

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Referat WR II 2
Herrn MinR [REDACTED]
Referatsleiter
Per E-Mail: WR112@bmu.bund.de

Berlin, 9. September 2019

Stellungnahme zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union; WR II 2- 30101-6/8

Sehr geehrter Herr [REDACTED]

vielen Dank für die Eröffnung der Möglichkeit zur Abgabe einer Stellungnahme zu dem innerhalb der Bundesregierung noch nicht abgestimmten Referentenentwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie der Europäischen Union.

- **Begriffsdefinition „Stoffliche Verwertung“ sowie „Verfüllung“ in § 3 Abs. 23a, § 3 Abs. 25a KrWG-E**

Eine Verbesserung ist die Definition des Begriffs „stoffliche Verwertung“ in § 3 Abs. 23a KrWG-E unter den nach § 3 Abs. 23a S. 2 KrWG-E auch die Verfüllung fällt. Mit der Aufnahme einer eigenständigen Definition für Verfüllung in § 3 Abs. 25a KrWG-E erfolgt eine 1:1-Übernahme des Begriffs der Verfüllung aus Art. 3 Abs. 17a AbfRRL und macht deutlich, dass Verfüllungen als stoffliche Verwertung in die Berechnung der EU-rechtlich vorgegebenen Verwertungsquote gem. § 14 Abs. 3 KrWG bzw. § 14 Abs. 2 KrWG-E eingehen. Dies ist klarer als lediglich die Nennung der Verfüllung als „sonstige Verwertung“ gem. § 6 Abs. 1 Nr. 4 bzw. § 14 Abs. 3 S. 2 des geltenden KrWG.

Unabhängig von dieser Novellierung des KrWG bitten wir die Bundesregierung darum, die gem. Art. 38 Abs. 2 UAbs. 2 AbfRRL geforderte Erarbeitung der Leitlinien für die Definition des Begriffs der „Verfüllung“ kritisch zu begleiten. Der Erfolg der Initiative Kreislaufwirtschaft Bau mit einer die europäischen Ziele übertreffenden Verwertungsquote mineralischer Bauabfälle von rd. 90 % basiert auch auf einer ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung der Fraktion der Boden und Steine mittels Verfüllung (vgl. Monitoring-Bericht zum Aufkommen und zum Verbleib mineralischer Bauabfälle im Jahr 2016: <http://www.kreislaufwirtschaft-bau.de/Arge/Bericht-11.pdf>).

- **Fehlende Klarstellung des Begriffs des Abfallerzeugers**

Leider soll offenbar auch mit dieser Novelle keine eindeutige Regelung des Begriffs des Abfallerzeugers erfolgen. Damit eine hochwertige Verwertung von Bau- und Abbruchabfällen gelingen kann, muss aber der Bauherr bzw. Auftraggeber als Verursacher der Baumaßnahme als Abfallerzeuger im Sinne des Kreislaufwirtschaftsgesetzes in die Pflicht genommen werden. Er muss Verantwortung tragen für die ordnungsgemäße Abfallentsorgung einschließlich Erkundung und Deklaration der anfallenden Abfälle.

Der Bauherr ist für seinen Boden verantwortlich. Nur er hat es in der Hand, dass von der Planung der Baumaßnahmen bis zur Verwertung der Abfälle der Bauprozess richtig aufgesetzt wird. In der Praxis wird nach wie vor häufig versucht, diese Fragen inklusive Haftung zu delegieren. Wird das Abfallmanagement aber, wie es leider oftmals gängige Praxis ist, nicht vorausschauend geplant, sondern in die Ausführungsphase verlagert, geht Zeit für Probenahme und Analyse verloren und führt das tendenziell dazu, dass Abfälle trotz Verwertungspotentials nicht hochwertig verwertet, sondern auf Deponien beseitigt werden.

Damit sich ein Bauherr bereits im Vorfeld von Planung und Ausschreibung seines Bauvorhabens mit der Frage auseinandersetzt, was mit seinem im Rahmen seiner Baumaßnahme anfallenden Boden und seinen Bau- und Abbruchabfällen geschehen soll, müssen sich die Pflichten des Abfallerzeugers eindeutig an den Bauherren richten.

Zu den erforderlichen gesetzlichen Rahmenbedingungen für eine Steigerung des Recyclings von mineralischen Bauabfällen gehört eine klare Regelung im KrWG, dass der Abfallerzeuger von Bau- und Abbruchabfällen derjenige ist, der sie im Sinne des Verursacherprinzips veranlasst hat, nämlich der Bauherr.

- **Neufassung der Getrenntsammlungspflicht in § 9 KrWG-E**

Nach der Gesetzesbegründung wird die Getrenntsammlungspflicht des § 9 KrWG zur Umsetzung von Art. 10 Abs. 3 und 4 AbfRRL neu gefasst. Dabei bleibe „die allgemeine Getrenntsammlungspflicht des bisherigen § 9 Abs. 1“ erhalten und werde in den folgenden Absätzen weiter konkretisiert werden.

Daraus ist zu schließen, dass trotz des in Satz 1 geänderten Wortlauts („getrennt zu sammeln“ statt „getrennt zu halten“) in der Sache damit keine materielle Änderung des Regelungsgehalts bezweckt wird. Das schon bislang auf gefährliche Abfälle bezogene Vermischungsverbot wird aus § 9 Abs. 2 KrWG in § 9a KrWG-E verlagert.

- **§§ 23 ff. KrWG-E – Anwendung des Prinzips der Produktverantwortung für Bauprodukte ungeeignet**

Mit §§ 23 ff. KrWG-E soll im Sinne einer verbesserten Förderung ressourceneffizienter, recyclingfähiger und umweltverträglicher Erzeugnisse die erweiterte Herstellerverantwortung gem. Art. 8 ff. AbfRRL umgesetzt werden.

Dazu werden ergänzende oder flankierende Regelungen auf nationaler Ebene mit verpflichtendem Charakter vorgesehen. Wie bisher auch werden alle gesetzlichen Anforderungen der Produktverantwortung unter Verordnungsvorbehalt stehen, der sich auf bestimmte Produktgruppen bezieht (§ 23 Abs. 4 KrWG). Aus § 23 KrWG allein ergeben sich keine durchsetzbare materiell-rechtlichen Pflichten.

Rein vorsorglich weisen wir darauf hin, dass auch künftig die Ausdehnung der Produktverantwortung als abfallrechtliches Leitprinzip auf Bauprodukte nicht sachgerecht wäre, denn Bauprodukte sind mit Konsumgütern nicht vergleichbar. Es liegt auf der Hand, dass sich beispielsweise das Problem der „Wegwerfgesellschaft“/Littering bei Bauprodukten nicht stellt.

Bauprodukte sind langlebig, sie werden in einem komplexen Herstellungsprozess, an dem eine Vielzahl von Akteuren beteiligt sind in Bauwerke eingebaut, die ggf. über Generationen genutzt werden. Eine Übertragbarkeit der im KrWG-E angelegten erweiterten Produktverantwortung per Rechtsverordnung für die bauausführenden Unternehmen als Teil einer mehrstufigen Wertschöpfungs- und Verwendungskette für die Verarbeitung von komplexen langlebigen Produkten ist somit nicht gegeben.

Dies wird insbesondere deutlich bei der geplanten Regelung in § 23 Abs. 2 Ziff. 8 KrWG-E, die für Bauprodukte nicht passt. Dort heißt es: *"Die Produktverantwortung umfasst insbesondere die Übernahme der finanziellen oder der finanziellen und organisatorischen Verantwortung für die Bewirtschaftung der nach Gebrauch der Erzeugnisse entstandener Abfälle."*

Bauliche Anlagen (Gebäude, Verkehrswege, etc.) sind auf eine Nutzungsdauer von mehreren Jahrzehnten ausgelegt. Die Bauwerke setzen sich aus ganz verschiedenen Produkten zusammen und werden von verschiedenen Gewerken fest mit dem Grund und Boden des Auftraggebers verbunden. Eine einfache Rückgabe wie bei beweglichen Sachen ist nicht möglich.

Würde man zudem beispielsweise den Bauunternehmen die finanzielle und/oder organisatorische Verantwortung für den in ferner Zukunft liegenden Rückbau der Bauobjekte und die Entsorgung der Bauprodukte übertragen, müssten diese dies bereits heute in die Baupreise einkalkulieren, was die Baukosten erheblich in die Höhe treiben würde.

- **§ 45 Abs. 2 KrWG-E - Pflichten der öffentlichen Hand (konditionierte Bevorzugungspflicht u.a. für Verwendung von RC-Baustoffen bei Bauvorhaben)**

Nach dem ausdrücklich noch nicht ressortabgestimmten § 45 Abs. 2 hätte die Öffentliche Hand u.a. bei Bauvorhaben Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die besonders ressourcenschonend und insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten hergestellt worden.

Das umweltpolitische Ziel des § 45 Abs. 2 KrWG-E, beispielsweise RC-Baustoffe bei der Vergabe zu bevorzugen, wird ausdrücklich unterstützt.

Es ist auch richtig, dass die Vorschrift beim Auftraggeber ansetzt, denn er hat es in der Hand mit der Leistungsbeschreibung zu bestimmen was und auch mit welchen Baustoffen er gebaut haben möchte. Die Bieter (Auftragnehmer) richten sich nach den Wünschen des Bauherrn. Will man also den Einsatz von RC-Material fördern, muss beim Auftraggeber angeknüpft werden.

Allerdings stellt sich die Frage, ob diese sog. „konditionierten Bevorzugungspflicht“ des § 45 Abs. 2 KrWG-E in der Praxis bei der Vergabe vernünftig umgesetzt werden könnte.

Die Bevorzugungspflicht soll aus nachvollziehbaren auch haushälterischen Gründen gem. § 45 Abs. 2 S. 2 KrWG-E nicht unbeschränkt gelten, sondern nur für Erzeugnisse, die für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, „keine unzumutbaren Mehrkosten“ verursachen und rechtskonform verwendet werden können. Letzteres Kriterium sollte selbstverständlich sein. Ungeklärt bleibt, wie die geforderten „unzumutbaren Mehrkosten“ bestimmt werden sollen.

Bereits heute gibt es in Landesabfallgesetzen Regelungen, die das gleiche Ziel verfolgen, aber de facto nicht angewendet werden, weil entweder nicht produktneutral ausgeschrieben wird oder RC-Baustoffe sogar vom Auftraggeber trotz § 7 Abs. 1 Nr. 7 VOB/A i.V.m. Ziff. 0.2.9 bzw. 0.2.10 DIN ATV 18299 in der in der Leistungsbeschreibung z.T. ausgeschlossen werden. Grund dafür ist u.a. mangelnde Akzeptanz der ausschreibenden Stellen aufgrund fehlenden Vertrauens in die Qualität von RC-Baustoffen. Entscheidend sind die vergleichbare bautechnische Eignung sowie Umweltverträglichkeit der ausgeschriebenen Stoffe.

Die konzeptionelle Entwicklung eines Bauvorhabens und Überlegungen zum Materialeinsatz sind eine originäre Planungsaufgabe, an der die späteren Bieter nicht beteiligt sind. Bieter müssen eindeutig erkennen können, was gefordert wird und welches die Zuschlagkriterien sind. Die Vergabestellen wiederum müssen den Mut haben, entsprechende Entscheidungen zu treffen. Dafür müssen den Vergabestellen handhabbare Kriterien an die Hand gegeben werden, die ggf. zügig von Vergabekammern überprüft werden können.

- **§ 67 Beteiligung des Bundestages beim Erlass von Rechtsverordnungen**

Nach dem neuen § 67 S. 5 soll es bei durch Bundestag und Bundesrat zustimmungsbedürftigen Rechtsverordnungen im Falle einer Änderung der Rechtsverordnung auf Grund des Beschlusses des Bundesrates keiner erneuten Zuleitung der Rechtsverordnung an den Bundestag bedürfen.

Beim aktuellen Regierungsentwurf zur sog. Mantelverordnung hatte der Bundestag den Verordnungsentwurf der Regierung ohne Beratung passieren lassen. Angesichts der Komplexität und Detailtiefe der Regelungen der Mantelverordnung ist dies nachvollziehbar. Sollte der Entwurf der Mantelverordnung vom Bundesrat nun aber mit Maßgaben beschlossen werden und diese von der Bundesregierung übernommen werden, muss der Entwurf nach geltendem Recht dem Bundestag erneut zugeleitet werden.

Künftig beschränkte sich die Beteiligung des Bundestages bei sog. Ping-Pong-Verordnungen wie der Mantelverordnung, der damaligen VerpackV („Dosenpfand“) aber auch bei künftigen Rechtsverordnungen zur Ausgestaltung der Produktverantwortung, auf den ersten Aufschlag der Bundesregierung. Insofern stellt sich die Frage der Vergleichbarkeit zur in der Begründung in Bezug genommenen gleichlautenden Regelung in § 11 Abs. 4 S. 5 DüngG, die lediglich eine Verordnung über den Klarschlamm-Entschädigungsfonds

betrifft. Zu Bedenken ist auch, dass der Bundestag solch komplexe Verordnungen wie die sog. Mantelverordnung künftig eher beraten und ggf. Änderungen beschließen würde, sodass entsprechende Verordnungsverfahren nicht beschleunigt würden.

Mit freundlichen Grüßen

gez.



Umwelt und technischer Arbeitsschutz