



Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit

██████████  
Referatsleiter WR II 2  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn

Per E-Mail: [WR112@bmu.bund.de](mailto:WR112@bmu.bund.de)

5. September 2019

**Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB), Deutscher Abbruchverband e.V. (DA)  
Stellungnahme vom 27.08.2019 zum Referentenentwurf Kreislaufwirtschaftsgesetz,  
Version 27. Juni 2019**

**Stand: 04.09.2019**

---

**Novelle KrWG-E zur Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie**

Sehr geehrter Herr Dr. Petersen,  
sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit übersenden wir Ihnen die vorläufige Stellungnahme des Zentralverbands Deutsches Baugewerbe (ZDB) und des Deutschen Abbruchverbandes e.V. zum Referentenentwurf des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG-E) zur Umsetzung der europäischen Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL). Während viele Aspekte im KrWG-E eine 1:1 Umsetzung der Vorgaben der

AbfRRL sind, erkennen wir insbesondere im Bereich der Produktverantwortung und der Pflichten der öffentlichen Hand deutliche rechtlich verankerte Erweiterungen und Überschreitungen. Wir kommentieren den Entwurf aus der besonderen Perspektive der Bau- und Abbruchwirtschaft.

- **§3 Begriffsbestimmungen**
- **§ 5 Ende der Abfalleigenschaft**
- **§ 23 Produktverantwortung**
- **§ 45 Pflichten der öffentlichen Hand**

Da für diesen Referentenentwurf die Ressortabstimmung noch aussteht, erwarten wir weitere signifikante Änderungen. Wir werden unsere Positionen auch im laufenden Verfahren aktiv einbringen.

### **§3 Begriffsbestimmungen**

**§3 (8)** *„Erzeuger von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische*

*Person,*

*1. durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen (Ersterzeuger) oder*

*2. die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vornimmt, die eine Veränderung der Beschaffenheit oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken (Zweiterzeuger).“*

#### **Anmerkung:**

Damit eine hochwertige Verwertung von Bau- und Abbruchabfällen gelingen kann, ist es erforderlich, die Abfallerzeugereigenschaft eindeutig und verbindlich im KrWG und in den untergesetzlichen Regelungen zu verankern. Wir fordern erneut, die Bauherren als Verursacher der Baumaßnahme in die Pflicht zu nehmen.

Das KrWG muss klar definieren, dass der Bauherr Abfallerzeuger der aus seinem Besitz stammenden Bau- und Abbruchmassen ist. Er ist verantwortlich für die ordnungsgemäße Erkundung und muss auch verantwortlich sein für die ordnungsgemäße Deklara-

tion der anfallenden Abfälle. Ohne die dringend erforderliche Klarstellung kann die Abfalldeklaration nicht auf Grundlage der Ergebnisse aus der Gebäudeerkennung vor Bau- und Abbruch erfolgen. Wenn die Entsorgung nicht bereits bei der Planung des Bauvorhabens oder Abbruchs mitgedacht wird, kann eine möglichst sortenreine Trennung der Abfälle sowie ein Recycling oder anderes Verwertungsverfahren nach den hohen Maßstäben des KrWG nicht gelingen.

§ 3 Abs. 8 KrWG sollte daher wie folgt ergänzt werden:

„Erzeuger von Abfällen im Sinne dieses Gesetzes ist jede natürliche oder juristische Person,

1. durch deren Tätigkeit Abfälle anfallen (Ersterzeuger) oder

**2. die Tätigkeiten beauftragt, bei denen Bau- und Abbruchabfälle entstehen (Ersterzeuger) oder**

3. die Vorbehandlungen, Mischungen oder sonstige Behandlungen vornimmt, die eine Veränderung der Beschaffenheit oder der Zusammensetzung dieser Abfälle bewirken (Zweiterzeuger).“

**§3 (23a) Ergänzung]...** *„Zur stofflichen Verwertung zählen insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung, das Recycling und die Verfüllung.“*

**Anmerkung:**

Die Bau- und Abbruchwirtschaft begrüßt ausdrücklich, die Aufnahme der Verfüllung im KrWG-E als im Bau und Abbruch gängiges stoffliches Verwertungsverfahren für mineralische Bau- und Abbruchabfälle.

**§3 (25a) NEU:** *„Verfüllung im Sinne dieses Gesetzes ist jedes Verwertungsverfahren, bei dem geeignete nicht gefährliche Abfälle zur Rekultivierung von Abgrabungen oder zu bautechnischen Zwecken bei der Landschaftsgestaltung verwendet werden.“*

*„Die für die Verfüllung verwendeten Abfälle müssen Materialien ersetzen, die keine Abfälle sind, für die vorstehend genannten Zwecke geeignet sein und auf die für die Erfüllung dieser Zwecke unbedingt erforderlichen Mengen beschränkt sein.“*

**Anmerkung:**

Diese Definition ist unverändert aus der EU-AbfRRL übernommen. Der Begriff „Rekultivierung von Abgrabungen“ bleibt dennoch unklar. Es ist daher, ggf. in der Begründung zum KrWG-E, zu erläutern, welche Teilschritte der Begriff „Rekultivierung“ in Deutschland beinhaltet:

- ausschließlich das Aufbringen einer Rekultivierungsschicht oder

- zusätzlich zu vorgenanntem noch die Verfüllung des Abgrabungsbereichs unterhalb der Rekultivierungsschicht.

**§ 3 (28)** *„Stand der Technik im Sinne dieses Gesetzes ist der Entwicklungsstand fortschrittlicher Verfahren, ]...[ der die praktische Eignung einer Maßnahme zur Begrenzung von Emissionen in Luft, Wasser und Boden, zur Gewährleistung der Anlagensicherheit, zur Gewährleistung einer umweltverträglichen Abfallentsorgung oder sonst zur Vermeidung oder Verminderung von Auswirkungen auf die Umwelt zur Erreichung eines allgemein hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt gesichert erscheinen lässt.]...[„*

#### **Anmerkung**

„Stand der Technik“ setzt voraus, dass dieses Verfahren wissenschaftlich bzw. fachlich unstrittig und allgemein verbreitet wäre. In diesem Entwurf wird der Begriff insbesondere für sicherheitsrelevante Anforderungen verwendet. Der Begriff „Stand der Technik“, seine Definition und seine unmissverständliche Verwendung in diesem Entwurf sollten noch einmal geprüft und gegebenenfalls überarbeitet werden.

#### **§ 5 Ende der Abfalleigenschaft**

**§ 5 (1)** *„Die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes endet, wenn dieser ein Recycling oder ein anderes Verwertungsverfahren durchlaufen hat [...]:“*

#### **Anmerkung**

Die Ergänzung um das „Recycling“ hebt die zentrale Bedeutung des Verwertungsverfahrens für eine verbesserte Kreislaufführung von Stoffströmen und ein ressourceneffizientes Wirtschaften. Die Bau- und Abbruchwirtschaft unterstützt die Stärkung des Recyclings, um den zukünftigen Rohstoffbedarf zu decken und den auch zukünftig erheblich anfallenden mineralischen Abfallstrom ökologisch und ökonomisch sinnvollen Verwertungswegen zuzuführen. Dennoch weisen wir wiederholt auf die regulatorischen, organisatorischen und technischen Hürden hin, die einer Steigerung des Baustoffrecyclings und damit dem erhöhten Einsatz von RC-Baustoffen entgegenstehen. So wird die Recyclingquote z.B. auch von der Marktpreisdifferenz zum Primärrohstoff und der organisatorischen und lokalen Verfügbarkeit des Primärrohstoffs sowie vom Zusatzaufwand der Verwertung bestimmt. Recycling geschieht nicht zum Selbstzweck, sondern findet dann statt, wenn ein verlässlicher Absatzmarkt für das RC-Material in einer nachgefragten und gesicherten Qualität und der technischen Spezifikation vorhanden ist. Bei der Förderung und dem Ausbau des Absatzmarktes in Deutschland besteht noch dringender Handlungsbedarf.

**§ 5 (2) NEU** *„Die Bundesregierung wird ermächtigt, [...] durch Rechtsverordnung [...] die Bedingungen näher zu bestimmen, unter denen für bestimmte Stoffe und Gegenstände die Abfalleigenschaft endet.“*

### **Anmerkung**

Die Bau- und Abbruchwirtschaft fordert schon seit langem die rechtlich eindeutige Festlegung der Abfallende-Kriterien für sämtliche mineralische Abfallströme. Während in einigen Mitgliedsstaaten, wie in den Niederlanden, Italien und Österreich, sämtliche RC-Baustoffe den Produktstatus erreichen können, wird in Deutschland das Abfallende für RC-Baustoffe nur in der höchsten Güteklasse vergeben. Das Abfallende ist Voraussetzung, um aus Bau- und Abbruchabfällen erneut eine wertvolle Ressource zu machen die somit als Bauprodukte verwendet werden können. Daher begrüßen wir eine baldige Klärung per Rechtsverordnung auf nationaler oder langfristig einheitlich auf EU Ebene.

### **§ 23 Produktverantwortung**

**§ 23 (1)** *„Wer Erzeugnisse entwickelt, herstellt, be- oder verarbeitet oder vertreibt, trägt zur Erfüllung der Ziele der Kreislaufwirtschaft die Produktverantwortung. Erzeugnisse sind möglichst so zu gestalten, dass bei ihrer Herstellung und ihrem Gebrauch das Entstehen von Abfällen vermindert wird und sichergestellt ist, dass die nach ihrem Gebrauch entstandenen Abfälle umweltverträglich verwertet oder beseitigt werden. [...]“*

### **Anmerkung:**

Mit §§ 23 ff soll Art. 8 „Regime der erweiterten Herstellerverantwortung“ gemäß AbfRRL umgesetzt werden. Es werden zusätzlich ergänzende oder „flankierende“ Regelungen auf nationaler Ebene mit verpflichtendem Charakter vorgesehen. Alle gesetzlichen Anforderungen der Produktverantwortung stehen unter Verordnungsvorbehalt. Abfallrechtliche Produktverantwortung soll sich -lt. KrWG- E - also nicht pauschal auf alle Erzeugnisse, sondern nur auf ausgewählte Produktgruppen beziehen. (§ 23 Abs. 4 KrWG).

Die unterzeichnenden Verbände befürworten, dass bereits ganz zu Beginn des Produktlebenszyklus von Bauprodukten (sowohl aus Primärbaustoffen als auch RC-Bau-

stoffen) bestimmte abfallrechtliche Aspekte, z.B. Langlebigkeit, Einsatz von Sekundärrohstoffen, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit berücksichtigt werden sollen, um nachhaltiges Bauen und die Kreislaufwirtschaft im Bau voran zu treiben.

Sollte tatsächlich zukünftig für Bauprodukte eine spezifische Verordnung zur abfallrechtlichen Produktverantwortung in Erwägung gezogen werden, müssen aber den Besonderheiten im Bau und Abbruch angemessen Rechnung getragen werden.

Bauprodukte sind auf Langlebigkeit ausgelegt, um dauerhaft in Bauwerke des Hoch- und Tiefbaues eingebaut zu werden. Der Bauproduktenhersteller oder –importeureur als Inverkehrbringer sollte Produktverantwortung für sein Bauprodukt übernehmen. Es ist allerdings zu beachten, dass mit der Planung, Beschaffung, Bearbeitung und dem Einbau und auch dem Rückbau, dem Recycling und Wiedereinbau sich die Verantwortlichkeiten und Besitzverhältnisse entlang der Wertschöpfungskette verlagern und neu verteilt werden.

Als Teil einer mehrstufigen Wertschöpfungs- und Verwendungskette sind die Baugewerke für die Verarbeitung von komplexen langlebigen Produkte verantwortlich. Die baulichen Anlagen (Gebäude, Verkehrswege etc.) setzen sich aus ganz verschiedenen Produkten zusammen und werden fest mit dem Grund und Boden des Auftraggebers verbunden.

Das KrWG-E strebt eine kollektive Produktverantwortung an, die das verarbeitende Gewerbe, in unserem Fall die Bau- und Abbruchwirtschaft, ebenfalls in die abfallrechtliche Pflicht nehmen will. Das Bau- und Abbruchunternehmen steht bereits in der Pflicht für seine eigenen bauausführenden Tätigkeiten. So werden Maßnahmen zur Abfallvermeidung getroffen, gewerblichen Abfälle nach Gewerbeabfallverordnung getrennt und der Entsorgung oder der Vorbereitung zur Entsorgung zugeführt.

Den verschiedenen bauausführenden Gewerken oder im Abbruch können so genannte „verursacherbezogene Entsorgungskosten“ nach einer jahrzehntelangen Nutzungsphase nicht zugeordnet werden. Baustoffe und Bauwerke verändern sich entlang der Verarbeitungsstufen und langjährigen Nutzungsphase. Unabhängig davon lassen sich beim Verarbeiten der Bauprodukte die zukünftig entstehenden Entsorgungskosten nicht abschätzen. Eine vorherige Kostenabschätzung für eine Entsorgung zum Zeitpunkt des Anfalls der Abfälle ist nicht möglich. Die falsche Einpreisung der hypothetischen Entsorgungskosten in die Bauaufwände wären die Folge.

Vielmehr sehen wir die Bauherren als Besitzer des Gebäudes und als Abfallerzeuger in der Hauptverantwortung für die anfallenden Abfälle. Er plant und beauftragt die Bau- und Abbruchmaßnahmen vor oder nach Nutzungsphase und ist zu diesem Zeitpunkt auch deren Besitzer.

**§ 23 (2) 2** *„den vorrangigen Einsatz von verwertbaren Abfällen oder sekundären Rohstoffen, insbesondere Rezyklaten, bei der Herstellung von Erzeugnissen“*

### **Anmerkung**

RC-Baustoffe erfahren derzeit noch ein erhebliches Akzeptanzproblem, unter anderem weil wirtschaftliche und administrative Barrieren den Marktzugang erschweren. Die gezielte Bevorzugung von den Primärbaustoffen gleichwertigen Recyclingbaustoffen durch die Bauherren und Planer ist seitens des Bau- und Abbruchgewerbe wünschenswert. Insbesondere die öffentliche Hand sollte hier Ihrer Vorbildrolle nachkommen und zumindest produktneutral ausschreiben und keinesfalls RC-Baustoffe ausschließen.

### **§ 45 Pflichten der öffentlichen Hand**

**§ 45 (2)** *„Die Verpflichteten haben]...[ bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen Erzeugnissen den Vorzug zu geben,*

**§ 45 (2) 2.** *„die durch Vorbereitung zur Wiederverwendung oder durch Recycling von Abfällen, insbesondere unter Einsatz von Rezyklaten ]...[ hergestellt wurden.“*

### **Anmerkung:**

Anstatt einer Prüfpflicht, wie sie bisher bestanden hat, sieht der Referentenentwurf eine vorrangige Pflicht (konditionierte Bevorzugungspflicht) für die Behörden des Bundes sowie die der Aufsicht des Bundes unterstehenden Personen vor, vorrangig Sekundärbau- stoffe zu nutzen. Auch wenn diese Pflichten eher im Vergaberecht verankert sein müssen, begrüßen die unterzeichnenden Verbände diesen Ansatz. Der Markt für RC-Baustoffe muss vom Bund weiter erschlossen und gefördert werden.

Neben dem Indikator „Recykat oder Recykatanteil“ werden aber in der Vergabepaxis noch andere ökologische, ökonomische und technische als auch sicherheitsrelevante Kriterien zu berücksichtigen und zu prüfen sein (z.B. Transportwege, Verfügbarkeit von RC- Baustoffen, Qualitäten). Es ist fraglich, nach welchen transparenten Maßstäben diese Krite-

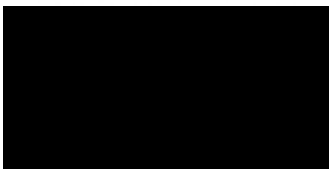
rien im Rahmen von Einzelfallentscheidungen tatsächlich vom Bund gegeneinander abgewogen werden. Im Rahmen einer Vergabe muss es aber eine Mindestanforderung sein, produktneutral auszuschreiben und damit den kategorischen Ausschluss von RC-Baustoffen bei gleicher Eignung zu unterbinden.

Es wurde im KrWG-E festgelegt, dass der öffentlichen Hand keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen dürfen. Hier fehlt aber die Definition, wann Mehrkosten noch zumutbar sind und wann die ausschreibende Stelle den an erster Stelle liegenden Bieter ablehnen und den Auftrag an den nachrangigen Bieter vergeben muss.

Es fehlt auch der Hinweis, wer die Unzumutbarkeit prüft. Unter Vollzugsgesichtspunkten ist diese Definition unverzichtbar.

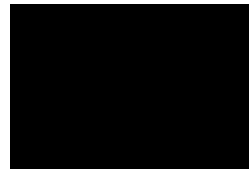
Wir weisen auch auf die zeitgleich formulierten Einschränkungen der Pflicht hin. Hierzu zählen z. B. der Hinweis, dass diese Prüfpflicht nur für Bundesbehörden gilt. Es wurden keine entsprechenden Verpflichtungen zur Umsetzung für die Länder und Kommunen festgeschrieben. Die Länder müssten, soweit dies noch nicht geschehen, entsprechende Vergabevorschriften erlassen.

Mit freundlichen Grüßen



Geschäftsführerin

Geschäftsbereich Unternehmensentwicklung  
Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e.V.



Geschäftsführer

Deutscher Abbruchverband e.V.