



## Baustoffrecycling

# **Stellungnahme zum Eckpunktepapier des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz für eine Verordnung zum Ende der Abfall- gemeinschaft für bestimmte mineralische Ersatz- baustoffe (Abfallende-Verordnung) - AZ: 3049/000-2023.0001**

Beschluss vom 26.01.2024

## Zusammenfassung

Die VhU fordert, dass alle mineralischen Ersatzbaustoffe in allen Materialklassen, die in der Ersatzbaustoffverordnung geregelt sind, aus dem Abfallregime entlassen werden. Das im BMUV-Eckpunkt Papier skizzierte Konzept, das Ende der Abfalleigenschaft nur für einige wenige Materialklassen vorzusehen, wird als völlig unzureichend abgelehnt.

## Zu den Eckpunkten für eine Abfallende-Verordnung im Allgemeinen

### A. Zum Abfallende im Allgemeinen – Ersatzbaustoffe sollten nicht als „Abfall“ gelten

Mineralische Ersatzbaustoffe sollten nicht als „Abfall“ gelten, da dies ihren Gebrauch hemmt. Durch Wiederaufbereitung werden aus Bau- und Abbruchabfällen sogenannte mineralische Sekundär- bzw. Ersatzbaustoffe. Das schont Primärrohstoffe und dient der Kreislaufwirtschaft. Rechtlich gelten mineralische Ersatzbaustoffe bislang jedoch als „Abfall“. In der Praxis hemmt diese „Abfalleigenschaft“ ihren Einsatz. Mineralische Ersatzbaustoffe sollten den Status eines herkömmlichen Bauproduktes erhalten. Das würde ihre Vermarktung als hochwertige und qualitätsgesicherte Produkte fördern.

Das BMUV hat am 29.12.2023 Eckpunkte für eine Abfallende-Verordnung vorgelegt. Grundsätzlich sind Anstrengungen der Bundesregierung sehr zu begrüßen, eine bundesweit einheitliche Regelung für ein Ende der Abfalleigenschaft von mineralischen Ersatzbaustoffen (MEB) zu erlassen. Ein Ende der Abfalleigenschaft für mineralische Ersatzbaustoffe würde die Ziele der Kreislaufwirtschaft fördern und die Akzeptanz für Ersatzbaustoffe erhöhen. Das kann zu einer weiteren Steigerung des Recyclings von Bau- und Abbruchabfällen führen.

Auch bei einer weiteren Steigerung beim Wiederverwenden von Baustoffen werden Primärrohstoffe unverzichtbar bleiben.<sup>1</sup> Im Jahr 2020 wurden in Deutschland rund 585 Millionen Tonnen an Gesteinen hergestellt. Davon stammten rund 485 Millionen Tonnen aus der Gewinnung von Sand, Kies und Naturstein, rund 77 Millionen Tonnen aus mineralischen Ersatzbaustoffen, sowie rund 23 Millionen Tonnen aus industriellen Nebenprodukten.<sup>2</sup>

Um Hemmnisse beim Einsatz von mineralischen Ersatzbaustoffen zu senken, müssen alle Stoffe, die ein gütegesichertes Aufbereitungsverfahren durchlaufen, aus dem Abfallregime entlassen werden und einen Produktstatus erhalten.

### B. Zum Abfallende gemäß der BMUV-Eckpunkte

In den BMUV-Eckpunkten<sup>3</sup> ist das Ende der Abfalleigenschaft nur für bestimmte mineralische Ersatzbaustoffe vorgesehen, die jeweils der höchsten Materialklassen entsprechen. Aus Sicht der VhU ist das der falsche Ansatz und wird abgelehnt.

Die VhU setzt sich dafür ein, dass alle mineralischen Ersatzbaustoffe, in allen Materialklassen, die in der Ersatzbaustoffverordnung (EBV) geregelt sind, aus dem Abfallregime entlassen werden. Die Ersatzbaustoffverordnung wurde nach 15 Jahren Diskussionsprozess zwischen Bund und Ländern beschlossen und trat am 01.08.2023 in Kraft. Damit gelten in Deutschland einheitliche Regeln für den Boden- und Grundwasserschutz im Zuge der Herstellung und Verwertung mineralischer Ersatzbaustoffe. Diese gelten in den meisten Bundesländern (so auch in Hessen) jedoch bis zum erfolgten Einbau rechtlich als Abfall.

---

<sup>1</sup> bbs - Bundesverband Baustoffe (2022), Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-Erden-Industrie bis 2040 in Deutschland.

<sup>2</sup> Kreislaufwirtschaft Bau (2023): Mineralische Bauabfälle – Monitoring 2020, S. 10f.

<sup>3</sup> BMUV (2023), Eckpunkte für eine Abfallende-Verordnung, S. 11

Die Ersatzbaustoffverordnung gibt mit ihren Einbautabellen einen festgelegten Verwendungszweck für die unterschiedlichen Materialien vor. Im Umkehrschluss bedeutet das, Verwendungszwecke, die nicht erlaubt sind, sind verboten. Deswegen ist keine weitere Ausdifferenzierung unterschiedlicher Abfallende-Status von mineralischen Ersatzbaustoffen nötig.

Der Vorschlag des BMUV, nur wenige bestimmte Ersatzbaustoffe aus dem Abfallregime zu entlassen, läuft zudem Gefahr, eine Negativauslese auszulösen. So könnten Stoffströme hervorgebracht werden, die Dank des eingetretenen Abfallendes vorrangig nachgefragt werden. Andere Stoffströme, die weiterhin als Abfall gelten, würden nicht mehr nachgefragt werden und auf Deponien entsorgt werden. Damit würde die Abfallende-Verordnung dem Ziel der Ersatzbaustoffverordnung zuwiderlaufen, durch eine möglichst hohe Recyclingquote die Ziele der Kreislaufwirtschaft zu fördern.

Die BMUV-Eckpunkte widersprechen der Rechtslogik des § 5 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) wonach die Abfalleigenschaft dann endet, wenn ein Verwertungsverfahren so beschaffen ist, dass die Verwendung des Materials insgesamt zu keinen schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt führt. Dies wird durch gütegesicherte Aufbereitungsverfahren für alle Materialklassen der Ersatzbaustoffverordnung sichergestellt.

## Zu den Regelungen im Einzelnen

### 1) Rechtssichere Verwendung von mineralischen Ersatzbaustoffen ermöglichen

Ob ein Stoff oder Gegenstand im Sinne des § 5 KrWG die Abfalleigenschaft verliert, unterliegt einer von dem Verwender des sekundären Produkts selbst vorzunehmenden Beurteilung (Petersen, in: Kommentar zum KrWG, Jarass/Petersen, 2. Aufl. 2022, § 5 Rn. 34). Für die Beendigung der Abfalleigenschaft eines sekundären Produkts trifft demnach die Darlegungs- und Beweislast den Verwender. Mit Blick auf das damit einhergehende – auch haftungs- und strafrechtlich relevante – Rechtsrisiko des Verwenders, dürften Vorurteile und Hemmnisse seitens des Verwenders beim Einsatz von sekundären Stoffen lediglich dann verschwunden sein, wenn in der Abfallende-Verordnung klargestellt wird, dass

- bei Einhaltung konkreter Anforderungen an einen mineralischen Ersatzbaustoff (z.B. durch Nennung der Recycling-Baustoff-Klasse im Sinne der EBV – RC-1, RC-2, RC-3 etc. und der jeweiligen DIN für die Herstellung von Beton mit rezyklierten Gesteinskörnungen (vgl. Ziffer 2. unten),
- Einbaumaßnahmen keiner verwaltungsrechtlichen Genehmigung bedürfen.

Die Abfallende-Verordnung muss daher zwingend eine klarstellende Regelung enthalten, wonach Verwender von Stoffen der Einbauklassen im Sinne der EBV bzw. RC-Betone, die die unter Ziffer 2. genannten anerkannten Regeln der Technik einhalten, für den Einbau keinen feststellenden Verwaltungsakt benötigen. Sollte das Abfallende von der abschließenden Feststellung der zuständigen Behörde abhängen, dürften Verwender aufgrund der Komplexität und Dauer eines Verwaltungs-/Genehmigungsverfahrens von dem Einsatz von Sekundärrohstoffen absehen.

Ferner kann den ersten Erfahrungen mit der EBV entnommen werden, dass falls die Abfallende-Verordnung „zuständige Behörden“ vorsieht, diese „zuständigen Behörden“ rechtzeitig vor Inkrafttreten der Verordnung bestimmt und bekannt sein müssen. Zur Umsetzung der Abfallende-Verordnung in den Ländern muss klar sein, welche Behörde ganz konkret die „zuständige Behörde“ ist.

Es gilt folglich, eine rechtssichere Verwendung von mineralischen Ersatzbaustoffen zu ermöglichen, ohne dadurch vermeidbare bürokratische Hürden aufzubauen.

## **2) Die Abfallende-Verordnung muss auch mineralische Ersatzbaustoffe erfassen, die im Hochbau eingesetzt werden sollen**

Um die Akzeptanz für Recycling-Beton bei Bauherren zu schaffen, bedarf es unter Berücksichtigung der bestehenden technischen Regelwerke konkrete Vorgaben, wann mineralische Ersatzbaustoffe ihre Abfalleigenschaft verlieren, um insbesondere für die Herstellung von Beton mit rezyklierten Gesteinskörnungen eingesetzt werden zu können. Relevante Regelwerke sind u.a.:

- DIN EN 206-1 (2001; A1-Änderung 2004; A2-Änderung 2005);
- DIN EN 12620 (2008); DIN 1045-2 (2008);
- Deutsche Anwendungsregeln Richtlinie des DAfStB: „Beton nach DIN EN 206-1 und DIN 1045-2 mit rezyklierten Gesteinskörnungen nach DIN EN 12620“ (2010);
- DIN 4226-101 und -102 (2017)

Die im BMUV-Eckpunktepapier unter Ziffer 3.1 bis 3.4 genannten Kriterien sind daher – orientiert an den technischen Regelwerken – auch für mineralische Ersatzbaustoffe aufzustellen, die u.a. für die Betonherstellung genutzt werden können.