werden, strengere Kontrolle auf mögliche Störstoffe (insbesondere PAK- oder Sulfathaltige Baustoffe); organoleptische Kontrolle
- Technische Ausstattung der Annahmestelle musste aufgerüstet werden, z. B. Kamera
- Preiszulagen für erhöhten Separierungsaufwand von Fremdstoffanteilen z. B. gipshaltige Baustoffe
- Preiszulage für zusätzlich erforderliche Lagerflächen
- Inflation und gestiegene Energiekosten

7. Haben sich die Preise für aufbereitete MEB/RC-Baustoffe nach Inkrafttreten der EBV verändert? Was sind die Gründe?



Entgegen der deutlich erkennbaren Preissteigerung bei der Annahme von Boden und Bauschutt berichtet knapp über die Hälfte der befragten Unternehmen, dass es dennoch nicht zu einer Preissteigerung im Verkauf des aufbereiteten Materials gekommen ist. Rd. 49% der Befragten gaben an, dass die Preise für aufbereitetes Material gestiegen sind.

Gründe aus Sicht der Unternehmen

Preisstrategie und Nachfrage

- Höhere Kosten für Analytik und längere Transportwege zwingen viele Hersteller zu Preisanpassungen
  (Beispiel: Preise für RC-1 um 50 Cent pro Tonne zu erhöhen, wird nur bedingt akzeptiert)
- Höhere Kosten für Maut und Energie, Inflation
- Trotz erhöhter Kosten versuchen einige Unternehmen die Preise für MEB zu halten
- Stagnierende Nachfrage erschwert die Preisanpassung
- Erwartung eines weiteren Nachfragerückgangs im nächsten Jahr
- Vereinzelt sinken die Preise wg. geringer Nachfrage
- Vergrößerung der preislichen Schere zwischen RC-1, RC-2 und RC-3
- Kunden bevorzugen Primärrohstoffe

Regionale Unterschiede

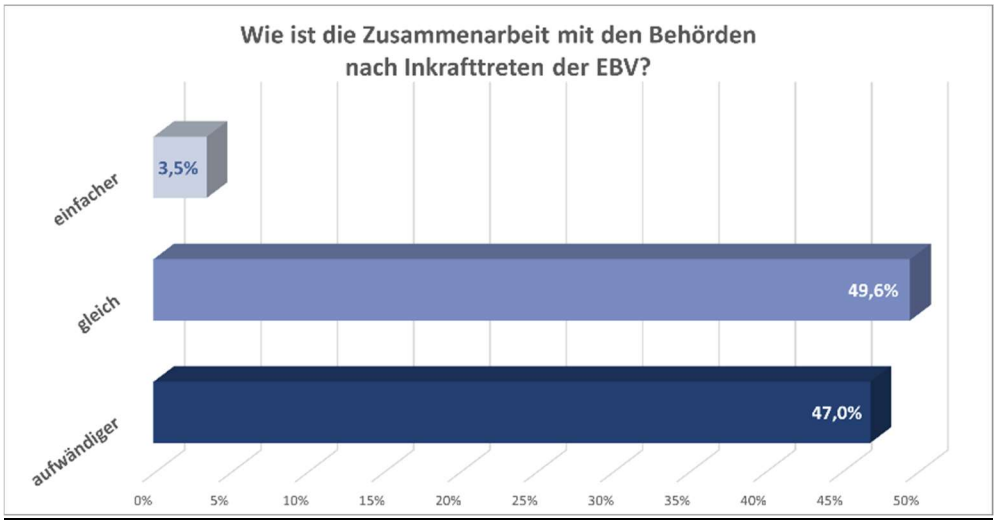
- in Abhängigkeit der Absatzmöglichkeiten
- in Abhängigkeit der lokalen Primärrohstoffvorkommen

Herausforderungen durch Eignungsnachweise

- Gestiegener Aufwand für Eignungsnachweise und Einhaltung der PAK- und Sulfat-Grenzwerte

In dem folgenden Fragenblock wird die Einschätzung der befragten Unternehmen hinsichtlich der geänderten Rahmenbedingungen für den Einbau / die Verwertung von MEB nach Inkrafttreten der EBV zusammenfassend dargestellt. Es handelt sich hierbei um Doppelfragen, wobei die Ergebnisse der Hauptfrage jeweils graphisch dargestellt und die Hauptaussagen textlich erläutert werden. Für die ergänzenden Fragen wurden die durch die Befragten genannten Freitextaussagen zusammengefasst.

8. *Wie ist die Zusammenarbeit mit den Behörden nach Inkrafttreten der EBV? Inwieweit helfen Behörden bei der Umsetzung der EBV?*



Ca. die Hälfte der Befragten empfindet die Zusammenarbeit mit Behörden nach Einführung der EBV unverändert (als gleich). Nur 3, 5% finden die Zusammenarbeit einfacher. Ein Großteil (47%) empfinden die Zusammenarbeit als aufwendiger.

Zusammenarbeit mit den Behörden

Unterschiedliche Kompetenzniveaus und Umsetzung

- Unklarheit über die genaue Anwendung der EBV führt zu aufwendigen und umständlichen Prozessen
- Zusammenarbeit regional sehr verschieden, da Anforderungen der EBV unterschiedlich interpretiert werden (LAGA FAQ's Version 2, zusätzlich gibt es Länder FAQ's, z. B. in BY, BW Rheinland-Pfalz)
- Einige Behörden sind gut informiert, andere haben kaum Kenntnisse und zeigen Ratlosigkeit im Umgang mit den neuen Regelungen
- Mangelnde Fachkenntnisse /Personalmangel
- Behörden kontrollieren die Umsetzung zu wenig bzw. überhaupt nicht

Erheblicher Schulungsbedarf

- Offensichtlicher Bedarf an Schulungen für Behördenmitarbeiter
- Oft mangelndes oder unzureichendes Wissen über die EBV

Mangel an Ansprechpartnern und Rückmeldungen

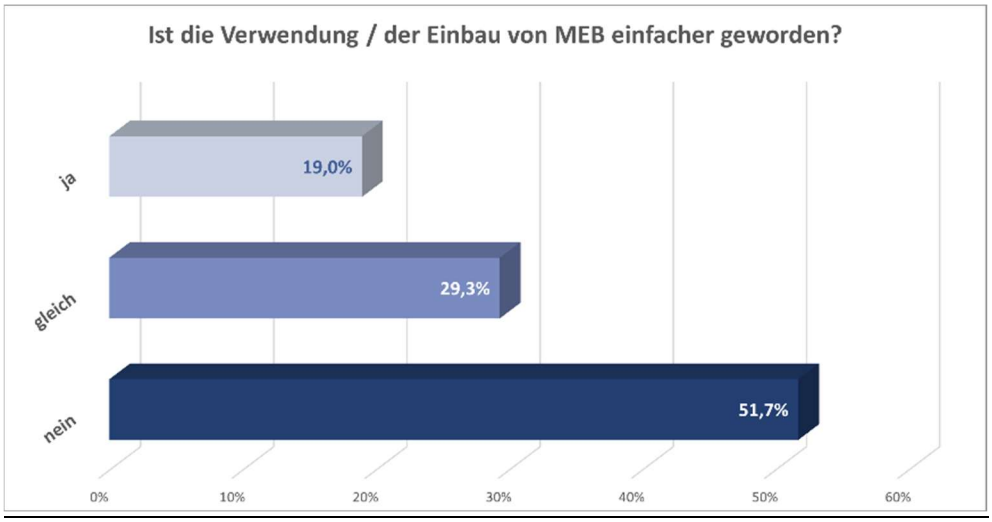
- Fehlende Ansprechpartner und mangelnde Rückmeldungen auf eingereichte Eignungsnachweise verschärfen die Situation

Hilfestellung durch die Behörden

Fehlende konkrete Hilfestellungen

- Unternehmen berichten, dass sie keine Hilfe von den Behörden erhalten
- Mangel an konkreten Handlungshilfen/Leitfäden
- Einige Unternehmer berichten, dass sie den Behörden bei der Umsetzung der EBV behilflich sind und unterstützen
- Die Behördenvertreter nutzen den Wissenstand und die Hinweise der Unternehmen zu einer praxisnahen Umsetzung der EBV

9. Ist die Verwendung/der Einbau von MEB einfacher geworden? Wie wirkt sich der Wegfall der wasserrechtlichen Genehmigung aus?



Über 80% der Befragten sehen keine Erleichterung für die Verwendung von MEB durch die Einführung der EBV. Fast 52% der Unternehmen sagen sogar, dass eine Verwendung der MEB nach Inkrafttreten der EBV komplizierter wurde.

Hauptaussagen aus Sicht der Unternehmen:

Verwendung / Einbau von MEB einfacher?

Unsicherheit bei Auftraggebern und Planern

- Nein, da je nach landesspezifischen Regelungen der Einbau von RC-Materialien wesentlich einfacher war, insbesondere da z. B. in BW als auch in BY für die besten Qualitäten der RC-Materialien der Produktstatus galt
- Auftraggeber und Planer zeigen sich verunsichert und haben wenig Fachwissen zu der neuen EBV, so dass bei Ausschreibungen darauf verzichtet wird MEB auszuschreiben und bevorzugt Primärmaterialien ausgeschrieben werden
- Zurückhaltung bei der Verwendung von Recyclingmaterialien wegen unklarer Rechtsfolge der Verantwortlichkeiten für die Verwendung / den Einbau

Wegfall der wasserrechtlichen Genehmigung

Missverstandene Auslegung der EBV

- Einige Behörden fordern weiterhin wasserrechtliche Genehmigungen

- Unternehmen fordern von den Behörden wasserrechtliche Genehmigungen

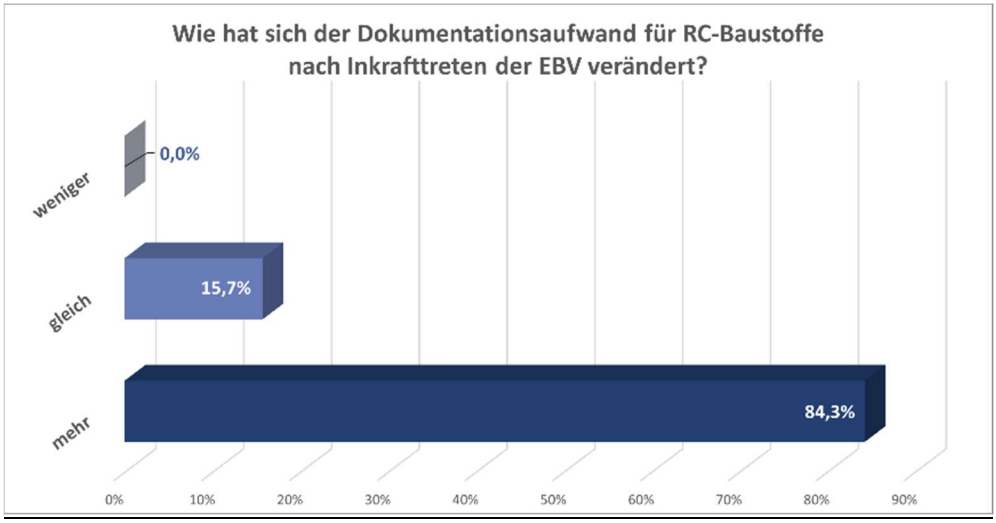
Einbauverantwortung und Risiko des Verwenders

- Verantwortlichkeit für den ordnungsmäßen Einbau von MEB liegt gemäß EBV vollständig beim Verwender; er erhält keine rechtssichere wasserrechtlichen Genehmigung durch die Behörde
- Ohne behördliche Freigabe wird der Einbau oft als riskant empfunden
- Der Verwender hat einen höheren Prüfaufwand
  - Anwendung der Einbautabellen
  - Schwierige bodenkundliche Bewertung der Einbauorte / Einbaumöglichkeiten
- Schwierige Ermittlung von Grundwasserabständen und spezifischen Randbedingungen für den Einbau (Unterschiedliche Datenlage der Länder)
- Unsicherheit und mangelndes Fachwissen führen zum Verzicht auf den Einsatz von MEB; aufgrund dieser Rechtsunsicherheit greifen Planer / Bauherrn vermehrt auf Primärmaterialien zurück
- Eigentümer von Grundstücken, auf denen der Einbau erfolgt, müssen alle Informationen aufbewahren, solange die MEB auf dem Grundstück eingebaut sind

Erschwerte Absatzbedingungen für RC-Materialien

- Rückgang im Absatz von Recyclingmaterialien, besonders RC-2 und RC-3 Materialien
- Auftraggeber agieren vorsichtiger
- Gestiegener Analysenaufwand

10. Hat sich der Dokumentationsaufwand für Recyclingbaustoffe nach Inkrafttreten der EBV verändert? Welche Gründe sehen Sie?



Die Auswertung der Befragungen zeigt eindeutig, dass sich dem Empfinden der Befragten nach der Dokumentationsaufwand im Zuge der EBV vergrößert hat. 84% der Befragten haben den Eindruck, dass sich der Dokumentationsaufwand deutlich erhöht hat. Nur knapp 16% der Befragten sehen nach Einführung der EBV keinen erhöhten Dokumentationsaufwand.

Veränderung des Dokumentationsaufwandes

Hersteller / Inverkehrbringer - Allgemein

- Umfangreichere Dokumentation bei der Annahme bei jeder Anlieferung (Wiegescheine, Annahmeprotokolle § 3 EBV)
- Höhere Anforderungen zur Güteüberwachung
  - Analyseaufwand führt zu deutlich mehr Dokumentationsanforderungen
  - Prüfzeugnis der Güteüberwachung
  - Übermittlung Prüfzeugnisse an die zuständige Behörde
- Längere Aufbewahrungszeiträume (5 Jahre) für die Lieferscheine (Anlage 7 der EBV)

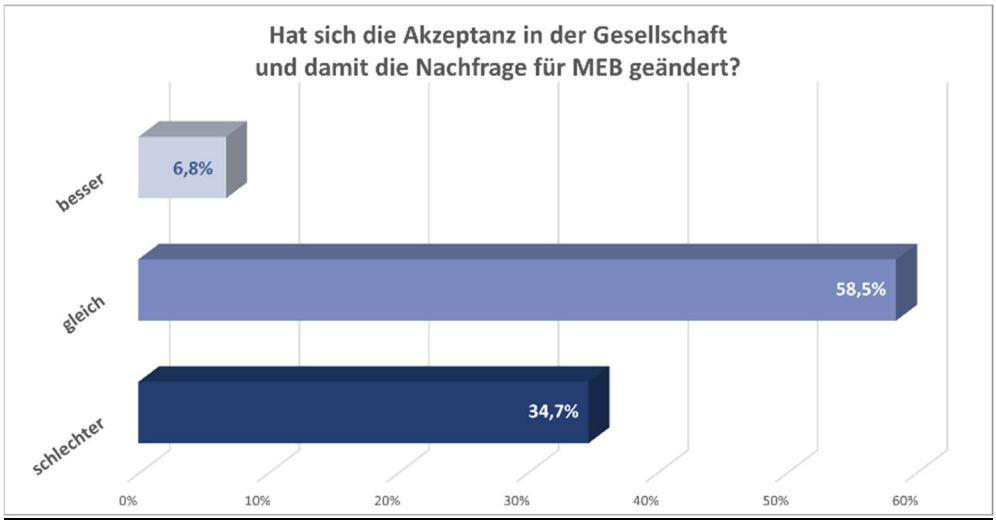
Hersteller/Inverkehrbringer - mobile Anlagen

- Verpflichtender EgN (Prüfzeugnis mit Betriebszulassung und Angaben zur Baustelle)
- Anzeige bei jeder neuen Baumaßnahme oder bei jedem sonstigen Wechsel des Einsatzortes
- Lieferschein gem. Anlage 7

Verwender

- Dokumentation (Lieferscheine mit einem Deckblatt gem. Anlage 8 EBV)
- Erstellung der Dokumentation für jeden Einbauort
- Längeren Aufbewahrungszeiten für Lieferscheine und Dokumentation (Anlage 7 und 8)
- Anzeigepflichten (Vor- und Abschlussanzeige) für den Einbau von RC-3 ab 250 m³ oder Einbau in Wasserschutzgebieten
- Längere Vorhaltezeiten der Nachweise für eingebautes Material
- Erhöhter Aufwand zur Erstellung des Deckblattes
  - Bestimmung Bodenart
  - Bestimmung örtlich zu erwartender höchster Grundwasserstand (nach § 2 Nr. 35 EBV)

11. Hat sich die Akzeptanz in der Gesellschaft und damit die Nachfrage für mineralische Ersatzbaustoffe geändert? Welche MEB werden hauptsächlich nachgefragt? Bemerkung/Sonstiges



58,5% der befragten Unternehmen geben an, dass mit Einführung der EBV keine Veränderung in der Akzeptanz von MEB erkennbar ist. Hierbei handelt es sich um Unternehmen, die - bereits vor Inkrafttreten der EBV - Gesteinskörnungen vorrangig für den Straßen- und Tiefbau produziert haben. Rd. 35% der befragten Unternehmen sehen sogar eine Verschlechterung in der Akzeptanz von MEB. Lediglich 6,8% geben an, dass sie eine gesteigerte Akzeptanz von MEB erkennen können.

Hauptaussagen aus Sicht der Unternehmen:

Veränderung der Akzeptanz

Akzeptanz von Recyclingmaterialien ist preisabhängig

- Auftraggeber bevorzugen günstigste Materialien, Nachhaltigkeitsgedanke tritt in den Hintergrund

Auswirkungen der EBV noch nicht vollständig abschätzbar

- Nachfrage nach RC-Materialien zeigt bisher keine signifikanten Veränderungen
- Auftraggeber, die vor Inkrafttreten der EBV bereits Sekundärbaustoffe eingesetzt haben, tun dies nach Inkrafttreten der EBV weiterhin
- Diejenigen Auftraggeber, die vor Inkrafttreten der EBV den Einsatz von RC-Materialien kritisch gesehen haben, haben ihre Skepsis nicht verloren und setzen nach Einführung der EBV auch nicht auf MEB
- Unsicherheit über langfristige Auswirkungen der EBV

Geringere Akzeptanz bei Auftraggebern und Behörden

- Unsicherheit zur Umsetzung der EBV führt zu geringerer Akzeptanz von Recyclingmaterialien
- Rechtlich ungeklärte Situation zur Asbestfreiheit bei der Anlieferung von Bau- und Abbruchabfällen an eine Aufbereitungsanlage führt zu geringerer Akzeptanz

- Ingenieurbüros bevorzugen Naturmaterialien aus Unsicherheit hinsichtlich der Verantwortung beim Einsatz von Ersatzbaustoffen

Akzeptanzprobleme bei öffentlichen Auftraggebern

- Wenig Akzeptanz für RC-Materialien bei öffentlichen Auftraggebern
- Schwierigkeit bei der Bildung eines privaten Marktes

Verunsicherung und Verantwortung

- Bauherren verunsichert, möchten Verantwortung für MEB-Verwendung nicht übernehmen
- Nachfrage nach Recyclingmaterialien wird weiter gedämpft
- Fehlender Produktstatus für alle MEB

Gesellschaftliches Bewusstsein

- Bewusstsein für Vorteile von Recyclingmaterialien in der Gesellschaft noch nicht ausreichend vorhanden

Welche MEB werden hauptsächlich nachgefragt?

Qualitätswahrnehmung

- RC-1-Material wird als weniger riskant wahrgenommen
- Andere Recyclingprodukte werden mit Vorbehalten betrachtet bzw. nicht nachgefragt

Bevorzugung von RC-1-Material

- Fast ausschließlich Nachfrage nach RC-1-Material
- Markt für RC-2 kaum existent, Markt für RC-3 nicht existent

ZUSAMMENFASSUNG DER ERGEBNISSE

Umstellung für die Hersteller (Aufbereitungsanlagen) - höhere Kosten und mehr Bürokratie - erschwerte Absatzbedingungen (Frage 1, Frage 2, Frage 3, Frage 6, Frage 7 und Frage 10)

Mehr als 60% der befragten Unternehmen spüren mehr bis starke Auswirkungen in der Umstellung nach Inkrafttreten der EBV (Frage 1).
Für die Unternehmen, die Bauschutt aufbereiten, bedeutet die Einführung der EBV konkreten Mehraufwand in der Umstellung der Betriebsorganisationen auf die Anforderungen der EBV. Dabei wird aus Sicht der befragten Unternehmen (Betreiber mobiler sowie auch stationärer Anlagen) der Mehraufwand in der **Annahmekontrolle** als relativ gering angesehen (Frage 2), auch wenn die Annahmebereiche technisch aufgerüstet und das Personal hinsichtlich der Eingangskontrolle geschult werden musste.
Die **Güteüberwachung** (Frage 3) funktioniert nach 80% der befragten Unternehmen mittel bis gut. Dennoch benennen durchgehend alle Unternehmen die höheren Kosten (Frage 7) und die langen Analysenzeiten, insbesondere für den EgN, als gravierende Behinderung, gerade auch für die Nutzung mobiler Anlagen auf den Baustellen. Außerdem geben die befragten Unternehmen an, dass flächendeckend nicht ausreichend RAP Stra Überwachungsstellen für die Güteüberwachung zur Verfügung stehen und dies sowie die langen Wartezeiten für die Analysen des Materials häufig zu Bauverzögerungen führen.
Zudem konnte festgestellt werden, dass sich die Preise in der Annahme von Boden und Bauschutt - aufgrund der deutlich gestiegenen **Kosten für die Güteüberwachung** - deutlich erhöht haben bzw. deutlich höhere Preise für die Abgabe des nicht aufbereiteten Bauschutts an Aufbereitungsanlagen gezahlt werden müssen (Frage 6). Gleichzeitig zeigten die Ergebnisse aber auch, dass die Hälfte der befragten Unternehmen die höheren Aufwendungen nicht durch erhöhte **Preise für die hergestellten MEB** kompensieren können (Frage 7). Als Gründe wurde angegeben, dass am Markt aufgrund der Konkurrenz von Primärmaterialien, der stagnierenden Nachfrage, der großen Unsicherheiten in der Umsetzung der EBV - auch bei Planern, Gutachtern und ausschreibenden Stellen - keine Preissteigerungen für Outputmaterialien, d.h. „MEB“ durchsetzbar sind und somit die Hersteller zusätzlich belasten. Nur in Gegenden, in denen nicht ausreichend Primärmaterialien zur Verfügung stehen, konnten die Unternehmen die erhöhten Aufwandskosten durch Preisanpassungen kompensieren. Die MEB stehen in direkter Konkurrenz zu Primärmaterialien. Derzeit gilt noch der Grundsatz: Nur wenn kein Primärmaterial verfügbar und MEB günstiger als Primärmaterialien sind, werden diese überhaupt genutzt.
Der fehlende Produktstatus für alle MEB benachteiligt diese zudem stark im Vergleich zu Primärrohstoffen. Da für den Einbau eines Primärrohstoffs keinerlei Güteüberwachungen oder Dokumentationen erforderlich sind, greifen Verwender, wenn überhaupt, nur bei größerer Kostenersparnis / bei Preisunterschieden auf MEB zurück.

Umstellung für die Verwender – Einbauverantwortung und Risiko (Frage 9)

80% der Befragten sehen keine Erleichterung für die Verwendung / den Einbau von MEB nach Einführung der EBV. 52% finden sogar, dass der Einbau komplizierter geworden ist.
Als Hauptprobleme werden die **Verunsicherung von Auftraggebern und Planern, die missverständliche Auslegung der EBV durch Behörden und die Haftungsumkehr für den Einbau** und somit die **Risikoverlagerung auf den Verwender** angesehen.

Insbesondere das durch die Einführung der EBV angestrebte Ziel, durch den Wegfall der wasserrechtlichen Genehmigung (Frage 9) für den Einbau von MEB eine Erleichterung für die Verwender von MEB herzustellen, wurde verfehlt. 52% der Befragten sagen, dass die Verwendung / der Einbau durch den Wegfall der wasserrechtlichen Einbaugenehmigung komplizierter geworden ist und in der Konsequenz sogar dazu führt, dass Planer und Bauherrn (Verwender) aufgrund dieser Rechtsunsicherheit auf den Einbau von MEB verzichten und vermehrt auf Primärmaterialien zurückgreifen. Auch hieran könnte ein Produktstatus für alle MEB etwas ändern.

Deutlich erhöhter Dokumentations- und Bürokratieaufwand (Frage 8, Frage 10)

84% der Befragten (sowohl die Hersteller als auch die Verwender) berichten übereinstimmend von einem deutlich **erhöhten Dokumentationsaufwand** (Frage 10) seit Inkrafttreten der EBV, der als unverhältnismäßig angesehen wird. Für die Hersteller sind dies die Prüfzeugnisse, inklusive Analysenprotokolle, die an die zuständigen Behörden übermittelt werden müssen, für mobile Aufbereitungsanlagen sind zudem noch die Anzeigepflichten bei jeder neuen Baumaßnahme und bei jedem sonstigen Wechsel des Einsatzortes zu beachten.
Nicht nur die Hersteller, sondern auch die Verwender haben umfangreiche Dokumentationspflichten, so sind die Lieferscheine (Anlage 7) mit Deckblättern (Anlage 8 der EBV) je Einbauort zu erstellen. Insbesondere die Bestimmung der Bodenart und des örtlich zu erwartenden höchsten Grundwasserstandes, die im Zuge der Erstellung des Deckblattes zu ermitteln sind, sind mit deutlichem Mehraufwand verbunden.

Ziel der Frage zu einer **Zusammenarbeit mit und einer Unterstützung durch die Behörden** (Frage 8) war es, einen Eindruck zu erhalten, ob mit der Umsetzung der EBV und durch den Wegfall der wasserrechtlichen Genehmigung für den Einbau, die Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen und den Behörden einfacher und unbürokratischer geworden ist. Die Hälfte der Befragten stellte keine Änderung fest, allerdings fanden 47% der Befragten, dass die Zusammenarbeit mit den Behörden nach Einführung der EBV sogar aufwendiger geworden ist. Auffällig ist, dass die Antworten widerspiegeln, dass trotz Einführung einer bundesweiten Regelung, der EBV, **sehr große Unterschiede in der Auslegung der überwachenden Behörden** festgestellt wurden, abhängig davon, ob die Ansprechpartner Fachkenntnisse zur Umsetzung und Deutung der EBV haben.
Auch wird bemängelt, dass trotz zahlreicher Hilfestellungen (LAGA FAQ's Version 2, zusätzliche FAQ's einzelner Bundesländer) in der Praxis immer noch Unsicherheiten in der Auslegung der Anforderungen der EBV zu beobachten sind. Häufig fehle es an kompetenten Ansprechpartnern in den Behörden, die bei Fragen aus der Praxis konkrete Hilfestellungen geben könnten.
Hier wird auch ein Jahr nach Einführung der EBV ein **erhebliches Schulungspotential** gesehen, insbesondere auch mit dem Ziel die derzeitige Situation der **unterschiedlichen Auslegungen im Vollzug zu beenden** und eine bundesweite **Vereinheitlichung in der Auslegung zu erwirken**, denn nur so werden vergleichbare Marktbedingungen geschaffen.
Ebenso wird bemängelt, dass Behörden die Umsetzung der EBV zu wenig bzw. überhaupt nicht kontrollieren. Gerade eine flächendeckende Überwachung und Kontrolle wäre wichtig, um die Qualität und damit die Akzeptanz von MEB zu erhöhen und die Ziele der EBV zu erreichen.

Stoffstromverschiebung - weniger Recycling - mehr Deponierung (Frage 4, Frage 5)

Die Antworten zeigen, dass das **angestrebte Ziel**, durch die Einführung der EBV **deutlich mehr Bauschutt zu verwerten** und **nach der Aufbereitung einzubauen, verfehlt** wurde. Nur 5,5% der befragten Unternehmen haben angegeben, dass mehr recycelt wird (Frage 4). Auffällig im regionalen

Vergleich ist, dass gerade in den Bundesländern NRW und BW sowie NI, in denen das Recycling vor der Einführung der EBV durch länderspezifische Regelungen etabliert war, 38 bis 53% der Befragten angeben, dass mit Einführung der EBV sogar weniger recycelt wird. In Bayern, einem Bundesland, in dem vor Einführung der EBV die Verwertung von RC-Baustoffen ebenfalls etabliert war und teilweise strengere Grenzwerte (PAK) galten, haben sogar 57% der Befragten angegeben, dass weniger recycelt wird.

Die Frage zur Deponierung (Frage 5) ergab erwartungsgemäß ein fast gespiegeltes Ergebnis zu der Frage nach dem Recycling. 95% der Befragten sind der Meinung, dass mindestens gleich viel bis mehr Bauschutt / Boden als vor Inkrafttreten der EBV deponiert werden. Die Bau- und Abbruchbranche hatte bereits frühzeitig ihre Befürchtungen geäußert, dass es **mit Inkrafttreten der EBV zu einer Stoffstromverschiebung hin zur Deponie** kommen würde. Das **Ziel**, durch Einführung der EBV das **Recycling für MEB zu erhöhen und einer Deponierung entgegenzuwirken** sowie **Deponieraum zu schonen, wurde nicht erreicht**.

Akzeptanzsteigerung vs. Marktbarrieren (Frage 9, Frage 11)

Mit Einführung der EBV sollte eine Akzeptanzsteigerung zum Einsatz von MEB unterstützt und erreicht werden. Die Ergebnisse der Umfrage zeigen aber das Gegenteil. Seit Einführung der EBV sind **erschwerte Absatzbedingungen für RC-Materialien** feststellbar. Rund 60% der Befragten sehen keine Änderung und sogar rd. 35% eine **Verschlechterung der Akzeptanz** von MEB.
Als Hauptprobleme nennen viele Unternehmen die **sinkende Nachfrage**. Aufgrund der zusätzlich erkennbaren Verunsicherung - sowohl der Behörden als auch der ausschreibenden Stellen - besteht eine Nachfrage, wenn überhaupt vorrangig nur für Materialien der Klasse RC-1; **RC-2 Materialien** werden **kaum nachgefragt** und für **RC-3 Materialien** existiert **keine Nachfrage**. Als überhaupt marktfähig wird von den befragten Unternehmen somit nur die Klasse RC-1 eingeschätzt.
Auftraggeber agieren vorsichtiger, vermeiden den höheren Aufwand der Güteüberwachung, mögliche Bauverzögerungen durch lange Analysezeiten und bevorzugen Primärmaterialien.
Als ein weiteres **Hauptproblem für eine Akzeptanz von MEB** wird die **Einbauverantwortung** und das **Haftungsrisiko** für den ordnungsgemäßen Einbau von MEB, der mit Einführung der EBV vollumfänglich vom Verwender (Bauherr) getragen werden muss, genannt (vgl. Frage 9 - Umstellung für die Verwender)
Zudem wird der fehlende Produktstatus der mineralischen Ersatzbaustoffe als ein weiterer relevanter Grund angegeben, dass diese Ersatzbaustoffe als Abfälle am Markt nicht nachgefragt werden.

LÖSUNGSANSÄTZE, die in der Evaluierung berücksichtigt werden sollten

Regelungen zum Abfallende – Produktstatus für alle MEB:

Es ist dringend erforderlich, den **Produktstatus für alle Ersatzbaustoffe zu erklären**. Die einfachste, schnellste und unbürokratischste Variante ist, das **Abfallende für güteüberwachte Ersatzbaustoffe** (MEB), wie ursprünglich geplant, **innerhalb der Ersatzbaustoffverordnung zu verankern**. Da die Evaluation im kommenden Jahr (2025) ansteht, sollte diese Chance genutzt werden, dem größten Stoffstrom den rechtssicheren Weg in eine Kreislaufwirtschaft zu ermöglichen und somit steigende Deponierung zu verhindern.

Mit Erreichen des Produktstatus müssen alle abfallrechtlichen Vorgaben entfallen, z.B. Dokumentation des Einbaus von MEB oder Sicherheitsleistungen für Lagerflächen des Outputmaterials, um den Sekundärbaustoffen gegenüber Primärbaustoffen am Markt überhaupt eine Chance zu geben.

Abminderung der Haftungsfrage und Risikoverlagerung für den Einbau auf den Verwender

Unter der Voraussetzung, dass mit dem Produktstatus die Anforderungen, z. B. zur Dokumentation, an den Verwender entfallen, entfällt auch das langfristig, akzeptanzbehindernde Haftungsrisiko für den Verwender.

Zudem sollte im Hinblick auf eines der Hauptprobleme, der Haftungsfrage und Risikoverlagerung für den Einbau auf den Verwender, eine digitale bundeseinheitliche Datenlage geschaffen werden, den höchsten zu erwartenden Grundwasserstand flurstücksscharf zu ermitteln. Die so gewonnenen Daten sollten dann sowohl für die überwachenden Behörden als auch für die Verwender bindend sein. Hierdurch könnte die sehr große Verunsicherung der Verwender abgemildert und die Marktakzeptanz von MEB deutlich erhöht werden.

Geringerer Dokumentationsaufwand und Bürokratieabbau

Der **Dokumentationsbedarf**, der sich vorrangig aus der verpflichtenden Güteüberwachung des Herstellers als auch aus dem Dokumentationsbedarf des Verwenders ergibt, wird von allen Beteiligten **als deutlich erhöht kritisiert**. Gerade die umfangreichen Dokumentationspflichten des Verwenders in Verbindung mit der Haftungsfrage und Risikoverlagerung auf den Verwender führen dazu, dass Planer und Ausschreibende darauf verzichten, MEB auszuschreiben und vorrangig Primärbaustoffe zu nutzen. Erleichternd wäre es in diesen Fällen, wenn eine **bundesweit einheitliche Online-Datenbank** etabliert würde, in der die gewünschten Daten direkt eingespeist würden bzw. abgerufen werden könnten.

Eine wesentliche Erleichterung könnte zudem mit der Schaffung eines Produktstatus für alle MEB erreicht werden, wenn damit verbunden die Dokumentations- und Aufbewahrungspflichten entfallen.

Stoffstromverschiebungen verhindern - Förderung der Marktakzeptanz

Es sollten **Maßnahmen** ergriffen werden, welche die **Akzeptanz von Ersatzbaustoffen im Markt erhöhen**, um Stoffstromverschiebungen zur Deponie zu verhindern. Die **Vorbildfunktion** gerade der **öffentlichen Hand zur Förderung des Einsatzes von Sekundärbaustoffe** muss umgesetzt werden. Die bereits im Kreislaufwirtschaftsgesetz und in vielen Abfallgesetzen der Bundesländer verankerte **Verpflichtung bei Ausschreibungen** und der Beschaffungen von Leistungen den **Sekundärrohstoffen den Vorrang zu geben**, muss verpflichtend angewandt werden und bei Nichtbeachtung von Dritten einklagbar sein. Entsprechende Änderungen sollten im Evaluationsverfahren angestoßen werden.

Es muss zwingend ein Markt für die MEB mit geringerer Qualität z. B. RC-2, RC-3, BM-F2 BM-F3 geschaffen werden.

Auch eine „Umkehr der Rangfolge“ sollte gerade für Ausschreibungen öffentlicher Auftraggeber festgelegt werden. Hierbei sollte eine Zwangsprüfung vorgesehen werden, ob RC-3 Materialien für den geplanten Einbau zulässig sind. Sollte dies nicht der Fall sein, ist eine entsprechende Prüfung für RC-2 vorzunehmen. Erst wenn RC-2 nicht einsetzbar ist, sollte RC-1 eingebaut werden können.

Öffentlichkeitsarbeit und Informationskampagnen können zudem dazu beitragen, das Vertrauen der Abnehmer in die Sicherheit und Qualität der Ersatzbaustoffe zu stärken.

Schulung und Unterstützung der Behörden

Die zuständigen **Behörden müssen besser geschult und unterstützt werden**, um die EBV einheitlich und effizient umzusetzen. Eine bundeseinheitliche Umsetzung der EBV würde sowohl den Behörden als auch den Unternehmen helfen, **rechtssicher zu arbeiten**. Der **Vollzug zur Umsetzung der EBV muss bundesweit wieder vereinheitlicht werden**, unterschiedliche bundesländerspezifische Auslegungshinweise (FAQ‘S der Bundesländer) müssen ebenfalls wieder harmonisiert werden.

Fazit

Die Einführung der Ersatzbaustoffverordnung hat erhebliche Auswirkungen auf viele der befragten Unternehmen, insbesondere in den Bereichen **finanzielle Belastung**, **betriebliche Anpassungen** und **regulatorische Anforderungen**. Durch gezielte Anpassungen und Unterstützung könnte die **Umsetzung der Verordnung erheblich vereinfacht** und die **Akzeptanz bei den Unternehmen** und **Verwendern von Ersatzbaustoffen erhöht werden**.

Dieser Bericht zeigt, dass die Einführung der EBV ein wichtiger Schritt in Richtung einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft ist. Um jedoch die vollen Potenziale der EBV zu nutzen, sind weitere Anpassungen und Verbesserungen erforderlich. Die schnelle **Umsetzung eines Produktstatus von Ersatzbaustoffen** sowie die **Förderung der Marktakzeptanz von Ersatzbaustoffen** sind hierbei von entscheidender Bedeutung.



Bildnachweise:

Bild 1: iStock / 2xWilinger

Bild: iStock / Surasak Taykeaw