

Schriftlicher Bericht

für die 59. Amtschefkonferenz und die 88. Umweltministerkonferenz
vom 3.-5. Mai 2017 in Bad Saarow

TOP 33: Verwendung von Baustoffen aus Recyclingmaterial stärken

Berichterstatter: Bund

I. Im Rahmen der 87. Umweltministerkonferenz am 2. Dezember 2016 haben die Umweltministerinnen, -minister und -senatoren der Länder den Bund gebeten zu berichten, welche Maßnahmen ergriffen werden, um eine Verwendung von Recyclingmaterial als Baustoff zu stärken. Der Bund wurde darüber hinaus gebeten zu prüfen und zu berichten, inwieweit aus Sicht des Bundes die Produktverantwortung als ein abfallrechtliches Leitprinzip auf Bauprodukte ausgedehnt werden könnte. (*TOP 44, Ziff. 2+3 der 87. UMK*)

II. Maßnahmen des Bundes, um eine Verwendung von Recyclingmaterial als Baustoff zu stärken

Das BMUB fördert in verschiedenen Forschungsvorhaben innovative Technologien zum möglichst hochwertigen Recycling von Baustoffen und Bauprodukten.

- Die „Arbeitshilfen Recycling“ richten sich an die zuständigen Bauverwaltungen der Länder und des Bundes sowie an fachlich Beteiligte, wie z.B. Architekten, Ingenieurbüros und die Bauwirtschaft. Sie dienen auch zur Umsetzung der Grundsätze des nachhaltigen Bauens.
- Das nachhaltige Bauen wurde mit dem Leitfaden „Nachhaltiges Bauen“ vom Bund für Bundesbauvorhaben ab 2 Mio. € Investitionskosten per Erlass verpflichtend eingeführt. Das in diesem Zusammenhang anzuwendende Bewertungssystem „Nachhaltiges Bauen“ (BNB) beinhaltet Kriterien, die eine ressourcenschonende Bauweise und Nutzungsphase fördern. Dazu wird eine Ökobilanz auf Gebäudeebene durchgeführt und die ökologische Qualität des Gebäudes anhand verschiedener Kriteriensteckbriefe konkret bewertet. Mit dem Steckbrief „Rückbau, Trennung und Verwertung“ wird gezielt die Rückbau- und Recyclingfähigkeit der Baukonstruktion bewertet. Die dazu nötigen Informationen, wie die ökobilanziellen Wirkungen der Bauprodukte und deren Nutzungsdauer, sowie eine Ökobilanz-Software,

werden kostenlos und frei zugänglich für alle über das Internet zur Verfügung gestellt.

- Auf der Website www.nachhaltigesbauen.de sind das BNB, die Ökobilanz-Datenbank ÖKOBAUDAT, die Software eLCA, sowie die Nutzungsdauertabelle zu finden. Auf Baukonstruktionen wird im BNB in der Form Einfluss genommen, dass eine gute Rückbaubarkeit der Gebäude, eine leichte Trennbarkeit von Materialschichten und eine optimale Verwertbarkeit der Abbruchmaterialien gegeben sind.
- Weiterhin betreibt das BMUB zusammen mit der Bayerischen Architektenkammer seit vielen Jahren das webbasierte ökologische Baustoffinformationssystem WECOBIS (www.wecobis.de). Dort werden speziell für Planer und interessierte Bürger aufbereitete Baustoffinformationen und Hintergrundinformationen über den kompletten Lebenszyklus angeboten.

Die nach der fünfstufigen Abfallhierarchie vorrangigen Stufen der Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings werden nicht nur durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz von 2012, sondern auch durch verschiedene Regelungsvorhaben, die vom BMUB erarbeitet werden, gefördert. Dazu zählen insbesondere die Novelle der Verordnung über die Bewirtschaftung von gewerblichen Siedlungsabfällen und von Bau- und Abbruchabfällen (Gewerbeabfallverordnung) sowie die Verordnung über die Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung).

- Die Gewerbeabfallverordnung betrifft gewerbliche Siedlungsabfälle und bestimmte Bau- und Abbruchabfälle. Sie setzt in erster Linie auf mehr Getrennthaltung, aber lässt unter bestimmten Umständen auch eine qualitativ hochwertige Sortierung zu. Die neue Verordnung löst die bestehende Gewerbeabfallverordnung von 2002 vollständig ab und wird in ihren wesentlichen Bestandteilen bereits Mitte des Jahres in Kraft treten.
- Die Ersatzbaustoffverordnung regelt die Herstellung von mineralischen Ersatzbaustoffen und die Anforderungen an den Einbau. Mit den Regelungen soll die hochwertige Verwertung mineralischer Ersatzbaustoffe unter Berücksichtigung des Schutzes von Mensch und Umwelt gefördert werden. Die Verordnung ist als Bestandteil der sogenannten Mantelverordnung, die auch die Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung sowie Änderungen der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung enthält, konzipiert. Mit der Mantelverordnung soll ein bundesweit einheitliches Gesamtkonzept zum ordnungsgemäßen und schadlosen Einsatz von mineralischen Ersatzbaustoffen sowie für das Auf- und Einbringen von Materialien auf und in den Boden geschaffen werden. Das BMUB hat am 6. Februar 2017 die Anhörung der Länder und beteiligten Kreise zum Entwurf der Mantelverordnung eingeleitet.

Im Rahmen der Fortschreibung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms wurde der Baubereich als weiterer Schwerpunkt aufgenommen und mit Gestaltungsansätzen zur Stärkung der Kreislaufführung bei Bauprozessen hinterlegt. So soll die recyclinggerechte Dokumentation von Bundesbauprojekten auch auf Vorhaben der Länder und Kommunen übertragen werden. Außerdem soll der selektive Rückbau gefördert und ortsnahe Aufbereitungsmöglichkeiten geprüft werden.

Die Bundesregierung wird sich in diesem Rahmen dafür einsetzen, die Akzeptanz von Sekundärrohstoffen zu verbessern und den Einsatz von Recyclingmaterialien zu fördern. Das UBA bereitet derzeit ein Informationsportal mit Ökobilanzen und Lebenszyklusanalysen zur Steigerung der Akzeptanz von Recyclingbaustoffen für alle Akteure der Wertschöpfungskette vor. In dem Informationsportal sollen aktuelle Informationen, Ausschreibungsempfehlungen und Ansprechpartner genannt werden.

II. Produktverantwortung als abfallrechtliches Leitprinzip auf Bauprodukte

Die Ausdehnung der Produktverantwortung als abfallrechtliches Leitprinzip für langlebige Bauprodukte ist nach Einschätzung des BMUB aus nachstehenden Gründen nicht sachgerecht:

Die abfallrechtliche Produktverantwortung ist in § 23 Kreislaufwirtschaftsgesetz geregelt. Hiernach tragen Hersteller und Vertreiber die Verantwortung für ihre Produkte während der gesamten Lebensdauer. Damit sollen bereits bei der Herstellung von Erzeugnissen die Voraussetzungen für eine umweltverträgliche Abfallvermeidung und -verwertung geschaffen werden. Zur abfallrechtlichen Produktverantwortung zählen neben der umweltverträglichen Produktkonzeption, die z.B. die Verwendung später möglichst recycelbarer Materialien und eine lange Nutzungsdauer der Produkte beachtet, gerade auch die Rücknahme von Erzeugnissen und der nach Gebrauch der Erzeugnisse verbleibenden Abfälle sowie deren nachfolgende umweltverträgliche Verwertung.

Die Produktverantwortung ist bisher in den Bereichen Elektro- und Elektronik-Altgeräte, Altbatterien, Altfahrzeuge, Altöl und Verpackungen rechtlich festgeschrieben, für graphische Papiere und Bauprodukte wurde sie durch sog. freiwillige Selbstverpflichtungen der betroffenen Wirtschaftskreise aufgegriffen.

Überlegungen zur rechtlichen Konkretisierung der abfallrechtlichen Produktverantwortung, auch in bislang noch nicht näher geregelten Produkt- bzw. Stoffstrombereichen, müssen immer die Gesamtumstände der Abfallbewirtschaftung berücksichtigen. Zu beachten ist dabei einerseits die durchschnittliche Lebensdauer der jeweiligen Produkte. Je länger diese ist, desto komplexer gestalten sich mögliche Lösungskonzepte, weil die jeweiligen Hersteller häufig zum Entsorgungszeitpunkt der Abfälle nicht mehr am Markt tätig sind und Erkenntnisse zu den verwendeten Materialien hinsichtlich ihres Gefährdungspotenzials einer vollständigen Neubewertung unterworfen werden müssen.

Eine verursachergerechte Zuordnung von Entsorgungskosten bedürfte dann ggf. des Konzepts einer vorgezogenen Entsorgungsgebühr, welches aber bei sehr langlebigen Produkten schwierig zu realisieren wäre. Anderenfalls würden die am Markt verbliebenen Hersteller für die Entsorgung von gleichartigen Produkten in die Pflicht genommen, für deren Inverkehrbringen sie nicht verantwortlich sind.

Im Bereich der Bauprodukte handelt es sich in der Regel um sehr langlebige Produkte, die sogar mehrere Generationen überdauern und somit eine Lebensdauer von etwa bis zu 100 Jahren aufweisen können. Darüber hinaus gestaltet sich die Situation bei Bauprodukten dadurch besonders komplex, dass eine Vielzahl von Akteuren Verantwortung für die Errichtung eines Bauwerks, die Auswahl der einzelnen Bauprodukte, ihre Verarbeitung und die Konstruktion eines Bauwerks tragen. Vom Bauherrn über den Architekten, den Bauprodukthersteller bis hin zum Bauunternehmer sind viele Akteure beteiligt, deren Entscheidungen und Handlungen für die letztlich einmal anfallenden Bauabfälle relevant sind. In diesen Fällen gestaltet sich die generelle Zuordnung der abfallrechtlichen Produktverantwortung schwierig bis kaum praxisgerecht lösbar. Deshalb liegt die Produktverantwortung im Bausektor bei den Eigentümern von Bauwerken und Gebäuden.

In den zuvor genannten anderen Produktbereichen, für die bereits eine abfallrechtliche Produktverantwortung etabliert wurde, ist die Lebensdauer deutlich kürzer.