

# **Ressourcenwende in der Bauwirtschaft – erreichbar durch die bestehenden rechtlichen Rahmenbedingungen in der Kreislaufwirtschaft?**

**Prof. Dr. Martin Dippel**

Rechtsanwalt

Fachanwalt für Verwaltungsrecht

**I. Einführung**

**II. Regelungsansätze im KrWG**

**III. Umgang mit Bau- und Abbruchabfällen nach der GewAbfV**

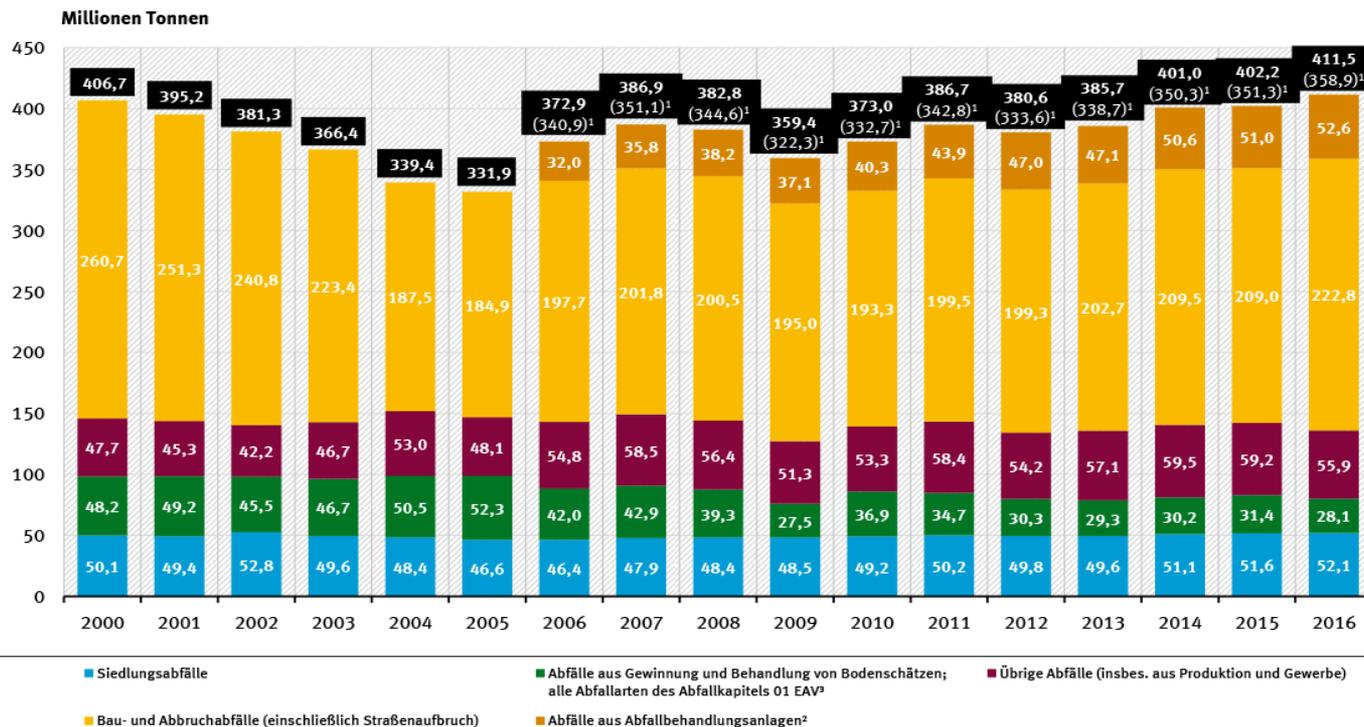
**IV. Einflussmöglichkeiten einer ErsatzbaustoffV**

**V. Produktverbote nach der EU-BauPVO**

**VI. Fazit**

# I. Einführung

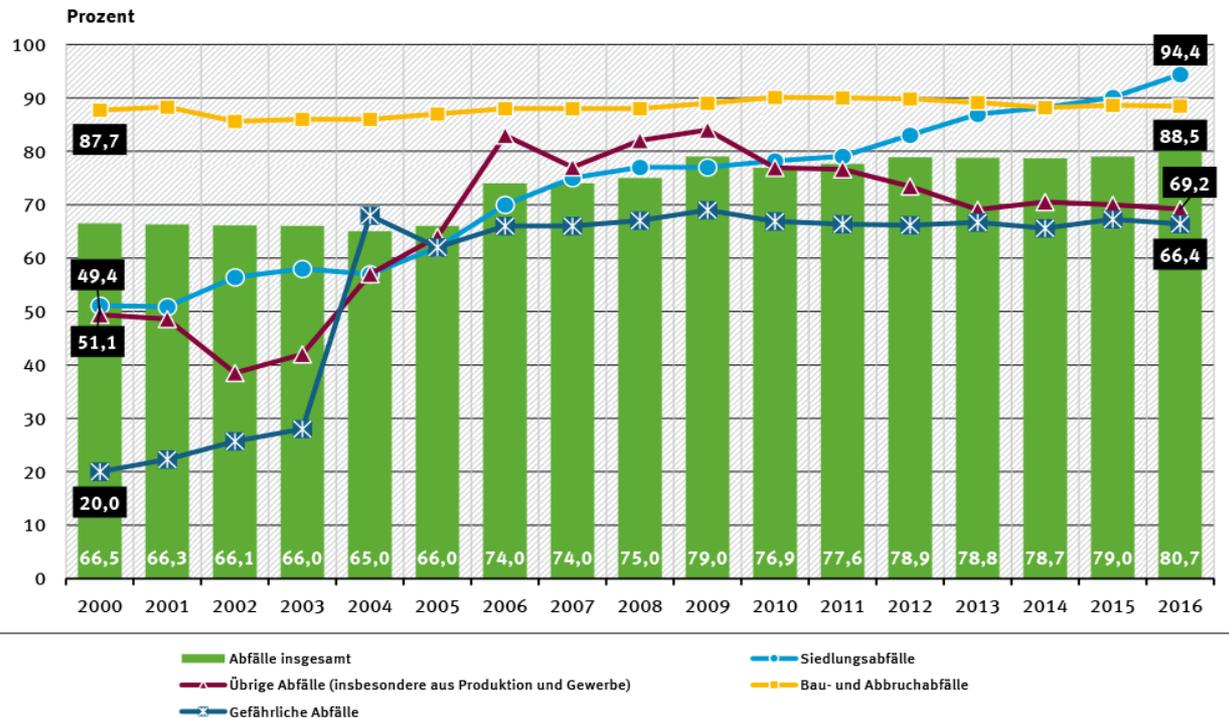
## 1. Abfallaufkommen (einschließlich gefährlicher Abfälle)



<sup>1</sup> Nettoabfallaufkommen, ohne Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen; 2006 erstmals als Bestandteil des Abfallaufkommens erhoben.  
<sup>2</sup> Ohne Abfälle aus Abwasserbehandlungsanlagen (EAV 1908), Abfälle aus der Zubereitung von Wasser für den menschlichen Gebrauch oder industriellem Brauchwasser (EAV 1909), Abfälle aus der Sanierung von Böden und Grundwasser (EAV 1913) und Sekundärabfälle, die als Rohstoffe/Produkte aus dem Entsorgungsprozess herausgehen.  
<sup>3</sup> Abfälle aus Gewinnung und Behandlung von Bodenschätzen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Abfallbilanz, Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge

## 2. Verwertungsquoten der wichtigsten Abfallarten



2000: Hamburg mit Daten von 1999  
 2002: Einführung des Europäischen Abfallverzeichnisses mit Verschiebungen zwischen nicht besonders überwachungsbedürftigen und besonders überwachungsbedürftigen Abfällen sowie innerhalb der Siedlungsabfälle.  
 2006: Umstellung der Berechnung der Abfallbilanz vom Nettoprinzip zum Bruttoprinzip.  
 Gefährliche Abfälle: Ab 2004 einschließlich Behandlung zur Verwertung.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Abfallbilanz, Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge; Umweltbundesamt, eigene Berechnungen

## 3. Rohstoffknappheit als Preisproblem

Handelsblatt vom 22.03.2019

# Handelsblatt

**Autor:** Streit, Matthias

**Seite:** 026

**Ressort:** Finanzen & Börsen | Immobilien

**Gattung:** Tageszeitung

**Nummer:** 058

**Auflage:** 85.507 (gedruckt) 128.841 (verkauft)  
132.375 (verbreitet)

**Reichweite:** 0,477 (in Mio.)

WIEDERVERWERTUNG

## Recycling gegen steigende Baukosten

Nicht nur die große Wohnungsnachfrage treibt Preise und Mieten in die Höhe. Schuld ist auch die Rohstoffknappheit. Selbst bei Sand und Kies gibt es bereits Engpässe.

## II. Regelungsansätze im KrWG

## II. Regelungsansätze im KrWG – Abfallhierarchie (§ 6 KrWG)

Fünf Stufen (§ 6 Abs. 1 KrWG)

Vermeidung

Vorbereitung zur Wiederverwendung  
(VzWv)

Recycling

sonstige Verwertung

Beseitigung

## II. Regelungsansätze im KrWG – Abfallhierarchie (§ 6 KrWG)



Aber: keine strikte Vorrangregel, sondern Bewertung des einzelnen Entsorgungsvorgangs

Kriterien gemäß § 6 Abs. 2 KrWG

- Emissionen
- Schonung natürlicher Ressourcen
- Energieeinsatz / Energiegewinnung
- Schadstoffanreicherung
- technische Möglichkeit
- wirtschaftliche Zumutbarkeit
- soziale Folgen

Ziel: „Beste“ Gewährleistung des Schutzes von Mensch und Umwelt

## II. Regelungen im KrWG – Abfallhierarchie (§ 6 KrWG)



### Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung

#### Verwertung (§ 3 Abs. 23 KrWG)

- Jedes Verfahren, als dessen Hauptergebnis die Abfälle innerhalb der Anlage oder in der weiteren Wirtschaft einem sinnvollen Zweck zugeführt werden.
  - Substitution anderer Stoffe
  - Vorbereitung zur Wiederverwendung

#### Beseitigung (§ 3 Abs. 26 KrWG)

- Jedes Verfahren, das keine Verwertung ist; auch wenn als Nebenfolge Energie oder Stoffe zurückgewonnen werden.

## II. Regelungsansätze im KrWG – Abfallhierarchie (§ 6 KrWG)



### Abgrenzung zwischen Verwertung und Beseitigung

### EuGH, Urt. v. 28.07.2016 – C-147/15 –

- Ob die Wiederauffüllung eines Steinbruchs mit Abfällen als Verwertung oder Beseitigung einzustufen ist, **hängt von verschiedenen Faktoren** ab.
- **Verwertung i.d.R. (+)**, wenn Wiederauffüllung auch stattfinden würde, wenn die Abfälle nicht zur Verfügung stünden und deshalb **andere Materialien eingesetzt werden müssten**.
- Verwertung setzt voraus, dass Abfälle nach aktuellen technischen und wissenschaftlichen Erkenntnissen **für diesen Zweck geeignet** sind. Das ist nicht der Fall bei nicht-inerten und gefährlichen Abfällen.

## II. Regelungsansätze im KrWG – Produktverantwortung (§ 23 KrWG)



- **Grundidee:** Ursachen und Bedingungen für die Entstehung von Abfall liegen bereits auf der **Stufe der Herstellung und Entwicklung der Produkte**, weswegen auf die Produktion eingewirkt werden muss.
- Vor allem die **Produktgestaltung** bestimmt, ob nach dem Gebrauch des Produkts seine Wiederverwendung, Verwertung oder seine umweltverträgliche Beseitigung erfolgen kann.
- Die Produktverantwortung trifft gemäß § 23 Abs. 1 Satz 1 KrWG jeden, der Erzeugnisse entwickelt, herstellt oder be- und verarbeitet.
- Um die Vorgaben zu **konkretisieren und vollzugsfähig** zu gestalten, bedarf es einer Verordnung, die etwa die Produkte oder Produktgruppen festlegt, für deren Herstellung Sekundärrohstoffe verwendet werden sollen.
- In ihrer **jetzigen Ausgestaltung** ohne hinreichende verordnungsrechtliche Konkretisierung kommt der Vorschrift grds. nur ein **Appellcharakter** zu.

## III. Umgang mit Bau- und Abbruchabfällen nach der GewAbfV

# III. Umgang mit Bau- und Abbruchabfällen nach der GewAbfV



- **§ 8 Abs. 1 GewAbfV** begründet eine über die Getrennthaltungspflicht nach § 14 Abs. 1 KrWG hinausgehende Pflicht, bestimmte **Bau- und Abbruchabfälle getrennt zu sammeln** und vorrangig einer Vorbereitung zur Wiederverwendung oder einem Recycling zuzuführen.
- Die **Auswahl der in § 8 Abs. 1 GewAbfV genannten Abfallfraktionen** erfolgte vor dem Hintergrund, dass diese Abfallfraktionen
  - entweder nur als getrennt gehaltene Abfallströme hochwertig verwertet werden können (z.B. Recycling von Gipskartonplatten)
  - oder – bei einer späteren Mischung mit anderen Abfällen oder Stoffen – eine hochwertige Verwertung die gezielte, genau definierte Zugabe dieser Abfälle als getrennte Fraktion voraussetzt (z.B. Ziegelanteil in Recyclingbaustoffen)
  - oder die Vermischung mit anderen Abfällen die Verwertbarkeit einschränkt (z.B. Gips in mineralischen Abfällen).
- Im Vergleich zur alten Rechtslage sind nunmehr auch folgende Fraktionen getrennt zu sammeln: **Holz** (17 02 01), **Dämmmaterial** (17 06 04), **Bitumengemische** (17 03 02) und **Baustoffe auf Gipsbasis** (17 08 02).

# III. Umgang mit Bau- und Abbruchabfällen nach der GewAbfV



**Getrenntsammlungspflicht** für Glas, Kunststoff, Metall, Holz, Dämmmaterial, Bitumengemische, Baustoffe auf Gipsbasis, Beton, Ziegel, Fliesen und Keramik, § 8 Abs. 1

Verpackungen (15 01), § 3 Abs. 1

**Dokumentationspflicht**

Ausnahmen, § 8 Abs. 2

- technische Unmöglichkeit
- wirtschaftliche Unzumutbarkeit

**Dokumentationspflicht**

**Ziel:** Vorbereitung zur Wiederverwendung bzw. Recycling, § 8 Abs. 1

**Dokumentationspflicht**

**Gemische überwiegend** Glas, Kunststoff, Metall, Holz, Dämmmaterial, Bitumengemische, Baustoff und Gips, § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1

**Gemische** aus mineralischen Abfällen (Beton, Ziegel, Fliesen-, Ziegel-, Keramikgemische), § 9 Abs. 1 S.1 Nr. 2

Vorbehandlungsanlage  
**Bestätigung techn. Vorgaben**

Aufbereitungsanlage  
**Bestätigung**

# III. Umgang mit Bau- und Abbruchabfällen nach der GewAbfV



**Gemische** **überwiegend**  
Glas, Kunststoff, Metall,  
Holz, Dämmmaterial,  
Bitumengemische, Baustoff  
und Gips,  
§ 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1

**Gemische** **aus**  
mineralischen **Abfällen**  
(Beton, Ziegel, Fliesen-,  
Ziegel-, Keramikgemische),  
§ 9 Abs. 1 S.1 Nr. 2

Vorbehandlungsanlage  
**Bestätigung techn. Vorgaben**

Aufbereitungsanlage  
**Bestätigung**

**Getrennthaltungspflicht für unsortierte  
Gemische, § 9 Abs. 5**

Ausnahmen gem. § 9 Abs. 4  
- technische Unmöglichkeit  
- wirtschaftliche Unzumutbarkeit

**Dokumentationspflicht**

Sonstige ordnungsgemäße  
schadlose und hochwertige  
Verwertung, § 9 Abs. 5

**Dokumentationspflicht**

Beseitigungsabfälle:  
Überlassung an örE

# III. Umgang mit Bau- und Abbruchabfällen nach der GewAbfV



## ▪ **BDE-/bvse-Leitfäden**

- BDE / bvse hatten mangels „offizieller“ Hinweise des BMUB eigene Leitfäden zur GewAbfV herausgebracht.
- VKU kritisierte die BDE-Auslegung einzelner Regelungen; BMUB schloss sich weitestgehend der Auslegung des BDE an (EUWID 37/2017, S. 5).
- Mittlerweile existiert 2. Auflage des BDE-Leitfadens mit Stand vom 09.05.2018.

## ▪ **Vollzugshinweise der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall**

- Mitteilung der LAGA Nr. 34 „Vollzugshinweise zur Gewerbeabfallverordnung“.
- Entwurf von April 2018; betroffene Kreise wurden bis Ende August 2018 angehört; zum Teil sahen sie Korrekturbedarf (EUWID 35.2018, S. 5). Entwurf inhaltlich und redaktionell überarbeitet bis Februar 2019.
- Veröffentlichung der Vollzugshinweise im April 2019 (EUWID 16.2019, S. 25).

## Vollzug der GewAbfV – Einschätzung des bvse:

- „Gewerbeabfallverordnung ist noch nicht in der Praxis angekommen.“ (EUWID 37.2018, S. 18).
- Grund sei der fehlerhafte oder gar nicht vorhandene Vollzug in den Bundesländern.
- bvse befürchtet deshalb, dass viele Abfallerzeuger so verfahren werden wie bisher → Abfälle werden direkt verbrannt oder die Abfallgemische werden, im Einklang mit den Regelungen der GewAbfV, vorbehandelt.
- Getrennthaltung der Abfälle durch die Erzeuger werde nach seiner Einschätzung vielfach ausbleiben.

## IV. Einflussmöglichkeiten einer ErsatzbaustoffV

## Entwurf der ErsatzbaustoffV

- **Status quo:** Bis auf die Vorsorgewerte der BBodSchV, gibt es keine verlässlichen Beurteilungsgrundlagen dazu, unter **welchen Voraussetzungen** mineralische Abfälle und Bodenaushub als **Verwertungsmaterialien** anstelle von primären Rohstoffen eingesetzt werden können.
- **Ziele des Referentenentwurfes vom 6. Februar 2017:**
  - **Regelungen zur Güteüberwachung bei Aufbereitungsanlagen** und zu den **Anforderungen an den Einbau** von mineralischen Ersatzbaustoffen.
  - **Schadstoffe**, die beim Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke vor allem durch Sickerwasser in den Boden und das Grundwasser eindringen können, sind **nachhaltig zu begrenzen**.



**Anforderungen der Ersatzbaustoffverordnung (EBV) führen zu einer höheren Deponierung von Bauabfällen.**

Derzeit laufen die Beratungen in den Bundesländern zum Referentenentwurf der Mantelverordnung, der inklusive rund 300 Änderungsanträgen seit September 2018 im Bundesrat hängt.

## Ausgestaltung der ErsatzbaustoffV

- Über die Materialwerte (Anlage 1), hergeleitet aus den Prüfwerten der Grundwasserverordnung, werden die **Ersatzbaustoffe in einzelne Klassen bzw. Qualitäten** eingestuft.
  - Für **jede Qualität sind Tabellen** (Anlage 2 und 3) für **Einsatzmöglichkeiten** vorgesehen, in welcher auch die Einbauweisen respektive technischen Bauwerke verzeichnet sind.
  - Ob nun ein Ersatzbaustoff aus umweltrelevanter Sicht verwendet werden darf, wird **neben den einzuhaltenden Materialwerten in Abhängigkeit vom Verwendungsort gestellt**, nämlich ob dieser innerhalb eines Wasserschutzbereiches oder außerhalb davon liegt.
- Mit dem aktuellen Referentenentwurf vom 6. Februar 2017 (BR-Drs. 566/17 vom 17.07.2017, 349 Seiten) kommt das BMUB dem Ziel, **bundesweite, einheitliche und rechtsverbindliche Regelungen zu schaffen**, deutlich näher als mit dem dritten Entwurf der Mantelverordnung.

## Forschungsprojekt

- Neues Forschungsprojekt von Technischer Universität Darmstadt (TU), Stadt Darmstadt, Landkreis Darmstadt-Dieburg sowie den Gemeinden Münster (Hessen) und Otzberg.

Frankfurter Rundschau vom 29.01.2019

**Seite:** F18  
**Ressort:** Hessen  
**Rubrik:** FR Mainz  
**Ausgabe:** Frankfurter Rundschau Stadtausgabe

**Gattung:** Tageszeitung  
**Nummer:** 24  
**Auflage:** 15.399 (gedruckt) 16.105 (verkauft)  
16.941 (verbreitet)  
**Reichweite:** 0,051 (in Mio.)

**Frankfurter Rundschau**

## Bauen mit Recyclingmaterial

Darmstadt Projekt soll Baumaterial wiederverwendbar machen

- Ziel:** Nicht mehr nutzbare Gebäude künftig häufiger als alternative Quelle für Baumaterialien verwenden.
- Ein neues **Gebäude- und Materialkataster** soll die Identifizierung der Bauteile vereinfachen.
- Für die **Vermarktung der Bauteile** soll ein passendes Geschäftsmodell noch entwickelt werden.

# V. Produktverbote nach der EU-BauPVO

- Die Aufnahme der „**nachhaltigen Nutzung der natürlichen Ressourcen**“ als eine Grundanforderung für Bauwerke in Anhang I Nr. 7 EU-BauPVO (VO EU Nr. 305/2011 vom 9.3.2011, ABI. L 88/5) stellt eine **wesentliche Neuerung** dar, die in der Praxis nun auch in Bezug auf die Bauprodukte **umgesetzt werden muss**.
- Das Bauwerk muss so entworfen, errichtet und abgerissen werden, dass die natürlichen Ressourcen nachhaltig genutzt werden.
- Die **wesentlichen Merkmale von Bauprodukten** werden nach Art. 3 Abs. 2 EU-BauPVO in harmonisierten technischen Spezifikationen in Bezug auf die Grundanforderungen des Anhangs I zur EU-BauPVO an Bauwerke festgelegt.
- Es gibt jedoch **keine allgemeine Pflicht** für die Verwender, Bauprodukte mit ressourcenschonenden Eigenschaften einzusetzen (dies entspräche einem Verbot von Bauprodukten, denen diese Eigenschaften fehlen).

## VI. Fazit

- Allgemeine Regelungsansätze sind durchaus vorhanden (Produktverantwortung, Verwertungspflicht, auch produktbezogene Regelungen für Bauprodukte); für sich betrachtet sind diese Regelungen aber manchmal nicht viel mehr als „Gesetzeslyrik“.
- Wenn vollzugsfähige Detailregelungen getroffen werden sollen, wird es schwierig. Unterschiedliche Interessen müssen im Regelwerk abgebildet werden, sonst wird es scheitern oder „auf die lange Bank geschoben“ (Bsp. „Mantelverordnung“ mit ErsatzbaustoffV).
- Detailregelungen, die vollzugsfähig sind, stellen aber auch die normunterworfenen Unternehmen zuweilen vor Probleme („Unübersichtlichkeit“, Bsp. GewAbfV).
- Auch die Leistungsfähigkeit des behördlichen Vollzugs ist für eine Ressourcenwende entscheidend. Zum Beispiel bei der neuen GewAbfV treten die nicht ganz unerwarteten Vollzugsprobleme jetzt in Erscheinung.

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Haben Sie noch Fragen?

Prof. Dr. Martin Dippel

T +49 5251 7735 - 0

F +49 5251 7735 - 99

E [martin.dippel@brandi.net](mailto:martin.dippel@brandi.net)

[www.brandi.net](http://www.brandi.net)