

---

# **Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips**

Vortrag  
anlässlich der Veranstaltung  
des Bundesverbandes der Gipsindustrie e.V.  
im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz,  
Bau und Reaktorsicherheit  
am 07.10.2014, Berlin

---

Prof. Dr. Wolfgang Klett  
Honorarprofessor an der RWTH Aachen  
Köhler & Klett Partnerschaft von Rechtsanwälten mbB

---

---

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## Gliederung

1. Einführung
2. Inhalt und Bedeutung von § 5 Abs. 1 KrWG
3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG
4. Umsetzung der konkreten Anforderungen
5. Ausblick

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 1. Einführung

### 1.1 Entwicklung des Abfallrechts und Änderungen der inhaltlichen Ausrichtung (AbfRRL 1975/2008, AbfG 1972/1986, KrWG-/AbfG 1994, KrWG 2012)

- von der Abfallbeseitigung zur Kreislaufwirtschaft
- nunmehr Entwicklung zur Recyclinggesellschaft, einschließlich Baustoff-Recycling

### 1.2 Baustoff-Recycling im Sinne von Kreislaufführung (§ 3 Abs. 19 KrWG)

- Verbrauch von Baustoffen in Bauwerken,
- funktionaler Zusammenhang zwischen Baustoff und Bauwerk über Jahrzehnte,
- Aufgabe der Zweckbestimmung des Bauwerks, Anfallen von Bauabfällen beim Rückbau,
- Nutzen des Potenzials von sekundären Rohstoffen und Energie in Bauabfällen
- Verwenden aufbereiteter Bauabfälle für RC-Baustoffe, hier: RC-Gips

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 1. Einführung

### 1.3 Nachhaltigkeit in der sekundären Baustoffwirtschaft

- keine Deckung des Bedarfs an Baustoffen aus anfallenden Abfällen

Bedarf an Gesteinskörnungen (2010)	544 Mio. Mg
------------------------------------	-------------

RC-Baustoffe (12 %)	65 Mio. Mg
---------------------	------------

Bedarf an Gips als Rohstoff (2010)	10 Mio. Mg
------------------------------------	------------

Baustoffe auf Gipsbasis (6 %)	0,6 Mio. Mg
-------------------------------	-------------

davon Gipsplatten (3 %)	0,3 Mio. Mg
-------------------------	-------------

- jedoch mineralische Abfälle bedeutendster Massenstrom in der Abfallwirtschaft, Gipsanteil in Bauabfällen von Bedeutung für Aufbereitung zu Ersatzbaustoffen
- europäische und nationale Rahmenbedingungen für Baustoff-/Gips-Recycling von herausragender Bedeutung

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 1. Einführung

### 1.4 Bundesverband der Gipsindustrie

#### Konzept zum Recycling von Gips

- getrennte Erfassung von Gipsplatten
- Behandlung zur Befreiung von Störstoffen
- Entwicklung technischer, öko- und humantoxikologischer Anforderungen an RC-Gips
- Verpflichtungserklärung von 16 Herstellerwerken von Gipsplatten zur Abnahme von 150.000 Mg RC-Gips
- allerdings Vorbehalt, RC-Gips als Nicht-Abfall
- Ziel: Entwicklung verbindlicher Voraussetzungen für das Erreichen des Endes der Abfalleigenschaft (§ 5 Abs. 1 KrWG)

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 2. Inhalt und Bedeutung von § 5 Abs. 1 KrWG

### 2.1 Funktion der Vorschrift

- Umsetzung von Art. 6 AbfRRL

daneben weder unionsrechtliche AbfallendeVO noch innerstaatliche Regelung für Bau- und Abbruchabfälle vorhanden

- selbstvollziehende Vorschrift

Abfalleigenschaft endet kraft Gesetzes, wenn Voraussetzungen vorliegen

- bisherige Diskussion aufgrund von KrW-/AbfG überholt
- neue Regelung bisher ohne Leitlinien
- richtlinienkonforme Auslegung sowohl der abstrakten Norm als auch der Anwendung im Einzelfall gefordert

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 2. Inhalt und Bedeutung von § 5 Abs. 1 KrWG

### 2.2 Richtlinienkonformität der Vorschrift

- zwar wörtliche Übernahme, aber anderer Regelungsgehalt
  - Art. 6 AbfRRL keine unmittelbare Regelung der Voraussetzungen für das Abfallende, keine Vorgaben für Mitgliedsstaaten zum Erlass entsprechender Vorschriften
  - Abs. 1, 2 Befugnisnorm für Kommission zum Erlass unionsweit einheitlicher Kriterien für das Abfallende
  - Abs. 4 lediglich subsidiäre Befugnis der Mitgliedsstaaten für Entscheidung im Einzelfall zum Abfallende nach Rechtsprechung des EuGH
  - Prüfung nationaler Abfallendevorschriften unter diesen Voraussetzungen auf Richtlinienkonformität

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 2. Inhalt und Bedeutung von § 5 Abs. 1 KrWG

### 2.2 Richtlinienkonformität der Vorschrift - Fortsetzung

- Bedeutungswandel durch unterschiedliches Bezugsobjekt
  - Art. 6 AbfRRL nicht auf konkrete Stoffe bezogen, sondern auf gattungsmäßige Betrachtung von Abfallströmen
  - § 5 KrWG auf Stoff/Gegenstand im konkreten Sinn bezogen
  - „üblicher Verwendungszweck“ als Prüfkriterium zum Abfallende bei Gattung anders als bei Stoff/Gegenstand im Einzelfall
- Entscheidungsspielraum der Mitgliedsstaaten
  - Art. 6 AbfRRL, Normierung aufgrund der EuGH-Rechtsprechung zum Abfallende
  - § 5 KrWG unter „Berücksichtigung“ der Rechtsprechung des EuGH anzulegen (Art. 6 Abs. 4 AbfRRL), dort „Anhaltspunkte“

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.1 Durchlaufen eines Verwertungsverfahrens

- **Verwertungsverfahren** – Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 23 KrWG (identisch: Art. 3 Nr. 15 AbfRRL)
  - nicht erst dann, wenn Substitutionsfunktion erfüllt **wird**, sondern schon dann, wenn diese Funktion erfüllt werden **kann**
  - danach Vorbereitung zur Verwertung ebenso wie Vorbereitung zur Wiederverwendung ausreichend
  - also Gewinnung des Sekundärrohstoffs als RC-Gips zur Erfüllung der Substitutionsfunktion ausreichend für Verwertungsverfahren

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.1 Durchlaufen eines Verwertungsverfahrens - Fortsetzung

- **Durchlaufen** – Mindestanforderung

- nach 22. Erwägungsgrund, 2. Spiegelstrich AbfRRL „Sichtung des Abfalls“ zur Prüfung der Abfallendekriterien ausreichend, in jedem Fall Gewinnung von RC-Gips aus Gipsplattenabfällen nach Anforderungen des RC-Konzepts des BV Gips danach ausreichend
- keine Prüfung erforderlich, ob Verwertung bereits abgeschlossen ist zwar nach §§ 5, 7 KrWG und AbfRRL Zusammenfallen von Ende der Abfalleigenschaft und Abschluss des Verwertungsverfahrens („... durchlaufen hat...“, Pflicht zur Verwertung solange wie Abfalleigenschaft fortbesteht)  
aber keine gesonderten Vorschriften für das „Durchlaufen“, nur materielle Voraussetzungen für Abfallende

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.1 Durchlaufen eines **Verwertungsverfahrens** - Fortsetzung

- **Durchlaufen** – Mindestanforderung
  - im Einklang mit Rechtsprechung des EuGH  
frühere Entscheidungen<sup>1</sup> überholt,  
nach neueren Entscheidungen<sup>2</sup>  
im Wesentlichen nicht Behandlungsschritt, sondern Beschaffenheit  
maßgeblich  
Hinweis der Rechtsprechung für Ende der Abfallverwertung ent-  
sprechend anzuwenden
- Zwischenergebnis: danach „Durchlaufen eines Verwertungsverfahrens“ erfüllt bei Gewinnung von RC-Gips aus Gipsplatten nach RC-Konzept des BV Gips

<sup>1</sup> Rs. Mayer Perry 2000 und Rs. Niselli 2004, Abfallende für Sekundärrohstoff verneint, Weiterverarbeitung in Erzeugnis gefordert.

<sup>2</sup> Rs. Lahti Energia I 2008 und Rs. Lahti Energia II 2010, auf Ende des Entsorgungsvorgangs bezogen, Verbrennung des gereinigten Produktgases kein Teil der Beseitigung, anders für nicht gereinigtes Gas

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.2 übliche Verwendung für bestimmte Zwecke (Nr. 1)

- Nachweis der tatsächlichen Verwendung im weiteren Wirtschaftskreislauf
- „üblich“ in Bezug auf konkreten Stoff/Gegenstand wegen maßgeblicher „allgemeine Auffassung“ gattungsmäßig zu bestimmen
- „Verwendungszweck“ in Bezug auf konkreten Stoff/Gegenstand zu bestimmen, nach Rechtsprechung des EuGH<sup>3</sup> Mindestvoraussetzung: gesicherte Verwendung für bestimmten Stoff,  
hier: Einsatz von RC-Gips in Gipsplattenproduktion
- Zwischenergebnis: Voraussetzung Nr. 1 erfüllt

<sup>3</sup> Rs. Palin Granit 2002, Rs Saetti Frediani 2004.

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.3 Bestehen eines Marktes oder einer Nachfrage (Nr. 2)

- nach Gesetzesmaterialien Voraussetzung erfüllt, wenn Stoff/Gegenstand Marktwert hat,  
insoweit gattungsmäßige Betrachtung wie in Art. 6 AbfRRL
- nach Rechtsprechung des EuGH<sup>4</sup> für Entlassen aus Abfallregime hinreichende Gewissheit der anschließenden Verwendung gefordert, Vorhandensein eines Marktes nur „Anhaltspunkt“
- räumliche Eingrenzung des relevanten Marktes ausnahmsweise wegen Transportempfindlichkeit des Stoff/Gegenstands denkbar, grundsätzlich europäischer Binnenmarkt maßgeblich

---

<sup>4</sup> Rs. Palin Granit 2002, Rs. Saetti Frediani 2004.

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.3 Bestehen eines Marktes oder einer Nachfrage (Nr. 2) – Fortsetzung

- Voraussetzung: gegenwärtiger Markt, da Schaffen eines Marktes nicht ausreichend, anders als bei § 7 Abs. 4 KrWG
- Vorhandensein eines Angebots keine Vorbedingung für Nachfrage
  - nach Gesetzeswortlaut Merkmal „Nachfrage“ selbständig als Minus neben Markt, ausreichend für gesicherte Verwendung
  - nach Sinn und Zweck der Regelung, Abfallende zum Abbau der Hindernisse für das Recycling von Abfällen, nicht allein Markt maßgeblich
  - Mindestanforderung: gegenwärtige Nachfrage, auch bei Schaffung der Nachfrage vor Herstellung des Sekundärrohstoffs

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.3 Bestehen eines Marktes oder einer Nachfrage (Nr. 2 ) - Fortsetzung

- Voraussetzung einer gegenwärtigen Nachfrage bei nicht hergestelltem Sekundärrohstoff
  - Bereitschaft (Nachfrage) nach außen erkennbar und hinreichend ernst
  - nachfragender Betrieb, gegenwärtig tatsächlich hinsichtlich der stofflichen Anforderungen und rechtlich hinsichtlich immissionsschutzrechtlicher Anlageneignung zur Verwendung im Produktionsprozess in der Lage, andernfalls Sicherstellung der Verwendung fraglich
- Bestehen einer Nachfrage nach RC-Gips
  - Absichtserklärungen von 16 Gipsplatten herstellenden Betrieben
  - Nachweis der Verbindlichkeit im Wege von Selbstverpflichtungen
- Zwischenergebnis: Voraussetzung Nr. 2 mit „gegenwärtiger Nachfrage“ erfüllt

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.4 Erfüllung aller technischer Anforderungen, Rechtsvorschriften und anwendbaren Normen (Nr. 3)

- Stoff tatsächlich und rechtlich geeignet sowie Umwelt- und Gesundheitsschutz wie bei Erzeugnissen aus Primärrohstoff
- spezifische technische Anforderungen an RC-Gips wie bei REA-Gips oder Naturgips zur Sicherstellung der Verwendbarkeit
- Erfüllung der technischen Normen von Gipsplatten hergestellt aus RC-Gips
- Zwischenergebnis: RC-Gips mit Spezifikation nach BV Gips erfüllt mit Anforderungen nach Nr. 3

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.5 keine schädlichen Auswirkungen auf Mensch oder Umwelt (Nr. 4)

- Inhalt und Bedeutung im Verhältnis zu Schadlosigkeit der Verwertung nach § 7 Abs. 3 KrWG
- möglicherweise über Produktrecht liegendes Schutzniveau, vergleichende Sicherheitsbetrachtung nach Guideline zur Auslegung der AbfRRL (KOM) gefordert, mit Wortlaut und Entstehungsgeschichte von Art. 6 AbfRRL nicht vereinbar, in der Praxis kaum zu bewältigen, neues Hemmnis?
- ohne abfallspezifischen Gefahren aus vorherigem Gebrauch (Querkontaminationen) RC-Gips schadlos
- Festlegung von Grenzwerten für PAK und Fluorid, abgeleitet aus öko- und humantoxikologischen Anforderungen bei Einsatz von 100 % RC-Gips für Herstellung von Gipsplatten zur Erfüllung der Schadlosigkeit, erst recht bei anteiligem Einsatz
- Zwischenergebnis: Voraussetzung nach Nr. 4 bei Einhalten der Anforderungen nach Recycling-Konzept des BV Gips erfüllt

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 3. Voraussetzungen für das Abfallende nach § 5 Abs. 1 KrWG

### 3.6 Rechtsfolge

- im Ergebnis sämtliche Voraussetzungen für das Abfallende erfüllt
- damit „endet“ die Abfalleigenschaft eines Stoffes oder Gegenstandes im Einzelfall
- Grundlage für die Herbeiführung einer konkret-individuellen Regelung (feststellender Verwaltungsakt) durch zuständige Behörde für Aufbereitung von RC-Gips nach Spezifikation BV Gips in einer RC-Anlage
- Grundlage für die Herbeiführung einer abstrakt generellen Regelung (RechtsV nach § 5 Abs. 2 KrWG)

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 4. Umsetzung der konkreten Anforderungen

### 4.1 RechtsV nach § 5 Abs. 2 KrWG

- Notifizierungspflicht der Mitgliedsstaaten gegenüber KOM, soweit Erfordernis nach Richtlinie 98/34/EG (Art. 6 Abs. 4 AbfRRL)
  - allgemeines Informationsverfahren für technische Vorschriften
  - Technische Vorschrift als technische Spezifikation für Erzeugnisse (Waren, einschließlich Abfall)
  - Recyclingkonzept des BV Gips als technische Spezifikation

### 4.2 VwV

- Notifizierungspflicht auch bei Vereinheitlichung des Vollzugs der abfallrechtlichen Vorschriften durch die Bundesländer wie bei RechtsV

### 4.3 Freiwillige Selbstverpflichtung der Gipsindustrie gegenüber BMUB ohne Notifizierungspflicht

- zumindest „sonstige Vorschrift“ im Sinne der Richtlinie 98/34/EG
- aber de facto-Verbindlichkeit nur hinsichtlich der Ziele der Kreislaufwirtschaft, nicht hinsichtlich der technischen Spezifikation

# Rechtliche Rahmenbedingungen für das Recycling von Gips

## 5. Ausblick

- von der KOM ergriffene Maßnahmen zum Abfallende (EU-Verordnung 333/2011 für Eisen-, Stahl- und Aluminiumschrott) ohne praktische Bedeutung<sup>5</sup>, zusätzliche Anforderungen im Marktpreis nicht umsetzbar
- von Gipsindustrie entwickeltes RC-Konzept umsetzbar, aber bisher ohne politischen Rückhalt in Bund und Ländern (LAGA)
- bei der Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen für das Abfallende offenbar noch fehlender Vollzug der Abfallhierarchie
- Vorhaben „RC-Gips“ als Leuchtturmprojekt für die Förderung der Kreislaufwirtschaft geeignet
  - zur Schonung der natürlichen Ressourcen, von Energie und Rohstoff
  - zum Schutz von Mensch und Umwelt

---

<sup>5</sup> BDSV Newsletter Nr. 92 vom 01.10.2014, Mitteilung des JRC

## **Köhler & Klett**

Ihre Kanzlei für Umwelt- und  
Technikrecht in

### **Köln**

Von-Werth-Straße 2  
50670 Köln

T 0221 4207-0

F 0221 4207-255

### **Berlin**

Friedrichstraße 185  
10117 Berlin

T 030 235122-0

F 030 235122-23

### **München**

Maximilianstr. 35 A  
80539 München

T 089 24218211

F 089 24218300

### **Brüssel**

Avenue Louise 109  
1050 Bruxelles

T 0032 2 73444-46

F 0032 2 73444-46

[info@koehler-klett.de](mailto:info@koehler-klett.de)

[www.koehler-klett.de](http://www.koehler-klett.de)