

# 7-Punkte-Plan

für eine erfolgreiche

# RESSOURCENWENDE

MEHR POLITISCHES ENGAGEMENT FÜR DAS RECYCLING DES GRÖSSTEN DEUTSCHEN ABFALLSTROMS

Der jährliche Bedarf der deutschen Bauwirtschaft an Gesteinskörnungen spricht für sich: Annähernd 585 Mio. t wurden laut aktueller Statistik der Kreislaufwirtschaft Bau 2020 im Bauwesen benötigt. Von diesem Bedarf werden rund 17 % durch Ersatzbaustoffe gedeckt. Für die Produktion dieser nachhaltigen Baustoffe werden mineralische Abfälle genutzt, die jährlich in einer Größenordnung von 220 Mio. t und damit in mehr als der doppelten Menge anfallen. Angesichts dieser Zahlen sollte alles getan werden, um die Recyclingbemühungen in diesem Bereich zu stärken. Die Geschäftsführung der REMEX GmbH, einer der größten Hersteller von Ersatzbaustoffen in Europa, stellt sieben Punkte für eine optimierte Kreislaufführung von Mineralstoffen zur Diskussion.

1

## Nachhaltige öffentliche Beschaffung: Bevorzugungspflicht nachschärfen

Die Hauptanwendungsgebiete von Ersatzbaustoffen liegen im Straßen- und Erdbau. Die bedeutendsten Investitionen in diesem Bereich tätigen Bund, Länder, Kreise und Kommunen. Nach wie vor jedoch werden Ersatzbaustoffe bei öffentlichen Ausschreibungen nicht immer ausreichend berücksichtigt. Dabei ist der Grundsatz des Vorrangs von RC-Erzeugnissen bereits auf Bundes- und Landesebene gesetzlich geregelt.

Nach § 45 Absatz 2 Satz 1 Nr. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz haben Bundesbehörden bei Bauvorhaben solchen Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten, hergestellt worden sind. Davon darf nur unter engen Voraussetzungen abgewichen werden, z. B. wenn unzumutbare Mehrkosten entstehen, die Erzeugnisse für den Verwendungszweck nicht geeignet sind, ein Wettbewerbshindernis besteht oder andere Rechtsvorschriften entgegenstehen. Eine Begründungs-

pfligt für Behörden für die Ablehnung von RC-Material fehlt. Zudem haben Dritte keinen rechtlichen Anspruch gegen die Behörden, die Bevorzugungspflicht einzuhalten.

Einige Bundesländer haben weitergehende Vorgaben erlassen und verpflichten auch die Landesbehörden, siehe z. B. NRW in § 2 Abs. 2 Landeskreislaufwirtschaftsgesetz. Die Regelung ist hinsichtlich mineralischer Abfälle detaillierter und trat Anfang 2022 in Kraft. Ähnlich wie auf Bundesebene wird eine Bevorzugungspflicht aufgeweicht, im Wesentlichen dadurch, dass keine wesentlichen Mehrkosten entstehen dürfen. Auch mit der Landesvorschrift werden keine Rechtsansprüche Dritter begründet.

↳ Das Kreislaufwirtschaftsgesetz muss nachgeschärft und damit die öffentliche Hand stärker in die Pflicht genommen werden. Zusätzlich müssen die entsprechenden Landesgesetze fortentwickelt werden.

## 2

### Festlegung einer Mindesteinsatzquote von Recyclingbaustoffen

Erfolgreiche Stoffkreisläufe beruhen auf dem Prinzip, dass recycelte Materialien immer dann zur Anwendung kommen, wenn sie geeignet sind. Um das zu erreichen, muss auch die Privatwirtschaft in die Pflicht genommen werden. Gesetzlich vorgegebene Mindesteinsatzquoten können dabei deutliche Fortschritte bringen.

Im Kunststoffbereich beispielsweise sind entsprechende Quoten bereits vorgesehen. So müssen PET-Einweggetränkeflaschen ab 2025 mindestens zu 25 % aus Kunststoffrecyclaten bestehen. Ab 2030 gilt für Einweggetränkeflaschen aus Kunststoff eine Mindestrecyclateinsatzquote von 30 %.

Verpflichtende Mindesteinsatzquoten bieten sich auch im Bereich der mineralischen Baustoffe an und können die Nachfrage sowie den Einsatz von Ersatzbaustoffen im Privatsektor nachhaltig erhöhen. Eine technisch mögliche Verwendung bei der Herstellung von Bauprodukten wie

z. B. Ziegeln, Mauersteinen und Betonwaren aller Art würde durch eine Mindesteinsatzquote gefördert. Die notwendige Quote ergibt sich aus dem jeweiligen Anwendungsbereich. Für Transportbeton ist die mögliche Recyclingquote in der DIN 1045-2 in Abhängigkeit vom Betonentwurf festgeschrieben, sie kann bis zu 45 Vol.-% der Gesteinskörnungen betragen.

↳ Wenn sich eine Selbstverpflichtung der Privatwirtschaft nicht abzeichnet, kann nur durch eine gesetzlich normierte Pflicht einer Mindesteinsatzquote für RC-Baustoffe das Potenzial für mehr Recycling im Bauwesen ausgenutzt werden.

↳ Alternativ oder ergänzend wäre es möglich, den Mehrwertsteuersatz für Bauprodukte mit Mindesteinsatzquote zu senken und somit zusätzliche Anreize für die Verwendung von Ersatzbaustoffen zu schaffen.

## 3

### Zügige Klarstellung des Endes der Abfalleigenschaft

Bei der Novellierung der Ersatzbaustoffverordnung (EBV) im Juli 2023 wurde der § 1 Abs. 1 Nr. 3 der EBV aufgehoben. Einer der wichtigsten Punkte für die Entscheidung, ob ein güteüberwacht hergestellter mineralischer Ersatzbaustoff, der alle Vorgaben der Verordnung erfüllt, weiterhin als Abfall anzusehen ist oder – dem Kreislaufwirtschaftsgesetz entsprechend – sein Abfallende erreicht hat und somit als Produkt gilt, bleibt damit offen.

Aus Sicht der Hersteller ist eine verbindliche Festlegung zum Abfallende dringend geboten, zumal die EBV die Anforderungen an Hersteller und Verwender von mineralischen Ersatzbaustoffen erhöht hat. Stärker noch als zuvor ist damit die im Kreislaufwirtschaftsgesetz geforderte Vermeidung von schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt geregelt. Anwender schrecken jedoch davor zurück, Abfälle auszuscheiden, und bevorzugen als Produkte Naturbaustoffe.

Eine ergänzende „Abfallende-Verordnung“ ist seitens des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz angekündigt. Einige Bundesländer haben einer bundesweiten Regelung zwar vorgegriffen, im Zuge ihrer Ländererlasse aber nur ausgewählte Materialklassen und Ersatzbaustoffe in den Blick genommen.

↳ Es bedarf einer bundesweit einheitlichen Regelung, um rechtssicher feststellen zu können, wann Ersatzbaustoffe das Ende der Abfalleigenschaft erreichen. Die Verordnung muss alle in der EBV geregelten Ersatzbaustoffe und Materialklassen umfassen.

## 4

## Nachbesserung der Ersatzbaustoffverordnung

Die erste Änderungsverordnung der Ersatzbaustoffverordnung hat sich größtenteils auf redaktionelle Anpassungen beschränkt, der Großteil der Rückmeldungen der Verbände wurde außer Acht gelassen. Zu den Punkten, die weiterer Überarbeitung bedürfen, gehören beispielsweise die Bedingungen für die Verwendung in Einsatzgebieten, deren Grundwasserdeckschichten Kies aufweisen, eine Vereinfachungsregelung für kleine Bauvorhaben sowie eine Ausweitung des Begriffs Recyclingbaustoff.

① Aktuell ist der Einsatz von Ersatzbaustoffen ausgeschlossen, wenn die Bodenverhältnisse zwischen dem Einbauhorizont und dem Grundwasserleiter aus reinem Kies bestehen oder wenn Kies-Schluff- und Kies-Ton-Gemische nur einen geringen Anteil von Feinkorn aufweisen. Dieser Ausschluss gilt selbst dann, wenn eine wasserundurchlässige Bauweise zum Einsatz kommt, bei der folglich eine Durchsickerung und somit auch eine Ausschwemmung von Schadstoffen ausgeschlossen ist.

⇒ Die pauschale Ablehnung von Ersatzbaustoffen in Gebieten mit kiesigem Untergrund muss aufgehoben werden. Hierdurch sind weite Regionen Deutschlands aufgrund ihrer Geologie für die Nutzung mineralischer Ersatzbaustoffe ausgeschlossen.

② Ein weiterer wichtiger Punkt ist die fehlende Kleinmengenregelung. Zwar unterliegen nur ausgewählte Ersatzbaustoffe einer Anzeigepflicht, aber jede Baumaßnahme muss aktuell umfangreich dokumentiert werden. Insbesondere bei kleineren Vorhaben wie beim Bau von Einfamilienhäusern erschwert dies den Einsatz von RC-Baustoffen.

⇒ Um den Einsatz von Recyclingbaustoffen im Privatsektor zu vereinfachen, muss die EBV um eine rechtlich bindende Kleinmengenregelung ergänzt werden.

③ Die Definition des Begriffes Recyclingbaustoff verhindert aktuell den Einbezug anderweitiger mineralischer Abfälle wie beispielsweise der aus Straßenkehricht abgetrennten Mineralik oder Resten aus dem Glasrecycling, die durch eine Vorbehandlung zurückgewonnen werden und hochwertig verwertet werden könnten.

⇒ Der Begriff Recyclingbaustoffe muss weiter gefasst werden. Eine Erweiterung würde zusätzliche Optionen für ein Upcycling von vorbehandelten Abfallströmen eröffnen, die aktuell nicht von der EBV erfasst werden.

## 5

## Einsatz in Betonprodukten: Perspektivwechsel einleiten

In der Ersatzbaustoffverordnung wird für die Beurteilung der Einsatzmöglichkeiten eines Ersatzbaustoffs das Sickerwassermodell herangezogen. Auf Basis dieses Modells kann prognostiziert werden, in welcher Zeit wasserlösliche Inhaltsstoffe in welcher Menge von durchsickerndem Wasser gelöst werden. Es ist als Grundlage einer wissenschaftlichen und unabhängigen Betrachtungsweise anerkannt und bildet die Basis für die Verwendung von Ersatzbaustoffen im Straßen-, Erd- und Bahnbau.

Für die Nutzung eines Ersatzbaustoffs wie z. B. Hausmüllverbrennungssasche bei der Betonproduktion gilt dieser Ansatz nicht. Hier wird betrachtet, ob mögliche Schadstoffe aus der Gesteinskörnung ausgeschwemmt werden können. Darüber hinaus gilt es, Grenzwerte für die absolut im Mate-

rial enthaltene Schadstoffmenge in Form von Feststoffwerten einzuhalten – eine Zusatzanforderung, die nicht nachvollziehbar ist, da das Material im Zuge der Verarbeitung später im Beton gebunden wird.

Vorbild können die Niederlande sein, wo man für das Ausgangsmaterial ausschließlich Grenzwerte für die ausschwemmbar Schadstoffe heranzieht und abschließend den Betonstein, also das fertige Bauprodukt, auf Umweltverträglichkeit prüft.

⇒ Das Thema Bauprodukte mit RC-Anteilen muss in Deutschland mit Blick auf den Kreislaufwirtschaftsgedanken überarbeitet werden, um neue und hochwertige Nutzungsmöglichkeiten für Recyclingmaterialien zu erschließen und europaweit wettbewerbsfähig zu bleiben.

## 6

### Ende der Überdimensionierung

Unter qualitativen Aspekten werden Ersatzbaustoffe in unterschiedliche Materialklassen eingeteilt. Im Fall von Recyclingbaustoffen nach Ersatzbaustoffverordnung zum Beispiel sind dies die drei Klassen RC-1, RC-2 und RC-3, wobei RC-1 die höchste Güteklasse mit der geringsten Schadstoffbelastung darstellt. Für jede dieser Klassen definiert die EBV in umfangreichen Einbautabellen eindeutige Anwendungsmöglichkeiten.

So wie in öffentlichen Ausschreibungen heute vielfach noch Naturmaterial gegenüber einem RC-Erzeugnis bevorzugt wird,

besteht seit der Einführung der EBV verstärkt der Trend, ausschließlich Recyclingmaterialien der höchsten Güteklasse, also in diesem Beispiel RC-1, auszuschreiben. Und zwar auch dann, wenn der Einsatz von Material der Klassen RC-2 oder RC-3 zulässig wäre.

⇒ In diesem Punkt ist ein generelles Umdenken notwendig: Projekt- und Materialanforderungen müssen stärker aufeinander abgestimmt werden. Eine überdimensionierte Materialwahl führt zu deutlich höheren Projektkosten und ist auch im Sinne der Nachhaltigkeit nicht sinnvoll.

## 7

### Bundesweite Regelung nicht aufweichen

Die Ersatzbaustoffverordnung wurde mit dem Ziel verabschiedet, eine bundesweit einheitliche und rechtssichere Grundlage für die Verwertung mineralischer Abfälle zu bieten. Aktuell gibt es begründete Sorge, dass dieser Ansatz untergraben wird: Bereits wenige Monate nach Inkrafttreten der EBV wurden etliche Ländererlasse veröffentlicht, wodurch ein bürokratischer Flickenteppich geschaffen wird.

Nur ein Beispiel: In NRW können EBV-konforme Recyclingbaustoffe der Klasse RC-1 die Aufbereitungsanlagen im Regelfall als Produkt verlassen; für RC-2 und RC-3 ist dies eine Frage des Einzelfalls. In Bayern hingegen ist für die Einstufung von Recyclingbaustoffen als Produkt ein zusätzliches Qualitätssicherungssystem anzuwenden – dafür gilt dann aber der Produktstatus für alle Materialklassen RC-1 bis RC-3.

Hersteller, die Materialien bundeslandübergreifend in Verkehr bringen, sind so zusätzlichen bürokratischen Hürden und Kosten ausgesetzt. Auch der Aufwand für die Planung von Baumaßnahmen steigt, müssen sich doch Ingenieurbüros mit der EBV und mit den Ländererlassen auseinandersetzen. Die höheren Kosten haben die Verwender zu tragen, was letztendlich dem Ziel eines erhöhten Recyclings zuwiderläuft.

⇒ Die Landesregierungen werden aufgefordert, die im Grundsatz begrüßenswerten Vollzugshinweise aufeinander abzustimmen und dabei zusätzliche Regelungen im Sinne der Vollzugs- und Verwaltungsvereinfachung auf das erforderliche Minimum zu reduzieren.

„Die Bedeutung und die Chancen des Mineralstoffrecyclings werden immer noch verkannt. Die Größenordnungen, über die wir hier sprechen, bieten einen bedeutenden Hebel für nachhaltigeres Wirtschaften. Wir benötigen in diesem Land mehr Engagement seitens der Politik und ein gemeinsames Bekenntnis zu einer echten Ressourcenwende. Das würde auch international ein Zeichen setzen.“

Michael Stoll, Geschäftsführer der REMEX GmbH

