

Produktstatus und Akzeptanz gütegeschützter Recyclingbaustoffe in Österreich

Thomas M. Kasper

1.	Gesetzliche Grundlagen	60
2.	Recycling-Baustoffverordnung 1.1.2016	64
2.1.	Die Verordnung	64
2.2.	Qualitätssicherung und Güteschutz	67
2.3.	Abfallende	67
3.	Entwicklung nach 2016	68
4.	Zusammenfassung	69

Die Grundlagen für die Herstellung und den Einsatz von Recycling-Baustoffen in Österreich haben sich mit 1.1.2016 grundlegend geändert.

In den 25 Jahren zuvor waren die Richtlinie für Recycling-Baustoffe des österreichischen Baustoff-Recycling Verbandes (BRV)¹ und der Bundesabfallwirtschaftsplan die grundlegenden Normen für die Herstellung und den Einsatz von recycelten mineralischen Abfällen aus dem Abbruch bzw. Rückbau von Bauwerken.

Die Recyclingrichtlinie legte Materialqualitäten, Einsatzbereiche und ein Qualitätssicherungssystem für die Herstellung von Recycling-Baustoffen fest. Die Materialqualitäten gliederten sich in die Klassen A+, A, B und C. Ihnen zugeordnet war ein Grenzwertregime, das in Form eines Leitparametersystems ausgestaltet war. Wurden über längere Zeiträume keine bzw. entsprechend kleine Messwerte gemessen, konnte im Rahmen des Qualitätssicherungssystems die Anzahl der Parameter auf die relevanten Parameter reduziert werden. Das Grundparameterset bestand aus 8 Eluatwerten und 1 Gesamtgehalt, die für die Einstufung zu überprüfen waren, bei Verdacht waren zusätzlich Schwermetallgesamtgehalte zu untersuchen. Die korrespondierenden Grenzwerte für diese Schwermetallgesamtgehalte fanden sich im Bundesabfallwirtschaftsplan.

Je nach Qualität der Materialien waren unterschiedliche Einbauarten und Einsatzbereiche vorgesehen.

¹ Richtlinie für Recycling-Baustoffe, 8. Auflage, BRV

Ungeachtet der Qualität der Materialien, behielten die Recycling-Baustoffe jedoch bis zum zulässigen Einbau ihre Abfalleigenschaft. Dies hatte bzw. hat insbesondere zwei wesentliche Rechtsfolgen:

1. die produzierten Materialien durften nur an befugte Abfallsammler und -behandler übergeben werden,
2. bei der Verwendung werden Abfälle eingebaut, wodurch gegebenenfalls Altlastenbeitragspflicht (9,20 EUR/t) ausgelöst wird².

Deshalb stand seit Jahrzehnten die Forderung der Produzenten nach einer Abfallende-
verordnung im Raum. Dieser Forderung bzw. diesem Wunsch kam der Verordnungs-
geber nach einem jahrelangen Entwicklungsprozess mit der Recycling-Baustoff-
verordnung (RBV) nach. Die Recycling-Baustoffverordnung wurde mit 29.6.2015
kündgemacht und trat mit 1.1.2016 in Kraft³.

Zum rechtlichen Hintergrund:

1. Gesetzliche Grundlagen

Die rechtlichen Grundlagen für das Ende der Abfalleigenschaft finden sich einerseits europarechtlich in der Abfallrahmenrichtlinie und andererseits – qua Umsetzung – national im Abfallwirtschaftsgesetz (AWG 2002)⁴.

§ 5 AWG 2002 normiert die Kriterien für das *Abfallende*.

Das AWG 2002 kennt zwei Wege, die zum Verlust der Abfalleigenschaft eines solchen führt:

- (1) Absatz 1 normiert den allgemeinen Fall des Abfallendes durch substituierende Verwendung als Primärrohstoff (*stoffliche Verwertung*).

§ 5 Abs. 1 AWG 2002 lautet:

Soweit eine Verordnung gemäß Abs. 2 oder eine Verordnung gemäß Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle nicht anderes bestimmt, gelten Altstoffe so lange als Abfälle, bis sie oder die aus ihnen gewonnenen Stoffe unmittelbar als Substitution von Rohstoffen oder von aus Primärrohstoffen erzeugten Produkten verwendet werden.

§ 5 Abs. 1 AWG 2002 bietet also nicht jedem Abfall, sondern bloß Altstoffen die Möglichkeit der Beendigung der Abfalleigenschaft.

In § 2 Abs. 4 Z 1 AWG 2002 ist der Begriff *Altstoffe* legal definiert:

Altstoffe sind:

- a) Abfälle, welche getrennt von anderen Abfällen gesammelt werden, oder

² Altlastensanierungsgesetz, BGBl 299/1989 idGF

³ Recycling-Baustoffverordnung BGBl II 181/2015

⁴ Abfallwirtschaftsgesetz, BGBl I 102/2002

b) Stoffe, die durch eine Behandlung aus Abfällen gewonnen werden, um diese Abfälle nachweislich einer zulässigen Verwertung zuzuführen.

Sohin gelten nur jene Abfälle als Altstoffe, die einem Abfallende zugänglich sind, die getrennt gesammelt werden oder durch eine Behandlung entstanden sind, um einer zulässigen Verwertung zugeführt zu werden.

Der Begriff *Verwertung* findet sich ebenfalls im AWG legal definiert:

Gemäß § 2 Abs. 5 Z 2 AWG 2002 ist die *stoffliche Verwertung*:

die ökologisch zweckmäßige Behandlung von Abfällen zur Nutzung der stofflichen Eigenschaften des Ausgangsmaterials mit dem Hauptzweck, die Abfälle oder die aus ihnen gewonnenen Stoffe unmittelbar für die Substitution von Rohstoffen oder von aus Primärrohstoffen erzeugten Produkten zu verwenden, [...]

Im Falle mineralischer Abfälle aus Abbruch- bzw. Rückbaumaßnahmen, kann die Aufbereitung der Baurestmassen in einer Recyclinganlage als eine Behandlung im Sinne des § 2 Abs. 4 Z 1 lit b AWG 2002 gesehen werden, wodurch Recyclingmaterialien nach der Aufbereitung jedenfalls als Altstoffe gelten und so einem Abfallende qua stofflicher Verwertung zugänglich sind.

Der im Anschluss vorgesehene Einsatz als Recycling-Baustoff stellt die zulässige Verwertung (Substitution von (Primär)Rohstoffen) dar, die zum Abfallende führt.

(2) Absatz 2 des § 5 AWG ist als Verordnungsermächtigung ausgestaltet und legt die grundsätzlichen Regeln zur Erstellung einer Abfallendeverordnung fest, die es zu erfüllen gilt, will der Gesetzgeber eine Abfallendeverordnung gemäß Art 6 Abs. 2 der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle⁵ erstellen. Diese stellt die zweite Möglichkeit, um die Abfalleigenschaft enden zu lassen, dar.

Die Recycling-Baustoffverordnung, insbesondere ihr 4. Abschnitt, stellt eine solche Verordnung dar.

Das Europäische Parlament und der Rat haben im Jahr 2008 in der Abfallrahmenrichtlinie in Art 6 (ARRL) Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft zugrunde gelegt.

Gemäß Art 6 Abfallrahmenrichtlinie können bestimmte festgelegte Abfälle ihre Abfalleigenschaft verlieren, wenn sie

1. Ein Recyclingverfahren durchlaufen haben und
2. Spezifische Kriterien erfüllen.

Diese Kriterien sind nach folgenden Bedingungen festzulegen:

- a. Der Stoff muss gemeinhin für bestimmte Zwecke verwendet werden,
- b. Es muss ein Markt oder eine Nachfrage dafür bestehen,
- c. Der Stoff muss die technischen Anforderungen für die bestimmten Zwecke (Einsatzbereich) erfüllen

⁵ Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien (Abfallrahmenrichtlinie)

- d. Der Stoff muss die Rechtsvorschriften und Normen für Erzeugnisse (Produkte, Primärrohstoffe) erfüllen und
- e. Die Verwendung des Stoffes darf nicht zu schädlichen Umwelt- oder Gesundheitsfolgen führen.

Erforderlichenfalls sind Grenzwerte für Schadstoffe festzulegen, um nachteilige Umweltauswirkungen hintanzuhalten.

Erfüllt ein Abfall diese Kriterien, ist er nicht mehr als Abfall anzusehen. Entfällt die Abfalleigenschaft werden gleichzeitig die abfallrechtlichen Bestimmungen unbedeutend, sie sind nicht mehr anwendbar. Stattdessen sind die einschlägigen Regelungen für Produktnormen anzuwenden. Bei Recyclingbaustoffen sind dies die Regelungen der Bauprodukteverordnung und die auf dieser Basis erlassenen harmonisierten EN Normen, insbesondere jene für Gesteinskörnungen.

Art 6 Abs. 2 legt im Sinne eines Auftrages an die Legisten der Mitgliedstaaten fest, dass jedenfalls (als Mindestumfang) Abfallende-Verordnungen für:

- Körniges Gesteinsmaterial (Recyclingbaustoffe) und
- Papier, Glas, Metall, Reifen und Textilien

auszuarbeiten sind.

Ausgangspunkt der RBV sind also die unionsrechtlichen Bestimmungen aus der Abfallrahmenrichtlinie mit dem Ziel Recycling in Europa zu fördern, um eine Entwicklung zu einer europäischen Recycling-Gesellschaft mit einem hohen Maß an Effizienz der Ressourcenschonung (in diesem Zusammenhang Primärrohstoffe, aber auch Deponievolumen) einzuleiten.

Baustoff Recyclingmaterialien verlieren ihre Abfalleigenschaft und sind demnach nicht mehr als Abfälle anzusehen, wenn sie ein Recyclingverfahren durchlaufen haben und die entsprechenden Kriterien erfüllen.

Der Einsatz von Recycling-Baustoffen hat sich europaweit seit vielen Jahren (in Österreich 28 Jahre BRV und GSV) etabliert und bewährt, daher können für die marktüblichen Produkte die ersten beiden Punkte – Verwendung für bestimmte Zwecke (a) und die Existenz eines Marktes (b) – als gegeben angesehen werden. Die legislative Aufgabe der Mitgliedstaaten beschränkt sich hierbei wohl auf die Kodifizierung des status quo – wollte man meinen.

Basierend auf der Bauprodukteverordnung⁶ werden europaweit vereinheitlicht vom CEN (Comité européen de Normalisation) harmonisierte EN Normen als technischer Standard erarbeitet und erlassen. Die nationalen Normungsinstitute erlassen darauf aufbauend Umsetzungsakte. Diese stellen die technischen Anforderungen für Bauprodukte dar. Im Fall der Recyclingbaustoffe sind die Normen für Gesteinskörnungen und Zuschlagstoffe (EN 13242, 13043, 12620) einschlägig und bilden die bautechnischen Grundlagen für die aus Bauabfällen erzeugten Produkte.

⁶ Verordnung (EU) Nr. 305/2011 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 zur Festlegung harmonisierter Bedingungen für die Vermarktung von Bauprodukten und zur Aufhebung der Richtlinie 89/106/EWG des Rates (Bauprodukteverordnung)

Schon aus den Bestimmungen der Bauprodukteverordnung resultiert die Verpflichtung zur Erstellung einer Leistungserklärung beim Inverkehrbringen eines Baustoffes – dies gilt unionsweit auch für den Bereich der Recycling-Baustoffe. Lit c des Abs. 1 des Art 6 ARRL kann sohin als erfüllt angesehen werden.

Lit d und e leg cit fordern, dass es zu keinen schädlichen Umwelt- und Gesundheitsfolgen kommt; erforderlichenfalls sind dazu Grenzwerte für Schadstoffe festzulegen.

Zur Gewährleistung der Vermeidung von schädlichen Umwelt- und Gesundheitsfolgen durch die Verwendung von Recycling-Baustoffen sind grundsätzlich unterschiedliche Maßnahmenebenen denkbar:

1. Entfernung von Schadstoffen aus den Eingangsmaterialien bereits vor dem Abbruch,
2. Sortenreine Gewinnung (Abbruch) und Anlieferung an den Recyclingbetrieb,
3. Beschränkung der Einsatzstoffe durch Verwendungsverbote (z.B. keine Gipsabfälle),
4. Festlegung von Grenzwerten für mögliche Schadstoffe (Eluatwerte, Gesamtgehalte),
5. Einschränkung der Anwendungsarten (z.B. in gebundener Bauweise, unter einer undurchlässigen Deckschicht),
6. Einschränkungen der Einsatzorte (z.B. Einsatzverbote im GW-Schwankungsbereich).

Die Recycling-Baustoffverordnung kennt alle sechs Varianten von Maßnahmen zur Vermeidung von schädlichen Umwelt- und Gesundheitsfolgen.

Österreich hat den Art 6 Abs. 2 der ARRL im § 5 AWG 2002 umgesetzt.

§ 5 Abs. 2 AWG 2002 lautet:

Der Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft wird ermächtigt, in Übereinstimmung mit den Zielen und Grundsätzen der Abfallwirtschaft, unter Wahrung der öffentlichen Interessen (§ 1 Abs. 3) und unter Beachtung auf die Vorgaben des Bundes-Abfallwirtschaftsplans mit Verordnung abweichend zu Abs. 1 festzulegen, unter welchen Voraussetzungen, zu welchem Zeitpunkt und für welchen Verwendungszweck bei bestimmten Abfällen die Abfalleigenschaft endet. Eine derartige Verordnung ist nur zu erlassen, wenn

- a. die Sache üblicherweise für diesen bestimmten Verwendungszweck eingesetzt wird,
- b. ein Markt dafür existiert,
- c. Qualitätskriterien, welche die abfallspezifischen Schadstoffe berücksichtigen, insbesondere in Form von technischen oder rechtlichen Normen oder anerkannten Qualitätsrichtlinien, vorliegen und
- d. keine höhere Umweltbelastung und kein höheres Umweltrisiko von dieser Sache ausgeht als bei einem vergleichbaren Primärrohstoff oder einem vergleichbaren Produkt aus Primärrohstoff.

Daran anknüpfend legt Absatz 3 Details für die Umsetzung fest.

§ 5 Abs. 3 AWG 2002 lautet:

Eine Verordnung gemäß Abs. 2 hat entsprechend den Erfordernissen des Umweltschutzes insbesondere folgende Punkte zu enthalten:

1. die Konkretisierung (Beschreibung) der Sache;
2. die Festlegung der Verwendungszwecke für den Anwendungsbereich der Verordnung;
3. die Festlegung von Qualitätskriterien entsprechend einem Produkt oder einem Rohstoff oder die Einhaltung von Anforderungen für einen Herstellungsprozess;
4. die Begrenzung abfallspezifischer Schadstoffe;
5. die Art des Nachweises und der Nachweisführung in Abhängigkeit der Qualitätskriterien und
6. unter Berücksichtigung der Abfallart und der Verwendungszwecke Art, Form und Umfang der Aufzeichnungen gemäß Abs. 5 und Art, Form, Umfang und Übermittlung der Meldungen gemäß Abs. 4 und 5.

Dies stellt die Rahmenbedingungen für den Bundesminister bei der Erstellung einer Abfallverordnung dar.

Die Recycling-Baustoffverordnung folgt den Anforderungen und hat diese erfüllt.

2. Recycling-Baustoffverordnung 1.1.2016

Nach einem eindrucksvollen Diskussionsprozess, der mehrere Jahre in Anspruch nahm, wurde am 29. Juni 2015 die Recycling-Baustoffverordnung (RBV), die am 1.1.2016 in Kraft getreten ist, kundgemacht. Die Recycling-Baustoffverordnung regelt aber nicht bloß das Abfallende von Recycling-Baustoffen sondern den gesamten Lebenszyklus eines Recycling-Baustoffes, beginnend bereits vor dessen Entstehung bei einer Schadstofferkundung vor Abbruch bis hin zum Einsatz (und dessen Beschränkungen) des hergestellten Recyclingproduktes.

2.1. Die Verordnung

Die österreichische Verordnung über die Pflichten bei Bau- oder Abbruchtätigkeiten, die Trennung und die Behandlung von bei Bau- oder Abbruchtätigkeiten anfallenden Abfällen, die Herstellung und das Abfallende von Recycling-Baustoffen (Recycling-Baustoffverordnung – RBV) regelt in 19 Paragraphen (über 8 Seiten), sowie in 4 Anhängen (über weitere 17 Seiten) mit Zur-Hilfenahme dreier technischer Normen (ÖNORMEN) die Bereiche:

- Pflichten bei Bau- und Abbruchtätigkeiten:
 - * Schadstofferkundung,
 - * Verwertungsorientierten Rückbau,
 - * dessen Dokumentation,

- Trennung von dabei anfallenden Abfällen (Trennpflicht).
- Behandlung dieser Abfälle.
- Herstellung von Recycling-Baustoffen:
 - * Regelungen über die Eingangsprodukte,
 - * Recyclingverbote gewisser Abfälle,
 - * Eingangskontrolle inklusive Prüfung der Dokumentation des Rückbaus,
 - * Qualitätsanforderungen für
 - Einkehrsplitt,
 - Ausbausplatt,
 - Gleisaushubmaterial,
 - Technische Schüttmaterialien aus dem Verkehrswegebau,
 - Einsatz von Stahlwerksschlacken,
 - aber auch für Recycling-Baustoffe.
 - * Qualitätssicherungssystem,
 - * Bezeichnung,
 - * Aufzeichnungs- und Meldepflichten,
 - * Einsatzbereiche und Verwendungsverbote

und

- deren Abfallende.

Der Titel *Verordnung des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft über die Pflichten bei Bau- oder Abbruchtätigkeiten, die Trennung und die Behandlung von bei Bau- oder Abbruchtätigkeiten anfallenden Abfällen, die Herstellung und das Abfallende von Recycling-Baustoffen (Recycling-Baustoffverordnung)* sowie die Punktation der Regelungsbereiche, zeigen sehr deutlich, dass die österreichische Version der Abfallenderegulation für recycelte Baustoffe, keine bloße Abfallenderegulation ist, sondern wesentlich mehr Themen und Themenkreise behandelt. Dies bringt der § 2 leg cit, der mit *Geltungsbereich* übertitelt ist, eindrucksvoll zum Ausdruck:

§ 2 lautet:

Diese Verordnung gilt für:

1. Bau- oder Abbruchtätigkeiten und daraus resultierende Abfälle;
2. die Herstellung und die Verwendung von Recycling-Baustoffen als natürliche, recycelte oder industriell hergestellte Gesteinskörnungen durch die Behandlung bestimmter Abfälle gemäß Anhang 1 und
3. bestimmte Recycling-Baustoffe, bei denen die Abfalleigenschaft gemäß § 5 Abs. 2 AWG 2002 endet.

In § 2 lässt sich die Regelungsweite dieser Verordnung bereits erahnen. In diesem Exkurs werden jene Bereiche behandelt, die grundlegend für die Entwicklung der Akzeptanz und des Marktes gütegesicherter Recycling-Baustoffe seit 1.1.2016 sind.

Die österreichische Regelung beschäftigt sich also mit dem gesamten Prozess vom ausgedienten Gebäude bis zum Wiedereinsatz eines daraus hergestellten Recycling-Baustoffes. Vor der Prämisse eine hohe Qualität von Recycling-Baustoffen zu erreichen, wird hier an mehreren Stellen gedreht, justiert und kontrolliert.

Beginnend mit einer Schadstofferkundung im Gebäude nach Beendigung der Nutzung, über eine daraus resultierende Schadstoffentfernung vor dem Abbruch, gefolgt von einem verwertungsorientierten Rückbau, zu Vermeidung von Verunreinigungen der Ausgangsstoffe von Recycling-Baustoffen. Die bei Abbruch anfallenden Abfälle werden getrennt erfasst, getrennt gelagert (Trennpflicht) und sortenrein und schadstoffentfrachtet an den Recyclingbetrieb übergeben. Für bestimmte Materialien ist ein Recyclingverbot normiert, besondere Verunreinigungen sind als solche ausgewiesen und sollen vermieden werden. Dieser hat im ersten Schritt die Dokumentation der ordnungsgemäßen Durchführung dieser vorangegangenen Schritte zu überprüfen und gleichzeitig die Eingangsmaterialien im Rahmen der Eingangskontrolle auf deren Eignung zur Herstellung von Recycling-Baustoffen zu überprüfen.

Die Produktion bzw. die Behandlung der Recyclingmaterialien erfolgt in Begleitung zweier Qualitätssicherungssysteme – eines für die Überprüfung der Einhaltung der bautechnischen Eigenschaften, den Vorschriften der einschlägigen EN bzw. ÖNORMEN folgend, ein zweites, das etwas dichter und strenger gestrickt ist (jede Charge wird ausnahmslos über den vollen Parameterumfang von einem dafür akkreditierten Labor überprüft), zur Überprüfung der Einhaltung der Umweltparameter. Dies sind 10 Eluatparameter (nach erster Novelle vom 27.10.2016) und 8 Gesamtgehaltsparemeter. Zusätzlich finden sich hier zwei weitere Parameter, die eine Verschärfung bzw. Konkretisierung der bautechnischen Parameter aus den harmonisierten EN-ÖNORMEN darstellen. Für die in dieser Weise, mit diesem Qualitätssicherungssystem hergestellten Recycling-Baustoffen werden in weiterer Folge Einsatzbereiche und Verwendungsverbote definiert. Zur Kontrolle des Verbleibs der Recycling-Baustoffe erhalten diese eigene Abfallschlüssel und sind über das elektronische Abfallregister (EDM) zu melden und aufzuzeichnen.

Mit dieser Regelung wird dem – aus dem BVG für umfassenden Umweltschutz ableitbaren – verfassungsrechtlichen Grundsatz in dubio pro natura eindrucksvoll Rechnung getragen. Es stellt sich allerdings die Frage – dies vor allem im Vergleich mit anderen europäischen Abfallenderegulungen – ob die österreichische Antwort auf den unionsrechtlichen Auftrag eine Abfallenderegulung für körniges Gesteinsmaterial, im Hinblick auf die Entwicklung zu einer europäischen Recycling-Gesellschaft, zu normieren, nicht in einem Spannungsverhältnis mit den selbst in § 1 der österreichischen Recycling-Baustoff Verordnung festgesetzten Ziel, das Recycling im Sinne unionsrechtlicher Zielvorgaben zu fördern, steht.

2.2. Qualitätssicherung und Güteschutz

Im Sinne des Zieles des § 1 der RBV eine hohe Qualität von Recycling-Baustoffen sicherzustellen, hat der Ordnungsgeber im Vergleich zu den vor 1.1.2016 geltenden Bestimmungen einerseits die Anzahl der Parameter erhöht, andererseits die Grenzwerte der umweltchemischen Parameter verschärft. Dies in Kombination mit einer Verdichtung der verpflichtenden Untersuchungsintervalle, durchzuführen für jede Produktionscharge (alle 50 Produktionsstunden) durch ein dafür akkreditiertes Labor, stellt ein beeindruckendes Qualitätssicherungssystem dar, das eine empfindliche Mehrbelastung für den herstellenden Betrieb bedeutet.

Die produzierte Charge darf erst zum Verkauf gelangen, wenn alle (umweltchemische und bautechnische) Gutachten vorliegen.

Aufbauend auf das gesetzlich vorgeschriebene Qualitätssicherungssystem, bietet der österreichische Güteschutzverband für Recycling-Baustoffe (GSV) die Überprüfung der Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben bei zweier zusätzlicher Fremdüberwachungen pro Jahr unter Verleihung des Güteschutzzeichens als Qualitätsmerkmale an⁷.

Die Erfahrungen des Güteschutzverbandes zeigen, dass die Akzeptanz am Markt aber vor allem im Hinblick auf behördliche Überprüfungen die Kontrolle durch den Güteschutzverband sich als sehr förderlich herausgestellt hat. Zusätzlich erhöht die zusätzliche Kontrolle durch den Güteschutzverband die Rechtssicherheit bei der Anwendung, was entscheidendes Kriterium für den Produzenten einerseits und den Anwender andererseits darstellt.

2.3. Abfallende

Die Recycling-Baustoffverordnung sieht im Sinne des Art 6 Abfallrahmenrichtlinie bzw. des § 5 Abs. 2 AWG 2002 Abfallende-Bestimmungen für ein frühzeitiges Abfallende bei Übergabe an einen Dritten vor.

Ein frühzeitiges Abfallende ist jedoch bloß für die beste Materialqualität (*U-A*) vorgesehen und möglich. Die Recycling-Baustoffe aller anderen Qualitätsklassen (*U-B*, *U-E*, *H-B*, *B-B*, *B-C*...) bleiben trotz umfangreicher Parameter und Untersuchungsintervalle Abfälle bis zu deren stofflichen Verwertung durch zulässige Verwendung (üblicherweise Einbau) im Sinne des § 5 Abs. 1 AWG 2002 (siehe oben).

Dies stellt im Hinblick auf den österreichischen Altlastensanierungsbeitrag (ALSAG), der für das Ablagern von Abfällen (grundsätzlich auch beim Einbau) eingehoben wird und bei Materialien mit Baurestmassenqualität 9,20 EUR/t beträgt, einen sehr wesentlichen Unterschied zum Einbau von Produkten (*U-A* oder Naturgestein) dar. Es gibt zwar eine Ausnahme von der Beitragspflicht beim Einbau von qualitätsgesicherten Recycling-Baustoffen, diese ist aber an eine Reihe von Vorbedingungen geknüpft.

⁷ 10. Auflage der Richtlinie für Recycling-Baustoffe, Stand Jänner 2017

Der Einbau muss zulässigerweise (alle Genehmigungen sind vorhanden und restlos eingehalten; alle Gesetze und Verordnungen wurden befolgt) und im unbedingt erforderlichen Ausmaß (keinerlei Überhöhungen...) erfolgen, die verwendeten Baustoffe müssen mineralisch und qualitätsgesichert sein⁸.

Die höchstgerichtliche österreichische Judikatur dazu hat eine Reihe von Stolperfallen in diesem Zusammenhang aufgezeigt, wodurch der Einsatz von Recycling-Baustoffen (als Abfall) stets mit einem Faktor von Rechtsunsicherheit behaftet war und ist – derzeit vielleicht noch mehr denn je.

3. Entwicklung nach 2016

Der österreichische Baustoff Recycling Verband (BRV) erhebt seit 1995 das Aufkommen von Recycling-Baustoffen in Österreich. Im Laufe der Zeit und auch durch einheitliche Regelungen (Recycling-Richtlinie des BRV) entwickelte sich die Recyclingwirtschaft kontinuierlich und die Materialmengen stiegen stetig von Jahr zu Jahr. 1995 wurden etwa 4 Millionen Tonnen Recycling-Baustoffe eingesetzt, 2014 war ein relatives Maximum mit 7,6 Millionen Tonnen (fast verdoppelt) zu verzeichnen.

2015 – im Jahr der Kundmachung der Recycling-Baustoffverordnung – kam es zu einer Zäsur.

Dies nicht nur in rechtlicher Hinsicht sondern auch im Hinblick auf die Menge der produzierten Recycling-Baustoffe: 2015 und 2016 wurden je 6,7 Millionen Tonnen (-12 Prozent), also je etwa 1 Million weniger als im Jahr 2014 erfasst.

Der Einbruch bei Recyclingbeton von 3 Millionen Tonnen (2014) auf 2,5 Millionen Tonnen (2015) bedeutet eine Reduktion von -17 Prozent, hat den Talboden aber wieder verlassen und lässt eine Erholung im Laufe der Jahre erhoffen.

Der besonders drastische Einbruch bei mineralischem Bauschutt (Ziegelmischgranulat) von 2,8 Millionen Tonnen (2014) auf 2,5 Millionen Tonnen (2015), hat sich im Jahr 2016 weiter auf 2,1 Millionen Tonnen fortgesetzt und stellt somit einen Rückgang um -25 Prozent dar⁹.

Für die Materialien, die nicht als Recyclat den Weg zurück in den Stoffkreislauf geschafft haben, bleibt ungeachtet der europarechtlich zugrunde gelegten Abfallhierarchie nur noch der Weg in die Deponie. Auch das ließe sich an Deponieeingangszahlen darstellen.

Dieser Befund steht wohl nicht im Einklang mit der Zielbestimmung des § 1 der RBV das Recycling zu fördern. Die Umsetzung dieses wohl zentralen Zieles blieb uns der Gesetzgeber in Österreich noch schuldig.

⁸ vgl § 3 Abs 1a Z 6, Altlastensanierungsgesetz, BGBl 299/1989

⁹ Hochrechnung des Baustoff-Recycling Verbandes (BRV), Erhebung 2016, Stand März 2017

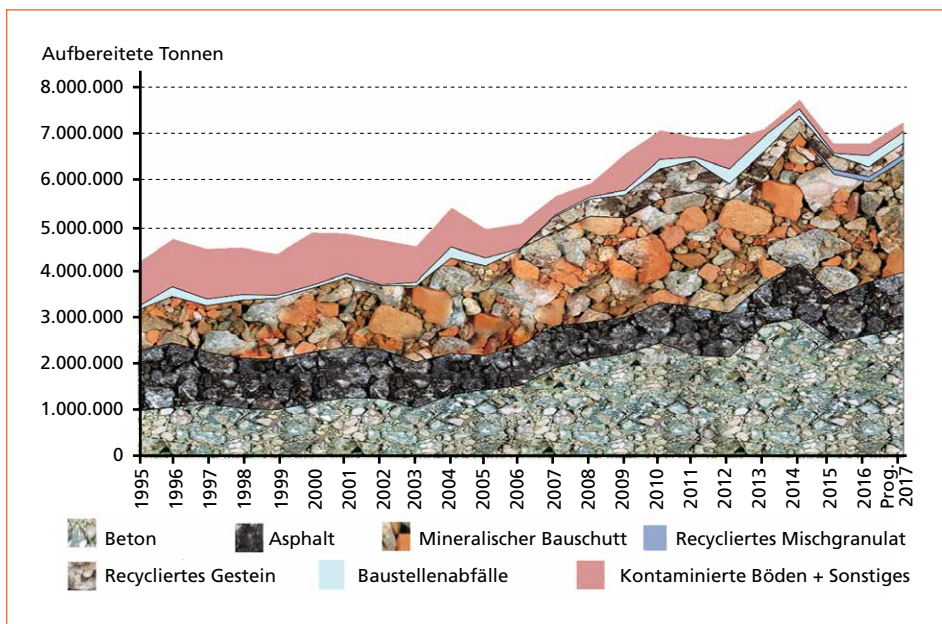


Bild 1: Baustoff-Recycling 1995 – Prognose 2017 in Österreich

4. Zusammenfassung

Die Gesamtheit der Recycling-Baustoffverordnung stellt eine empfindliche Erhöhung der Belastungen und Beschränkungen bei der Herstellung und beim Einsatz von Recycling-Baustoffen dar, die den wesentlichen Vorteil des vorzeitigen Abfallendes zunichtemachen.

Die Erfahrungen der Jahre vor Erlassung der Recycling-Baustoffverordnung haben gezeigt, dass die Herstellung qualitativ hochwertiger Recycling-Baustoffe und die Sicherung der Qualität im Rahmen der Prozesskontrolle förderlich für den Absatz und den Einsatz dieser Materialien sind.

Eine Überregulierung hat allerdings angesichts des hohen Angebots natürlicher Primärrohstoffe einerseits und des mit einer Rechtsunsicherheit einhergehender Altlastenbeitragsbedrohung andererseits gegenteilige Wirkung und führt zu einer Reduktion der Marktanteile und zu alternativen Entsorgungswegen, die ganz unten in der Abfallhierarchie zu finden sind – Deponierung.

Die Recyclingwirtschaft hat die neuen Regelungen umgesetzt, der Verordnungsgesetzgeber hat mit einer Novelle im Oktober 2016 die eine oder andere Ecke und Kante entschärft, das Kostengefüge bei der Herstellung ist aber nach wie vor hoch und stellt die Recyclingwirtschaft vor große Herausforderungen.

Nun ist es an der Zeit den zweiten Teil der Zielbestimmung in §1 RBV, das Recycling zu fördern, umzusetzen, um den unionsrechtlichen Vorgaben gerecht zu werden und die durch die RBV eingeleitete negative Mengenentwicklung wieder umzukehren.

Die Recyclingwirtschaft hat ihren Teil getan, nun sind Maßnahmen zur Förderung – wie eine verpflichtende Quote zum Einsatz von Recycling-Baustoffen, wie sie schon in der Bauprodukteverordnung zugrunde gelegt ist – gefordert.