

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Judith Skudelny, Frank Sitta, Grigorios Aggelidis, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP – Drucksache 19/13831 –

Gips – Rohstoffe sichern, Recycling fördern, Bauen ermöglichen

Vorbemerkung der Fragesteller

Gips ist im Baubereich nicht ersetzbar. Vor allem bei Bauvorhaben im Trocken- und Leichtbau wie etwa für Trennwände und abgehängte Decken sowie für Gipswandbauplatten, Gipskartonplatten, Putz- und Spachtelmasse, als Stuck oder im baulichen Brandschutz findet Gips vielseitig Verwendung. So wird der prognostizierte Gipsbedarf im Jahr 2020 auf 10 Mio. Tonnen bzw. im Jahr 2035 auf 10,7 Mio. Tonnen geschätzt.

Derzeit wird der Gipsbedarf in Deutschland zu 100 Prozent aus heimischen Rohstoffquellen gedeckt – in etwa zu gleichen Teilen aus natürlichen Vorkommen „Naturgips“ und „REA-Gips“. REA-Gips entsteht als Nebenprodukt der Rauchgasentschwefelung von Kohlekraftwerksabgasen. Die Verwendung dieses sekundären Rohstoffs schont den Abbau von Naturgipsvorkommen in Deutschland und Europa und konnte in den vergangenen Jahrzehnten zu einer Ressourcenschonung und der Schonung von Deponieraum beitragen. Naturgips kommt unter anderem in Niedersachsen, Thüringen und Nordhessen vor, jedoch hängt die Nutzbarkeit von der Qualität und den Schürfgenehmigungen ab (www.gips.de/wissen/vorkommen/natuerliche-lagerstaetten/).

Die dritte sich entwickelnde Gipsquelle stellt das Recycling aus Bauabbruch von Bauabfällen dar. Dieser Gewinnungsweg spielt dagegen eine untergeordnete Rolle. Laut einer Studie des Umweltbundesamtes wurden jedoch nur 7 Prozent (im Jahr 2015) recycelt (www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-04-24_texte_33-2017_gipsrecycling.pdf,%20Tab.%202-2).

Bedingt durch den schon heute stattfindenden Ausstieg aus der Kohleverstromung, wie bereits von der Bundesregierung im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD (Zeile 6736) festgelegt, wird mittelfristig weniger REA-Gips gewonnen werden. Der Ausweitung von Naturgipsabbau stehen nicht nur Schürfgenehmigungen, sondern auch umweltrechtliche Auflagen, Akzeptanz in der Bevölkerung und Artenschutzaspekte entgegen.

Um den Zielen, mehr bezahlbaren Wohnraum zu schaffen, Gebäude energetisch zu sanieren und Ressourcen zu schonen, wird nach Ansicht der Fragesteller der damit verbundene Gipsbedarf zumindest teilweise durch recycelten Gips zu decken sein. Künftig könnte Gips zur Aufstockung bestehender Ge-

bäude mittels Leichtbausystemen für bezahlbaren Wohnungsbau verwendet werden. Jedoch besteht beim Gipsrecycling ein erhebliches Problem, denn der aus Bauabfällen gewonnene Recyclinggips ist oft durch sehr geringe Spuren von Asbest enthaltende Spachtelmasse und andere asbesthaltige Baustoffe verunreinigt.

Beim Abbruch von vor 1993 erbauten Gebäuden wurde häufig Asbest verbaut, der als Störstoff das Gipsrecycling verhindert. Heute ist Asbest sowohl in Deutschland nach der Gefahrstoffverordnung (GefStoffV) als auch in der EU nach der Verordnung (EU) 2016/1005 verboten und wird in Deutschland auf Deponien der Klasse I, II oder III entsorgt (www.crb-gmbh.com/pdf/richtlinien---vorschriften/ngs-merkblatt_asbesthaltige_abfaelle.pdf).

Der Nachweis von Asbest ist hingegen nicht einheitlich geregelt. In der EU gibt es weder ein einheitliches Nachweisverfahren noch ein übergeordnetes Regelwerk oder einen Grenzwert. Während in der CLP-Verordnung (über die Einstufung, Kennzeichnung und Verpackung von Stoffen und Gemischen) Stoffe, Gemische und Erzeugnisse als karzinogen eingestuft werden, wenn der Asbestgehalt größer als 0,1 Masseprozent (Ma%) ist, enthält die REACH-Verordnung (über die Registrierung, Bewertung, Zulassung und Beschränkung von Chemikalien) die Forderung, dass die Herstellung, das Inverkehrbringen und die Verwendung von Asbestfasern sowie von Erzeugnissen und Gemischen, denen diese Fasern absichtlich zugesetzt werden, verboten ist. Betreffend die absichtliche Zusetzung von Asbestfasern gibt es in Deutschland unterschiedliche Rechtsauffassungen.

Dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) zufolge bedeutet die Forderung der REACH-Verordnung, dass z. B. Bauabfälle, die recycelt werden sollen, keine einzige Asbestfaser enthalten dürfen. Dagegen stützen das Umweltministerium Baden-Württemberg und das Rechtsgutachten von der Kanzlei Köhler & Klett, Köln den Grenzwert von 0,1 Ma% aus der CLP-Verordnung. Insbesondere gelangen Köhler & Klett zu der Auffassung, dass recycelte Bauabfälle, die noch geringe, humantoxikologisch unbedeutende Spuren von Asbest beinhalten, durchaus verwendet werden dürfen, da die enthaltenen Asbestfasern eben nicht absichtlich zugesetzt wurden, sondern als ungewollte Verunreinigung zu bewerten sind. Die technischen Regeln für Gefahrstoffe (Anlage 2) – „Tätigkeiten mit potenziell asbesthaltigen mineralischen Rohstoffen und daraus hergestellten Gemischen und Erzeugnissen (TRGS 517)“ gehen hingegen von einer Asbestfreiheit bei Unterschreitung einer Nachweisgrenze von 0,008 Ma% aus.

1. Warum kommt das BMU zu einer anderen Einschätzung als das Rechtsgutachten von der Kanzlei Köhler & Klett, Köln, welches auch von dem Umweltministerium Baden-Württemberg geteilt wird?

Eine Stellungnahme des Umweltministeriums Baden-Württemberg zum Rechtsgutachten der Kanzlei Köhler & Klett liegt dem Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) nicht vor.

Das BMU kommt hinsichtlich des Eintrages 6 Anhang XVII der REACH-Verordnung zu einer anderen Einschätzung als das Rechtsgutachten der Kanzlei Köhler & Klett, da unterschiedliche Bewertungen zu der Fragestellung, ob es sich bei den in Recyclingbaustoffen enthaltenen Asbestfasern um „absichtlich zugesetzte“ Fasern handelt oder nicht, bestehen. Während die Kanzlei Köhler & Klett die Formulierung „absichtlich zugesetzt“ im strafrechtlichen Sinne auslegt, vertritt das für die REACH-Verordnung zuständige Referat im BMU die Ansicht, dass diese Formulierung in Abgrenzung zu „natürlich vorhanden“ zu verstehen ist.

Der Gesetzgeber zielte bei der Wahl seiner Formulierung auf die Problematik von in der Natur vorkommende Stoffe wie Erze und Sand ab, nicht jedoch auf

die Frage des Recyclings von Baustoffen, denen Asbestfasern aus bauphysikalischen Gründen absichtlich zugesetzt wurden.

In den Erwägungsgründen der Richtlinie 91/659/EWG heißt es hierzu: „Ein wirksames Mittel zum Schutz der menschlichen Gesundheit und der Umwelt ist das Verbot der Verwendung bestimmter Fasern wie Amphibolasbest, die nach Angaben wissenschaftlicher Quellen besonders gefährlich sind. Aus praktischen Gründen kann ein derartiges Verbot zur Zeit nicht auf in der Natur vorkommende Stoffe wie Erze und Sand ausgedehnt werden, die von Natur aus mit Asbestfasern verunreinigt sind.“

Die Auffassung des BMU stimmt mit dem Wortlaut der englischen Sprachfassung der REACH-Verordnung (vgl. hierzu Annex XVII no.6 asbestos fibres „1. The placing on the market and use of these fibres and of articles containing these fibres added intentionally shall be prohibited.“) überein.

2. Hat das BMU Interesse an einem bundeseinheitlichen und rechtssicheren Grenzwert, um die Schädlichkeit oder die Unschädlichkeit von potenziellem Recyclingmaterial besser unterscheiden zu können?

Auf Initiative des Abfalltechnikausschusses (ATA) der Bund/Länder Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) erarbeitet die Bundesregierung seit Mai 2018 gemeinsam mit den Bundesländern Empfehlungen für den Umgang mit mineralischen Bau- und Abbruchabfällen mit geringen Asbestgehalten. Die Ergebnisse werden im Januar 2020 dem ATA berichtet. Anschließend ist eine Überarbeitung der Vollzugshilfe für die Entsorgung von asbesthaltigen Abfällen (LAGA M 23) vorgesehen.

Die Umweltministerkonferenz (UMK) hat auf ihrer 92. Sitzung die laufenden Arbeiten des ATA ausdrücklich begrüßt und die LAGA um Bericht der Ergebnisse nach Abschluss der Arbeiten gebeten. Dieser Bericht ist für die 94. Sitzung der UMK (13. bis 15. Mai 2020) geplant. Zusätzlich wird auf die Antwort zu Frage 7 verwiesen.

3. Warum verfolgt das BMU in Bezug auf Asbest die Nullfaserpolitik, obwohl auf europäischer Ebene der Grenzwert für gefährliche Stoffe von 0,1 Ma% durch die CLP-Verordnung gilt und auf nationaler Ebene durch die TRGS 517 ein Grenzwert von 0,008 Ma%?

Das BMU verfolgt keine sog. Nullfaserpolitik in Bezug auf Asbest. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1, 5 und 6 verwiesen.

4. Hat die Bundesregierung das Ziel aufgegeben, die Recyclingquote für rund 60 Mio. Tonnen pro Jahr (t/a) mineralische Bauabfälle zumindest aufrechtzuerhalten, wenn nicht sogar weiter zu erhöhen, da sie bisher keinen rechtsgebietsübergreifenden Asbestgrenzwert für diese Materialien festgelegt hat?

Die zusammengefasste Verwertungsquote für mineralische Bau- und Abbruchabfälle (Bauschutt: 58,5 Mio. t/a und Bauabfälle auf Gipsbasis: 0,6 Mio. t/a) lag im Jahr 2016 bei 93,3 Prozent.

Die Umweltministerinnen, -minister, -senatorinnen und -senatoren der Länder haben in der 92. UMK Lösungen gefordert, die eine Kreislaufwirtschaft und den Fortbestand des Bauschuttrecyclings ermöglichen und mit denen gleichzeitig die Ausschleusung von Asbest sichergestellt wird.

5. Warum wird auf nationaler Ebene für mineralische Rohstoffe ein Asbest-Grenzwert von 0,008 Ma% durch die TRGS 517 festgeschrieben, während für Recyclingmaterialien der Grenzwert auf null gesetzt wird?

Nach § 16 Absatz 2 in Verbindung mit Anhang II Nummer 1 Absatz 2 Gefahrstoffverordnung dürfen mineralische Rohstoffe mit einem Asbestgehalt $< 0,1$ Ma Prozent abgebaut und in Verkehr gebracht werden. Die TRGS 517 sind Technische Regeln für Gefahrstoffe, die Schutzmaßnahmen für Tätigkeiten mit potenziell asbesthaltigen mineralischen Rohstoffen vorgeben. Die dort festgeschriebene Untersuchungsmethode hat eine theoretische Nachweisgrenze von 0,008 Ma Prozent.

Das Inverkehrbringungsverbot asbesthaltiger Recyclingprodukte geht aus der REACH-Verordnung hervor. Mineralische Rohstoffe sind vom Eintrag 6 des Anhang XVII der REACH Verordnung ausgenommen.

6. Ab welchem Grenzwert oder Messwert kann von einem rechtsgebietsübergreifenden asbestfreien Stoff gesprochen werden?

Die Arbeitsgruppe des ATA hat eine Empfehlung zum Umgang mit dem Begriff „asbestfrei“ erarbeitet, die sie zunächst dem ATA im Januar 2020 vorstellen wird. Anschließend, eine Zustimmung der LAGA vorausgesetzt, soll diese Empfehlung dann der 94. UMK berichtet werden. Einer Befassung der zuständigen Bund/Länder Gremien soll an dieser Stelle nicht vorgegriffen werden.

7. Was steht derzeit einem rechtsgebietsübergreifenden Asbestgrenzwert nach Meinung des BMU in Bezug auf Recyclinggips entgegen?

Die Festlegung eines sog. Geringfügigkeitsschwellenwertes für Asbest in Feststoffen ist nach Auffassung der Bundesregierung nicht zielführend, da das Gefahrenpotential von Asbest in der Freisetzung des Stoffes liegt und nicht in seinem bloßen Vorhandensein. Auch geringfügige Gehalte an Asbest in Baustoffen können bei entsprechenden Arbeitsprozessen hohe Expositionen verursachen.

8. Was spricht nach Informationen der Bundesregierung gegen einen bundeseinheitlichen Grenzwert von 0,1 Ma% Asbest in Recyclinggips bzw. gegen einen Grenzwert von 0,008 Ma% nach TRGS 517?

Zu dieser Frage wird auf die Antworten zu den Fragen 5 und 7 verwiesen.

9. Wie sieht die Bundesregierung künftig Möglichkeiten, den Gipsversorgungseingpass, der durch den Wegfall des REA-Gipses entsteht, zu schließen
 - a) in der Ausweitung des Abbaus von Naturgipsvorkommen, oder

Bisher wird der meiste Gips (etwa 55 Prozent) als sog. REA-Gips bei der Braunkohleverstromung gewonnen (Gips aus Abgasen von Rauchgasentschwefelungs-Anlagen). Dieser fällt mittel- und langfristig weg. Der Abschlussbericht der Kommission „Wachstum, Strukturwandel, Beschäftigung“ thematisiert dies explizit und schlägt vor, „den fortschreitenden Wegfall an REA-Gips durch eine zusätzliche umweltverträgliche Gewinnung von Naturgips auszugleichen.“ Recycling oder Substituierung durch andere Materialien können den Ausfall des REA-Gips u. a. auf Grund der geringen Mengen recy-

celbarer Gipsabfälle vorerst nur in begrenztem Maße kompensieren. Gleichwohl sind entsprechende Entwicklungsprogramme zu unterstützen. Vor diesem Hintergrund hält die Bundesregierung den o. a. Vorschlag der Kohlekommission für plausibel und zielführend.

- b) in dem Recycling von Gips als Kreislaufwirtschaft mit einem verlässlichen Grenzwert, unterhalb dessen der Stoff als asbestfrei gilt?

Natürlicher Gips und primärer REA-Gips enthalten im Regelfall keine Asbestfasern. Diese können in Gipsrecyclingprodukten nur durch Kontamination auftreten. Bei ordnungsgemäßer Trennung asbesthaltiger Bauchemikalien oder Bauteile spricht nichts gegen ein Recycling von Gipskartonplatten. Sollten durch Kontaminationsprozesse dennoch Asbestfasern in analytisch nachweisbaren Mengen in das RC-Produkt gelangen, ist dieses zu beseitigen und darf nicht in Verkehr gebracht werden.

10. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung seit der Veröffentlichung der Studie „Ökobilanzielle Betrachtung des Recyclings von Gipskartonplatten“ im April 2017 unternommen, um die darin genannten sehr geringen Gipsrecyclingraten von 7 Prozent zu erhöhen?

Die rechtlichen Bedingungen für das Recycling von Gips sind durch das Kreislaufwirtschaftsgesetz und die Gewerbeabfallverordnung gegeben. Darüber hinaus plant die Bundesregierung keine weiteren Maßnahmen.

11. Wie viel gipshaltiger Bauschutt wurde aus Deutschland ins Ausland exportiert (bitte nach Zielländern und Jahren aufteilen)?

Unbehandelter oder gemischter Bauschutt unterliegt der Notifizierungspflicht, da er gemäß der Europäischen Verordnung Nr. 1013/2006 zur Verbringung von Abfällen ein ungelisteter Abfall ist. Die grenzüberschreitend verbrachten Mengen werden vom Umweltbundesamt statistisch erfasst. Es lässt sich jedoch nicht feststellen, ob und in welchen Mengen Gips darin enthalten ist.

Teilweise gereinigtes Calciumsulfat aus der Rauchgasentschwefelung und beim Abbruch von Gebäuden anfallende Gipskartonabfälle fallen unter den Eintrag B2040 des Anhangs III der Verordnung (EG) Nr. 1013/2006. Die grenzüberschreitende Verbringung dieser Abfälle ist nicht notifizierungspflichtig und wird daher vom Umweltbundesamt statistisch nicht erfasst. Es gibt für diese Abfälle keinen eigenen Zollcode, so dass auch keine Daten aus der Außenhandelsstatistik vorliegen.

Nach Schätzungen aus der Studie „Ökobilanzielle Betrachtung des Recyclings von Gipskartonplatten“ (UBA-Texte 33/2017) wurde seinerzeit von einer Verbringung an gipshaltigen Abfällen nach Tschechien von mehr als 100.000 Tonnen pro Jahr zum Zweck der Auffüllung der Uranschlammteiche in Mydlovary ausgegangen. Ob Verbringungen in diesem Umfang auch jetzt noch stattfinden, ist nicht bekannt.

12. Welche Ergebnisse hat die auf Bundestagsdrucksache 19/8552 in der Antwort zu Frage 18 erwähnte Prüfung durch die Bundesregierung der Empfehlung der Kommission für Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung ergeben, den fortschreitenden Wegfall an REA-Gips durch eine zusätzliche umweltverträgliche Gewinnung von Naturgips auszugleichen?

Das Thema „zusätzliche umweltverträgliche Gewinnung von Naturgips“ wurde im Rahmen der Amtschefkonferenz (ACK) der Wirtschaftsministerkonferenz vom 28. Mai 2019 auf Initiative des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie auf die Tagesordnung gebracht und diskutiert. Die ACK hat beschlossen, dass der Bund-Länder-Ausschuss Bergbau (LAB) beauftragt wird, in der nächsten ACK (26. November 2019) diesbezüglich zu berichten (Vorstellung von Möglichkeiten für zusätzliche Abbauvorhaben, Best-Practice Beispiele).

Der Gipsabbau selbst und die zur Gewinnung notwendigen berg- und umweltrechtlichen Genehmigungs- und Aufsichtsverfahren liegen in der Kompetenz der Länder.

