

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz
Abteilung TII2

Postfach 12 06 29
53048 Bonn
Per Mail: TII2@bmu.bund.de

13. Mai 2024

Novelle der Gewerbeabfallverordnung /Referentenentwurf

Sehr geehrter Herr [REDACTED]
sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Möglichkeit, den Referentenentwurf zur Novelle der Gewerbeabfallverordnung kommentieren zu können.

Wir begrüßen das grundsätzliche Ziel der Novelle, die bisherigen Regelungen der Gewerbeabfallverordnung stringenter und vollzugstauglicher zu gestalten, um die Getrenntsammlung und die Getrennthaltung zu stärken und so die Sortenreinheit von Sekundärstoffen zu erhöhen.

Unsere nachfolgenden Anmerkungen zum Referentenentwurf beziehen sich ausschließlich auf mineralische Bau- und Abbruchabfälle.

1. Getrennte Sammlung durch weitere Abfallschlüsselnummern unterstützen

Die getrennte Sammlung verschiedener mineralischer Bauabfälle kann durch neue zusätzliche Abfallschlüsselnummern gezielt unterstützt werden. So führt das Fehlen eigener Abfallschlüsselnummern z. B. für Porenbeton und Kalksandstein bisher dazu, dass diese Abfälle unterschiedlichen anderen Abfallschlüsseln zugeordnet werden. Eine Getrenntsammlung mit dem Ziel, die Sortenreinheit aller Abfallfraktionen zu steigern, ist so nicht möglich. Dies kann nur erreicht werden, wenn jeweils eigene Abfallschlüsselnummern zur Verfügung stehen.

Ähnliches gilt für Gipsabfälle. Hier sollte eine Unterteilung der Abfallschlüsselnummer 170802 in die drei Bereiche „Gips(karton)platten“, „Gipsfaserplatten“ und „Sonstige Baustoffe auf Gipsbasis“ erfolgen. Da Gips(karton)platten, Gipsfaserplatten und sonstige, meist stückige Gipsabfälle unterschiedlich recycelt werden, würde die vorgeschlagene Differenzierung der Qualität aller drei Fraktionen gleichermaßen zugutekommen.

2. Überwachung der getrennten Sammlung vor Ort durch die Behörde

Mit den Neuregelungen zur stichprobenartigen Vor-Ort-Überwachung der getrennten Sammlung durch die zuständige Behörde will die Novelle dazu beitragen, den Vollzug der Gewerbeabfallverordnung zu stärken. Wenngleich die Zielsetzung nachvollziehbar ist, kann bereits jetzt vermutet werden, dass diese Vor-Ort-Kontrollen zu erheblichen Problemen führen werden. Einerseits muss die Behörde zusätzliches Personal für diese Aufgabe bereitstellen, was zu höheren Entsorgungskosten (Abfallgebühren) für die Bürger führen wird. Zum anderen sind Rechtsstreitigkeiten absehbar, sollte die Behörde Verstöße beanstanden. Denn aufgrund der Ausnahmeregelungen von der Getrenntsammlung (technische Unmöglichkeit, wirtschaftliche Unzumutbarkeit und weitere) dürfte sich vielfach auch Vor-Ort nicht eindeutig klären lassen, ob tatsächlich ein Verstoß vorliegt. Bereits die Absenkung der Mengenschwelle für die „geringfügige Menge“ von 1 m³ auf 0,5 m³ je Bau- oder Abbruchmaßnahme ist problematisch, denn sie führt dazu, dass auf platzmässig i.d.R. beengten Baustellen zusätzliche Abfallbehälter aufgestellt werden müssen, wodurch die „technische Unmöglichkeit“ begünstigt wird. Die Absenkung der „geringfügigen Menge“ könnte also kontraproduktiv wirken. Zudem rechtfertigt die geringe Menge in vielen Fällen keine Erfassung durch separate Abfallbehälter. Es wäre daher zielführender, die bestehende Mengenschwelle von 1 m³ je Abfallart und Baustelle beizubehalten.

Die in diesem Zusammenhang mit der behördlichen Überwachung geforderte Risikoanalyse setzt zudem umfangreiches Fachwissen u. a. über die verschiedenen Abfallfraktionen voraus. Es stellt sich die Frage, ob die Behördenvertreter über das entsprechende Fachwissen verfügen, um diese Risikoanalyse angemessen durchführen zu können.

3. Umgang mit asbesthaltigen Bau- und Abbruchabfällen

Die Novelle bezieht sich gemäß Begründung beim Umgang mit asbesthaltigen Bauabfällen auf die Mitteilung 23 „Vollzugshilfe zur Entsorgung asbesthaltiger Abfälle (LAGA M23)“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall. Es ist aber in keinsten Weise ausreichend, diesen komplexen Bereich lediglich mit einem Verweis auf die LAGA M23 abzuhandeln. Denn die LAGA M23 ist bisher weder bundesweit noch einheitlich umgesetzt. Im Gegenteil: nur fünf Bundesländer haben bislang Vollzugshinweise oder Erlasse in Bezug auf die LAGA M23 eingeführt, die teilweise nicht einmal öffentlich zugänglich sind. Es fehlt eine rechtliche Verankerung der LAGA M23 u. a. im Kreislaufwirtschaftsgesetz, der Deponieverordnung und anderen Regelwerken auf Bundesebene. Wenn die Regelungen der LAGA M23 bundeseinheitlich zur Anwendung kommen sollen, dann muss zunächst eine entsprechende rechtliche Verankerung der Vorgaben erfolgen. Dies trifft z. B. auf den Begriff der „nicht gefährlichen asbesthaltigen Abfälle“ zu, der weder im deutschen noch im europäischen Abfallrecht definiert und verankert ist. Erstaunlich ist zudem, dass in der Novelle der Gewerbeabfallverordnung zunächst noch die Unterscheidung in gefährliche und nicht gefährliche asbesthaltige Bauabfälle vorgenommen wird, dann aber offensichtlich beide Fraktionen in der Gruppe „Asbesthaltige Bau- und Abbruchabfälle“ zusammengeführt werden sollen.

LAGA-Mitteilungen geben regelmäßig nur die Meinung eines fachkundigen Gremiums wieder und ihre rechtliche Bindungswirkung ist eng begrenzt. Werden sie per Erlass in einem Bundesland eingeführt, haben sie lediglich eine nach innen, in die Verwaltung hinein, gerichtete Wirkung. Die unmittelbar Betroffenen (z. B. Abfallerzeuger und Entsorger) erreichen LAGA-Mitteilungen lediglich mittelbar über den im Zweifel uneinheitlichen Verwaltungsvollzug. Die gewünschten Regelungen müssen also aus der LAGA M 23 entnommen und in der Verordnung bzw. im deutschen Abfallrecht selbst geregelt werden. Dabei sind originäre Pflichten adressatenbezogen auszugestalten, um die erforderliche Rechtssicherheit herzustellen.

Inhaltlich ist festzustellen, dass eine verpflichtende Beseitigung asbesthaltiger Bestandteile ab der ersten Faser der Gefahrstoffverordnung widerspricht und dazu führen dürfte, dass große Mengen an Beton- und Betonmischabfälle aus dem Stoffkreislauf ausgeschleust werden müssen. „Circular Economy“-Ansätze lassen sich im Bausektor aber nicht realisieren, wenn der mengenmäßig größte und hinsichtlich seiner Verwendbarkeit beste Stoffstrom nicht genutzt werden kann. Zudem ist das erforderliche Deponievolumen schlichtweg nicht vorhanden.

Es ist zusätzlich dringend erforderlich, im Rahmen einer Definition der „nicht gefährlichen asbesthaltigen Bau- und Abbruchabfälle“ den Beurteilungswert der LAGA M23, bei dessen Unterschreitung eine Verwertung möglich bleibt, rechtlich verbindlich und bundesweit einzuführen. Die LAGA M23 ermöglicht den analytischen Nachweis der Asbestfreiheit, wenn bei Haufwerken mineralischen Ursprungs, bei denen ein Verdacht auf Asbest besteht, eine Beprobung nach den einschlägigen Vorgaben (LAGA PN 98, DIN 19698) und eine Untersuchung nach VDI 3876 stattgefunden hat und der Beurteilungswert von 0,010 M.-% unterschritten wird. Für Recyclinggips kann analog das IFA-Verfahren 7487 mit dessen methodenspezifischer Nachweisgrenze angewendet werden, um den Nachweis der Asbestfreiheit zu führen.

Im Hinblick auf die Dokumentation über die getrennte Sammlung von Bau- und Abbruchabfällen fehlt in Eintrag 11 zumindest der Hinweis auf nicht gefährliche asbesthaltige Bau- und Abbruchabfälle. Bei der derzeit gewählten Formulierung wird diese Spalte stets leer bleiben, da sie sich entsprechend der AVV auf gefährliche Abfälle bezieht, diese jedoch nicht der Gewerbeabfallverordnung unterliegen.

4. Sachverständigenprüfung

Gemäß Novelle soll es zukünftig möglich sein, dass die Behörde auf Kosten des Abfallerzeugers oder des Abfallbesitzers einen Sachverständigen beauftragt, der die Dokumentation über gemischt gesammelte Bauabfälle überprüft. Diese Regelung muss stärker eingeschränkt werden, denn der Vordruck ist so unkonkret, dass die Behörde praktisch in jedem Fall einen Sachverständigen beauftragen kann. Um hier ein Ausufern zu verhindern, müssen die Angaben im Vordruck detaillierter gefasst werden, so dass Sachverständige nur in wirklich begründeten Ausnahmefällen eingeschaltet werden können.

5. Inkrafttreten und Übergangsfristen

Es ist zu vermuten, dass die Effektivität der Gewerbeabfallverordnung eher durch eine Erhöhung der Bußgelder gestärkt wird als durch die Einführung neuer Dokumentations- und Überwachungspflichten.

Da durch die Novelle u. a. neue Anlagenausstattungen und eine Begrenzung auf nur zwei Kaskadenteile gefordert werden, sollte die Übergangsfrist an die häufig langen Laufzeiten der Kaskadenverträge angepasst werden.

6. Fazit

Die Novelle der Gewerbeabfallverordnung zielt darauf ab, Verbesserungen bei der Getrenntsammlung und Getrennthaltung auch von Bau- und Abbruchabfällen zu erreichen. Die vorgesehenen Änderungen werden aber genau dazu nicht führen. Vielmehr werden der bürokratische Aufwand und die Kosten weiter erhöht, ohne eine Reduktion gemischter Bau- und Abbruchabfälle zu erreichen. Einerseits fehlen Ansätze, fehlende Abfallschlüsselnummern zu ergänzen, um die Getrenntsammlung zu unterstützen. Andererseits wird die herabgesetzte Mengenanforderung an die Getrenntsammlung dazu führen, dass technisch oder wirtschaftliche Ausnahmen häufiger als heute begründet sind, so dass letztlich die gemischte Sammlung unterstützt wird.

Die weitreichendsten Auswirkungen dürften die Bestrebungen haben, asbesthaltige Bauabfälle konsequent zu beseitigen. Abgesehen davon, dass der Verweis auf die LAGA M23 in der Novelle in keinsten Weise ausreichend und rechtssicher ist, würde die Asbestausschleusung ab der ersten Asbestfaser bedeuten, dass ggf. bis zu 50 Mio. t Recyclingbaustoffe bester konstruktiver Qualität zu beseitigen sind. Damit wären sämtliche Überlegungen, diese Sekundärstoffe im Sinne der Circular Economy zu nutzen, schlagartig unmöglich gemacht. Die Ausschleusung dieser Recyclingbaustoffe würde nicht nur zu Deponieengpässen führen, sondern vor allem zu kaum vertretbaren Kostensteigerungen, die mit der Vorerkundung, dem selektiven Ausbau belasteter Bestandteile und deren separater Beseitigung zusammenhängen. Wenn das Thema Asbest geregelt werden soll, muss der Fokus auf dem Nachweis der Asbestfreiheit liegen, so dass die Verwertungspotenziale auch zukünftig genutzt werden können.

Im Ergebnis lehnen wir die vorgeschlagene Novelle der Gewerbeabfallverordnung ab, da sie absehbar zu drastischen Kostensteigerungen, mehr Bürokratie und einer Zunahme der Deponierung führen wird. Das selbstgesteckte Ziel, mehr sortenreine Sekundärstoffe für die hochwertige Verwertung zu generieren, dürfte dagegen verfehlt werden. Einer Überarbeitung der Gewerbeabfallverordnung im Sinne der Kreislaufwirtschaft stehen wir weiterhin positiv gegenüber.

Mit freundlichen Grüßen

Bundesverband Baustoffe –
Steine und Erden e.V.

