

Stellungnahme

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit des Deutschen Bundestages am 7. Juni 2021

zur

Verordnung der Bundesregierung „Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung“ (sog. Mantelverordnung), BT-Drs. 19/29636* vom 12. Mai 2021

03.06.2021

Mit dem Entwurf der Mantelverordnung soll

- eine **Ersatzbaustoffverordnung** *neu eingeführt* werden (Art. 1),
- die **Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung** *neugefasst* (Art. 2) und
- die **Deponieverordnung** (Art. 3) sowie
- die **Gewerbeabfallverordnung** (Art. 4) *geändert* werden.
- Artikel 5 regelt das Inkrafttreten.

In dieser Stellungnahme konzentrieren wir uns auf den Artikel 1, d. h. die neue Ersatzbaustoffverordnung (EBV), die insbesondere die LAGA M 20 ersetzen soll.

Ziel der EBV ist es, bundeseinheitlich rechtsverbindliche Vorschriften zu erlassen, mit denen Schadstoffe begrenzt werden, die beim Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen (MEB) in technische Bauwerke durch Sickerwasser in den Boden und das Grundwasser eindringen könnten.

Ein Einbau von MEB in technische Bauwerke ist nach EBV dann zulässig, wenn

- die MEB die Materialwerte einhalten und
- die zulässigen Einsatzmöglichkeiten nach den Einbautabellen beachtet werden.

Nur fünf der 16 mineralischen Stoffe, die in der abschließenden Liste in den Begriffsbestimmungen des Entwurfs der Ersatzbaustoffverordnung in § 2 Nr. 18 bis 33 aufgeführt sind, stammen originär aus Bau- und Abbruchabfällen. Die restlichen 11 Stoffe sind Abfälle bzw. Rückstände aus industriellen Produktions- oder Verbrennungsprozessen der Energie- und Metallindustrie sowie der Hausmüllverbrennung.

1. Zum umweltpolitischen Problem und Ziel

Mit der Mantelverordnung soll insbesondere eine im Sinne der Abfallhierarchie nach § 6 KrWG bestmögliche Verwertung von mineralischen Abfällen erreicht werden. Die im Vorblatt des aktuellen Regierungsentwurfs angegebene Masse von 240 Mio. t, von der bereits der Regierungsentwurf vom 3. Mai 2017 (BT-Drs. 18/12223) ausgegangen war, liegt mittlerweile deutlich höher. Mineralische Abfälle sind

mit einem Aufkommen von mehr als 275 Millionen Tonnen/Jahr der größte Abfallstrom in Deutschland.¹

Mit der Mantelverordnung muss ein rein umweltpolitischer Zielkonflikt gelöst werden. Es geht um das Austarieren der als Gesetzeszweck in § 1 Abs. 1 KrWG genannten Ziele, d. h. um die Förderung der Kreislaufwirtschaft zur Schonung der natürlichen Ressourcen (Einsparung von Primärrohstoffen, Vermeidung von Landschaftsverbrauch auch durch Deponien) einerseits und dem Schutz von Mensch und Umwelt, d. h. insbesondere dem Schutz von Grundwasser und Boden andererseits.

Die BAUINDUSTRIE unterstützt grundsätzlich das Ziel der Mantelverordnung, bundeseinheitliche und rechtsverbindliche Regelungen zum Schutz von Boden und Grundwasser beim Einsatz von Ersatzbaustoffen aus mineralischen Bau- und Abbruchabfällen zu erlassen.

Aktuell werden bereits rund 90 % der mineralischen Bau-Abfälle im Sinne der Ressourcenschonung verwertet, d. h. die von der EU-Abfallrahmenrichtlinie und vom Kreislaufwirtschaftsgesetz jeweils geforderte Verwertungsquote (70%) wird deutlich übererfüllt. Dies belegt der 12. Monitoring-Bericht der Initiative Kreislaufwirtschaft Bau², der auf den Daten des Statistischen Bundesamtes, d. h. den Ergebnissen der Umweltstatistik allein für den Bereich, der im Jahr 2018 angefallenen mineralischen Bauabfälle basiert. Dementsprechend bezieht sich auch die von der Initiative Kreislaufwirtschaft Bau angegebene Verwertungsquote allein auf mineralische Bau-Abfälle.

In der Begründung zur Mantelverordnung findet sich ebenfalls der Wert von 90%, der sich jedoch auf „mineralische Ersatzbaustoffe“ bezieht: *„Insgesamt werden gegenwärtig ca. 90 % der mineralischen Ersatzbaustoffe verwertet.“* (BT-Drs. 19/29636, S. 218).

Um in der Bauwirtschaft auch künftig hohe Verwertungsquoten zu erreichen, sind klare, wirtschaftlich tragbare und in der Praxis sowohl für Bauunternehmen als auch für Vollzugsbehörden gut umsetzbare Regelungen erforderlich.

Es liegt auf der Hand, dass umso mehr mineralische Abfälle auf Deponien beseitigt werden müssen, je restriktiver die Anforderungen an die Verwertung mineralischer Abfälle geregelt werden.

2. Grundsatzkritik: Falscher Fokus – Mantelverordnung ist keine Bauabfallrecyclingverordnung!

Anders als man aufgrund mancher Presseberichterstattung vermuten könnte, ist die Mantelverordnung keine Bauschuttrecyclingverordnung. Die in der Mantelverordnung geregelten mineralischen Ersatzbaustoffe (MEB) werden nicht nur aus mineralischen Bauabfällen hergestellt, z. B. durch Aufbereitung von Straßenaufbruch und Bauschutt durch Brechen und Sieben, sondern auch aus Schlacken und Aschen aus industriellen Prozessen, die aus Kohlekraftwerken und aus der Müllverbrennung stammen.

Da über 80 % der mineralischen Abfälle aus dem Bereich der Bau- und Abbruchwirtschaft stammen, werden die Unternehmen der Bau- und Abbruchwirtschaft aber Hauptbetroffene der Mantelverordnung sein. Insbesondere die Regelungen der neuen Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (EBV) und der neugefassten Bundes- Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) werden erhebliche Auswirkungen auf das praktische Baugeschehen, auf die Entsorgungswege und -kosten haben und damit zu deutlich höheren Baukosten führen.

¹ BMU, Abfallwirtschaft in Deutschland 2020 – Fakten, Daten Grafiken (Stand: März 2020), S. 39 (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/abfallwirtschaft_2020_bf.pdf)

² <https://www.kreislaufwirtschaft-bau.de/Arge/Bericht-12.pdf>

Die BAUINDUSTRIE hatte für ein Bauabfallverwertungsgesetz plädiert, das sich auf praxistaugliche Regelungen für mineralische Bau-Abfälle konzentriert. Die Unternehmen der BAUINDUSTRIE haben ein großes Interesse an einer bundeseinheitlichen Regelung für den Stoffstrom der mineralischen Bau- und Abbruchabfälle, die eindeutig auf Kreislaufwirtschaft, d. h. eine hochwertige Verwertung inklusive einer Erhöhung des Baustoffrecyclings ausgerichtet ist. Die mineralischen Bau-Abfälle machen von den in Deutschland anfallenden mineralischen Abfällen insgesamt mit gut 227 Mio. t (82,7 %) den größten Anteil aus,³ d. h. man hätte damit den wirklich relevanten Stoffstrom geregelt. Insbesondere die Fraktion Boden und Steine macht den Löwenanteil aus., wie die folgenden Grafiken zeigen:

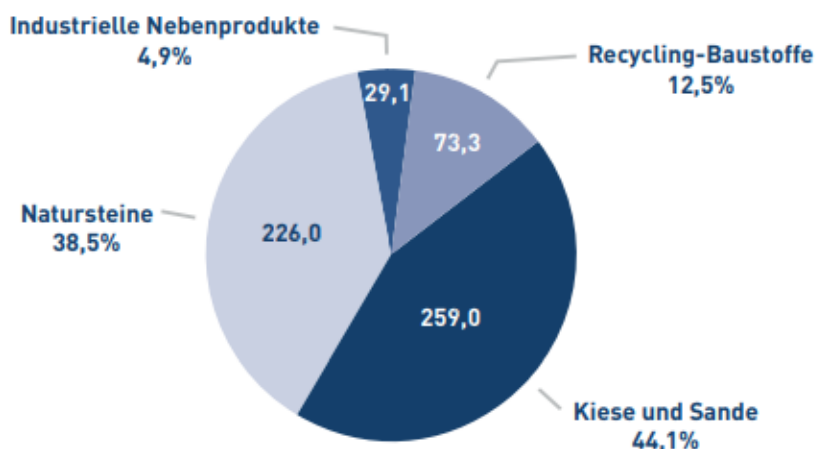


Quelle: BMU, Abfallwirtschaft in Deutschland 2020 - Fakten, Daten, Grafiken (Stand: März 2020), S. 39

Im Jahr 2018 wurden insgesamt 587,4 Mio. t Gesteinskörnungen produziert. Neben den Recycling-Baustoffen wurden 259,0 Mio. t (44,1 Prozent) Kiese und Sande, 226,0 Mio. t (38,5 Prozent) Natursteine und 29,1 Mio. t (4,9 Prozent) industrielle Nebenprodukte (z. B. Aschen und Schlacken) hergestellt.⁴

Deckung des Bedarfs an Gesteinskörnungen 2018 (in Mio. t)

Bedarf insgesamt: 587,4 Mio. t

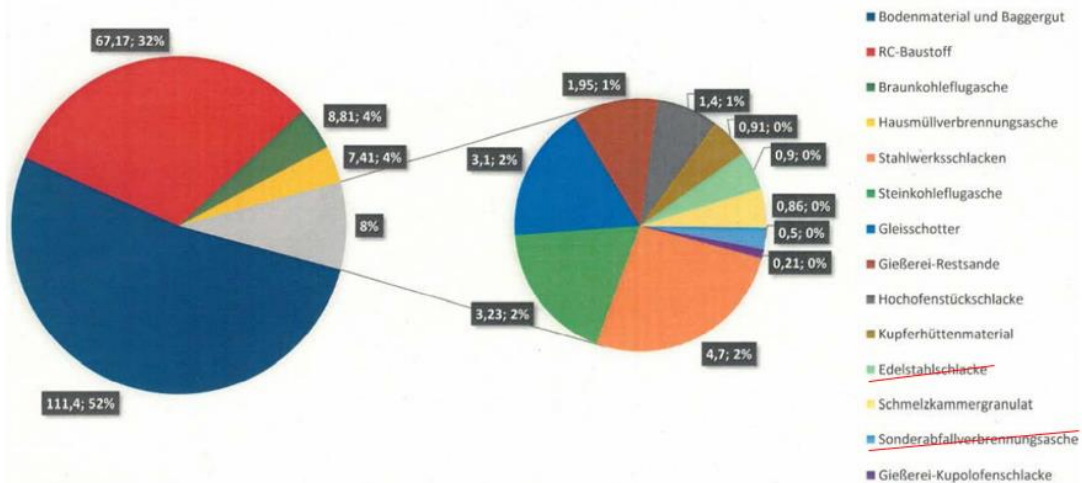


³ BMU, Abfallwirtschaft in Deutschland 2020 – Fakten, Daten Grafiken (Stand: März 2020), S. 39 (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/abfallwirtschaft_2020_bf.pdf)

⁴ Initiative Kreislaufwirtschaft Bau, Bericht zum Aufkommen und zum Verbleib mineralischer Bauabfälle im Jahr 2018, S. 11

Auf der Grundlage der Daten aus dem Jahr 2013 zum damaligen Planspiel zur Mantelverordnung⁵ hat ein BMU-Vertreter beim Niedersächsischen Bodenschutzforum 2019 folgende Grafik vorgestellt, die in etwa auch den heutigen Größenordnungen entspricht, obwohl sie u. a. noch die Sonderabfallverbrennungsaschen als MEB aufführt, die vom Bundesrat aus dem Anwendungsbereich gestrichen worden sind:

Anfall MEB 2013



Quelle: Vortrag Thomas Straßburger (BMU WR I 7) auf Niedersächsischem Bodenschutzforum am 12. November 2019 (verändert)

Im bisherigen Verordnungsgebungsverfahren ist vor allem über Verwertungsmöglichkeiten für diese mineralischen Abfälle/Nebenprodukte aus industriellen Prozessen und Kraftwerken sowie der Müllverbrennung diskutiert worden. Es ist fraglich, ob dies sinnvoll war und ob die Mantelverordnung zu einer Steigerung der Verwertungsquote dieser Reststoffe führen wird, zumal diese MEB aus industriellen Produktionsprozessen und Kraftwerken nicht bedarfsgesteuert hergestellt werden. Die Menge an Baustoffen aus Stahlwerksschlacke oder Kupferhüttenmaterial ist letztlich abhängig von der Weltmarktnachfrage nach Stahl und Kupfer und nach dem Kohleausstieg werden weitere MEB nicht mehr verfügbar sein.

Aus Sicht der BAUINDUSTRIE wäre es sinnvoller gewesen, den Fokus insbesondere auf die Verwertung der Fraktion Boden und Steine zu legen. Für die Baupraxis relevant ist zudem vor allem auch die Praktikabilität der Regelungen über den Einbau der MEB in technische Bauwerke im Tiefbau. Das betrifft vor allem die Verkehrsinfrastruktur, d. h. den Straßen- und Wegebau, inklusive von Rad- und Fußwegen, aber auch die Verfüllung von Leitungsgräben (siehe Einbauweisen der Tabellen in Anlage 2) und den Schienenwegebau (Anlage 3).

3. Einzelne wesentliche Kritikpunkte der BAUINDUSTRIE

Die Verwertbarkeit von Recycling-Baustoffen, Baggergut und Bodenmaterial darf nicht durch bürokratische und unausgewogene Regelungen zunichte gemacht werden.

⁵ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-11-08_texte_104-2017_planspiel-mantelvo.pdf (S. 86ff.)

▪ Rechts- und Verwaltungsvereinfachung infolge Wegfalls der wasserrechtlichen Erlaubnis?

Die EBV soll regeln, unter welchen Voraussetzungen mineralische Ersatzbaustoffe ohne wasserrechtliche Erlaubnis in technischen Bauwerken eingesetzt werden können, § 21 Abs. 1 EBV.⁶ Im Vorblatt des Verordnungsentwurfs wird diesbezüglich unter „F“ ausgeführt, dass den Kosten, die der Wirtschaft insbesondere durch die in der EBV vorgesehenen Güteüberwachung bei der Herstellung der MEB entstehen, Einsparungen infolge des Entfallens des Erfordernisses einer wasserrechtlichen Erlaubnis gegenüberstehen und in der Begründung wird auf diesen Aspekt als Teil der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung hingewiesen (BT-Drs. 19/29636, S. 192).

Ob die Prämisse zutrifft und sich in der Realität eine entsprechende Entlastung ergeben wird, ist jedoch nicht sicher. Anlass zur Skepsis ergibt sich aus den Unterlagen zum Planspiel (UBA-Texte 104/2017)⁷, wo es auf S. 22 f. heißt: „... der Hauptteil der Ersparnisse für Wirtschaft und Verwaltung aufgrund des Wegfalls der wasserrechtlichen Erlaubnis zustande kommt. Grundsätzlich ist die Erforderlichkeit einer wasserrechtlichen Erlaubnis beim Einbau mineralischer Ersatzbaustoffe nach geltender Rechtslage zu prüfen; allerdings sind öffentliche Bauträger im Straßenbau (z. B. in NRW) von der Pflicht zu einer wasserrechtlichen Genehmigung in vielen Ländern befreit. Da es sich hier jedoch um eine explizite Regelungsänderung handelt, die direkt auf die Mantelverordnung zurückzuführen ist, wird davon ausgegangen, dass derzeit in Gesamtdeutschland in allen Verwaltungen stets eine wasserrechtliche Prüfung vorgenommen werden muss, auch wenn dies in der Praxis ggfs. nicht immer der Fall ist. **Folglich muss festgehalten werden, dass die berechneten Ersparnisse durch den Wegfall der wasserrechtlichen Erlaubnis in der Realität weniger hoch ausfallen werden.**“

Insgesamt würden etwaige Entlastungen bei der wasserrechtlichen Erlaubnis „erkauft“ durch bürokratische Anzeigepflichten gem. § 22 EBV-E für die in § 20 Abs. 1 EBV-E aufgeführten Schlacken und Aschen sowie für Baggergut der Klasse F3, Bodenmaterial der Klasse F3 und Recycling-Baustoff der Klasse 3 – RC-3 ab einem Gesamtvolumen von 250 m³. Der Einbau der genannten MEB hat nach dem Muster in Anlage 8 zu erfolgen, in der u. a. die Einbauweisen aus den Einbautabellen, Grundwasserstand, Grundwasserdeckschichten etc. angegeben werden müssen.

Der Ordnungsgeber hält die Anzeigepflicht „bei größeren Baumaßnahmen“ im Vergleich zur Erlaubnispflicht für das mildere Mittel, um die zuständige Überwachungsbehörde in Kenntnis über die jeweiligen Baumaßnahmen zu setzen (BT-Drs. 19/29636, S. 246).

▪ Anknüpfungspunkt ist nicht (mehr) der Anfall der Abfälle (auf der Baustelle), sondern die Anlieferung an der Aufbereitungsanlage

Nach derzeitiger Praxis wird Erdaushub oder Bauschutt, die bei Bauarbeiten ebenso wie bei Rückbau-, Sanierungs- oder Instandhaltungsarbeiten anfallen, möglichst auf der Baustelle im Wege einer Hauswerksbeprobung beprobt. Die mineralischen Bauabfälle werden mittels Deklarationsanalysen eingestuft und einer ordnungsgemäßen Verwertung nach LAGA M20 stofflich verwertet (Verfüllung von Abgrabungen bis Z0* oder Einbau in technische Bauwerke bis Z2) bzw. bei Überschreitung der Z2-Zuordnungswerte auf Deponien gemäß DepV einer Beseitigung zugeführt. Dies ist künftig nicht mehr vorgesehen.

Im Gegensatz zu nicht aufbereitetem Boden bzw. nicht aufbereitetem Baggergut (dazu sogleich) wird der Umgang mit nicht aufbereitetem Bauschutt, d. h. eine Kontrolle beim Anfall des mineralischen Abfalls auf der Baustelle, im EBV-Entwurf nicht geregelt. Der Entwurf der EBV konzentriert sich auf die Bewertung von mineralischen Ersatzbaustoffen aus Aufbereitungsanlagen und knüpft nicht beim

* Drucksache 19/29636 Vorabfassung.

⁶ Entsprechendes gilt nach § 8 Abs. 4 BBodSchV-E für das Aufbringen von Materialien unterhalb oder außerhalb einer durchwurzelbaren Bodenschicht.

⁷ https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-11-08_texte_104-2017_planspiel-mantelvo.pdf.

Anfall der mineralischen Abfälle an. Eine Bewertung der mineralischen Bau-Abfälle ist erst bei der Anlieferung in der Aufbereitungsanlage vorgesehen.

Nicht aufbereitetes Bodenmaterial und nicht aufbereitetes Baggergut, das in ein technisches Bauwerk eingebaut werden soll, ist zwar nach § 14 EBV-E unverzüglich nach dem Aushub oder dem Abschieben von einer Untersuchungsstelle nach Maßgabe insbesondere des § 8 EBV zu beproben und nach § 9 untersuchen zu lassen.

Da § 8 EBV die Probenahme und Probenaufbereitung für Erstprüfungen im Rahmen des Eignungsnachweises nach § 5 Abs. 2 und LAGA PN 98 regelt, muss auch nicht aufbereitetes Bodenmaterial bzw. nicht aufbereitetes Baggergut, das in ein technisches Bauwerk eingebaut werden soll, einer Erstprüfung im Rahmen eines Eignungsnachweises gem. § 5 Abs. 2 (mit ausführlichem Säulenversuch) unterzogen werden. Fraglich ist, ob das sinnvoll ist, da sich § 5 Abs. 2 auf die Erstprüfung von bereits hergestellten Ersatzbaustoffen in einer Aufbereitungsanlage zur Herstellung von Recycling-Baustoffen bezieht. Bei Massenabfällen wie Bodenmaterial und Bauschutt, die in unterschiedlichen Mengen aus verschiedenen Herkunftsbereichen (Baustellen) stammen, kann die Prüfung zur Einhaltung der Materialwerte ausschließlich das Material bewerten, dass zum Zeitpunkt der Probenahme aufbereitet wurde. Bereits die nächste Materialcharge kann eine vollkommen andere Material- und Schadstoffzusammensetzung haben.

Die die Zwischenlagerung betreffende Regelung des § 18 ist für Bauunternehmen mindestens unpraktikabel. Nach § 18 Abs. 1 EBV-E entfallen die Pflichten des Erzeugers und Besitzers (unverzügliche Untersuchung zur Materialklassenbestimmung), wenn nicht aufbereitetes Bodenmaterial und Baggergut in ein Zwischenlager befördert wird. Durch diese Regelung wird dem Anlagenbetreiber das Entsorgung-Risiko aufgebürdet, ohne dass dieser abschätzen kann, ob es sich überhaupt um nach den Bestimmungen der EBV verwertbare mineralische Abfälle handelt.

Wenn nicht aufbereitetes Bodenmaterial oder nicht aufbereitetes Baggergut in ein Zwischenlager befördert werden, ist weder dem Betreiber des Zwischenlagers noch dem Abfallerzeuger oder -besitzer bekannt, welche Schadstoffe in welchen Gehalten bzw. Konzentrationen in dem Material enthalten sind oder ob das Material die Materialwerte der Ersatzbaustoffverordnung einhält.

Dem Anlagenbetreiber wird das Risiko aufgebürdet, Abfälle anzunehmen, die unerkannt Schadstoffwerte aufweisen können, die über denen der Anlagengenehmigung oder über den Materialwerten der EBV liegen. Abfallerzeuger können ihrer Pflicht nach § 7 Abs. 2 KrWG nicht nachkommen, Abfälle entweder zu verwerten oder zu beseitigen, wenn die Beseitigung den Schutz von Menschen und Umwelt am besten gewährleistet, weil sie dies mangels Kenntnis der Schadstoffbelastungen nicht beurteilen können. Diese Pflicht geht damit ohne Kontrolle auf den Anlagenbetreiber als neuem Abfallbesitzer über. Hier wirkt sich also die EBV auf die Pflichten nach § 7 KrWG aus, ohne dass sichergestellt ist, dass die betreffenden Materialien überhaupt in den Geltungsbereich der EBV fallen.

Sollte sich im Rahmen der Annahmekontrolle des Zwischenlagerbetreibers nach § 18 Abs. 2 EBV-E zeigen, dass die Werte über den Materialwerten der Ersatzbaustoffverordnung liegen, die genehmigten Annahmegrenzwerte des Zwischenlagers überschreiten oder es sich u.U. um einen gefährlichen Abfall handelt, dann stellen sich verschiedene Haftungsfragen. Sollte nicht aufbereitetes Bodenmaterial/Baggergut gefährlicher Abfall sein, dann müsste dies im Nachweisverfahren bereits für den Transport zum Zwischenlager berücksichtigt werden.

Dazu kommt ein Kostenaspekt, der das Bauen verteuern würde: Bei der Antragstellung auf Genehmigung eines Zwischenlagers muss der Betreiber für seine Lagerkapazität Sicherheit leisten. Deren Höhe richtet sich nach den möglichen Entsorgungskosten für höher belastetes Material („teuerster“ genehmigter Abfall). Das wird eingepreist werden, d. h. die Entsorgung über dieses Zwischenlager würde tendenziell teurer als notwendig. Aufgrund der Unwägbarkeiten werden sich dafür kaum Investoren finden lassen.

- Materialwerte für RC-1 und RC-2 (PAK 15)/Stoffstromverschiebungen

Wir brauchen adäquate Materialwerte für mineralische Ersatzbaustoffe, die Grundwasserschutz gewährleisten. Aber im Sinne der Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung sollte auch die Verwertung von mineralischen Bauabfällen in vernünftigen Rahmen möglich bleiben.

Gegenüber dem Regierungsentwurf aus dem Mai 2017 werden die Materialwerte (PAK15) für RC-1 und RC-2 in Anlage 1, Tabelle 1 der EBV-E abgesenkt (für RC-1 von 6,0 µg/l auf 4,0 µg/l, für RC-2 von 12 µg/l auf 8 µg/l⁸), d. h. um jeweils 33%. Diese Absenkung kann nicht mit dem wissenschaftlichen Fachkonzept als solchem begründet werden, auf dem bereits der Regierungsentwurf aus der 18. Wahlperiode basiert. Ausweislich der Empfehlungsdruksache des Bundesrates (BR-Drs. 587/20, S. 272) handelt es sich dabei um eine „politische Konvention“. Diese wird absehbar zu Stoffstromverschiebungen führen.

Im Regierungsentwurf aus dem Jahr 2017 rechnete die Bundesregierung allein aufgrund der Änderungen der BBodSchV mit 10 - 13 Mio. t mehr Deponierung (BT-Drs. 18/12213, S. 239 ff. (243)). Die BAUINDUSTRIE ist – ebenso wie weitere Verbände der Bau- und Abbruchwirtschaft - u. a. aufgrund erwarteter geringer Akzeptanz und damit fehlenden Absatzmöglichkeiten für manche mineralischen Ersatzbaustoffe von höheren Stoffstromverschiebungen von der Verwertung in Richtung Deponierung ausgegangen.

Laut aktuellem Regierungsentwurf geht die Bundesregierung nunmehr davon aus, dass es zu keinen Stoffstromverschiebungen in Richtung Deponierung oder zu einer Verringerung der Verwertungsquote bei Ersatzbaustoffen kommen wird (BT-Drs. 19/29636, S. 213 ff. (218)). Diese Erwartung begründet die Bundesregierung für den Regelungsbereich der BBodSchV pauschal mit der eingeführten Ländereffnungsklausel in § 8 Abs. 8 BBodSchV-E bzw. mit der Möglichkeit von Einzelfallausnahmen gem. § 8 Abs. 7 BBodSchV-E. Diese ermöglichen Abweichungen von den Vorgaben der BBodSchV, z. B. hinsichtlich von Feststoff- und Eluatwerten. Für den Verwertungsweg Einbau von MEB in technische Bauwerke gilt das nicht.

- Akzeptanzhindernde Regelungen

Die BAUINDUSTRIE rechnet nach wie vor mit einer Zurückhaltung vieler Bauherren gegenüber der Ausschreibung von RC-Baustoffen und sonstiger MEB aufgrund der Anzeige- und Katasterpflicht gem. §§ 22, 23 EBV-E. Aufgrund der damit verbundenen schwer abschätzbaren Rechtsfolgen (Auflagen hinsichtlich Nutzung, regelmäßige Nachweisführung im Hinblick auf Unbedenklichkeit etc.) ist damit zu rechnen, dass betroffene MEB nicht nachgefragt und eingebaut werden. Die schon bislang festzustellende Zurückhaltung auch öffentlicher Auftraggeber hinsichtlich der Ausschreibung und dem Einbau von RC-Material wird sich durch diese Bestimmungen nicht verbessern – im Gegenteil. Insbesondere auf kommunaler Investitionsebene ist damit zu rechnen, dass anstelle von MEB Primärbaustoffe ausgeschrieben werden, schon allein um dem – unbegründeten - Vorwurf zu begegnen, man würde mögliche künftige Altlasten einbauen lassen.

Bei der Errichtung von Wällen und Dämmen mit definierten technischen Sicherungsmaßnahmen nach den Einbauweisen 9 und 10 (EBV-E, Anlage 2), muss der Grundstückseigentümer das hierfür zu erstellende Prüfzeugnis bis zum Rückbau des Bauwerks aufbewahren, § 19 Abs. 9 S. 6 EBV-E. Es darf befürchtet werden, dass die Notwendigkeit der dauerhaften Aufbewahrung bei Grundstücksbesitzern und -erwerbern zu dem Eindruck führt, dass es sich um minderwertige (weil dokumentationspflichtige) MEB handelt, deren Einsatz zu einer Wertminderung für das betreffende Grundstück führt. Damit wird eine Hürde geschaffen, die den Einsatz der betreffenden Ersatzbaustoffe verhindert oder mindestens erschwert.

⁸ BT-Drs. 19/29636, S. 31.

Die Dokumentation des Einsatzes anzeigepflichtiger MEB in einem behördlich geführten Kataster lässt erwarten, dass daraus vom potenziellen Bauherrn/Grundstückseigentümern der Verdacht einer Wertminderung für das Grundstück abgeleitet wird.

Auch die in § 25 Abs. 3 S. 3 EBV-E vorgeschriebene Dokumentations- und Aufbewahrungspflicht (ggf. über die gesamte Lebensdauer des Bauwerks, § 25 Abs. 4 S. 2 EBV-E), auch für BM-0 / BG-0 bei Einbaumengen von über 200 t stellt klar, dass auch diese Materialien nicht den Primärbaustoffen gleichgestellt sind, da für Primärbaustoffe keine Dokumentationspflicht besteht. Das daraus erwachsende Misstrauen gegenüber diesen MEB stellt eine Hürde für deren Einsatz dar.

- Abfall-Ende-Regelung erforderlich, da nur Produkte nachgefragt werden, keine Akzeptanz für „güteüberwachte Abfälle zur Verwertung“

Die EBV regelt – was die typischen mineralischen Bauabfälle angeht - deren Verwertung durch ihre Aufbereitung oder den direkten Einbau in technische Bauwerke, d. h. die EBV ist primär eine abfallrechtliche Verordnung.

Die Regelung zum Abfallende (§ 20 EBV in der Fassung des Regierungsentwurfs aus 2017) wurde im Rahmen der Bundesrats-Beratungen gestrichen. „Gütegesicherter Abfall“ wird absehbar aber weniger Abnehmer finden als ein mineralischer Ersatzbaustoff mit Produktstatus. Gerade mit Blick auf die Akzeptanzsteigerung für RC-Baustoffe ist eine Konkretisierung im Sinne einer „Abfallende-Regelung“ erforderlich. Es muss möglichst eindeutig geregelt werden, wann aufbereitete mineralische Abfälle aus dem Regime des KrWG entlassen werden und so das Stigma der Abfalleigenschaft verlieren. Beispielsweise wären Positivlisten geeignet, um in der Praxis zu unbürokratischen Lösungen zu kommen.

Für bestimmte aus Abfällen hergestellte mineralische Ersatzbaustoffe sollte in der Ersatzbaustoffverordnung definiert werden, dass und wann sie das Ende der Abfalleigenschaft erreichen können. § 20 des o.g. Regierungsentwurfs sollte also beibehalten werden, da nur eine möglichst konkrete Regelung zum Abfallende zu einer Akzeptanzsteigerung für die Verwendung der entsprechenden mineralischen Ersatzbaustoffe führen wird. Lediglich güteüberwachter und zertifizierter „Abfall“ wird auf dem Markt keine Chance haben. Sollte das Abfallende in diesem Sinne nicht in der EBV geregelt werden, müsste unmittelbar anschließend auf der Grundlage von § 5 Abs. 2 KrWG eine entsprechende „Abfallende-Verordnung“ erlassen werden.

- Unübersichtlichkeit der Einbautabellen

Mit der EBV wird die Verwertung der MEB, d. h. deren Einbau in technische Bauwerke insbesondere des Straßen- und Schienenwegebau – abhängig vom Schadstoffpotential der MEB (Materialwerte), der Bodenbeschaffenheit, dem Grundwasserabstand und der Lage innerhalb oder außerhalb von Wasserschutzgebieten – für jede zulässige Materialklasse der verschiedenen mineralischen Ersatzbaustoffe in 40 komplizierten Einbautabellen geregelt, mit bis zu 26 verschiedenen Einbauweisen für verschiedene Klassen jedes einzelnen mineralischen Ersatzbaustoffs, ergänzt durch in Fußnoten geregelte spezielle Schadstoffgrenzen.

Die Einbautabellen sollen Behörden und die Wirtschaft von aufwändigen Einzelfallprüfungen entlasten, weil für jede Materialqualität und jede Standortkategorie prinzipiell ermöglicht wird, die zulässige Einbauweise zu ermitteln. Ob sich die 27 Einbautabellen der Anlage 2 mit den in Fußnoten verlagerten Ausnahmen beispielsweise in der Praxis des kommunalen Tiefbaus bewähren werden, bleibt abzuwarten.

Baustellen benötigen einfache und klare Vorgaben. Die insgesamt 40 Einbautabellen mit bis zu 26 zulässigen oder unzulässigen Einbauweisen je nach Eigenschaften der Grundwasserdeckschicht, innerhalb und außerhalb von Wasserschutzbereichen für Sand, Lehm, Schluff oder Ton-Böden sind jedenfalls alles andere als kompakt. In der Praxis werden nicht nur die bauausführenden Unternehmen, sondern auch die Planer und Bauaufsichtsbehörden damit umgehen müssen, z. B. im Zusammenhang mit der bereits angesprochenen Anzeigepflicht (vgl. EBV-E Anlage 8, Formular Nrn. 3, 4 und 5).

- Einheitliches Verfahren für Probennahme und Analytik erforderlich

Trotz rund 15-jähriger Arbeit an der Mantelverordnung erfolgt mit dieser Verordnung keine Harmonisierung der Anforderungen an die Verwertung mit den Anforderungen an die Ablagerung auf Deponien. Das ist ein wesentlicher Kritikpunkt mit erheblicher Auswirkung auf die Baupraxis.

Bauabläufe brauchen klare Verantwortlichkeiten und Entscheidungswege. Deshalb ist ein einheitliches Probennahme- und Analyseverfahren dringend erforderlich. Für als MEB zu verwertende mineralische Abfälle dürfen keine anderen Analyse- und Probenahmeverfahren gelten als für zu deponierende mineralische Abfälle. Auf Baustellen müssen die anfallenden Materialien so beprobt werden können, dass eine Einstufung nach der AVV und eine Bewertung und Entscheidung möglicher Entsorgungswege möglich ist, damit an Ort und Stelle entschieden werden kann, ob und wie das Material verwertet werden kann oder ob es deponiert werden muss. Das wird aber nicht möglich sein, denn in der EBV/BBodSchV einerseits und der Deponieverordnung andererseits sind unterschiedliche Elutionsverfahren vorgesehen.

Nach § 9 Abs. 1 S. 2 EBV-E hat die Herstellung des Eluats⁹ entweder durch den ausführlichen Säulenversuch oder den Säulenkurztest (jeweils nach der DIN 19528, Ausgabe Januar 2009), oder durch den Schüttelversuch (nach der DIN 19529, Ausgabe Dezember 2015) zu erfolgen.

Der ausführliche Säulenversuch nach DIN 19528 in 4 Elutionsstufen über eine Dauer von 4 Tagen, ist gem. § 9 Abs. 2 EBV für den Eignungsnachweis (§ 5 EBV-E) vorgesehen. Für Übereinstimmungsuntersuchungen mit den Materialwerten (vgl. § 10 EBV-E) im Rahmen der werkseigenen Produktionskontrolle (vgl. § 6 EBV-E) sowie der Fremdüberwachung (§ 7 EBV-E) können sowohl der Säulenkurztest nach DIN 19528 als auch der Schüttelversuch nach DIN 19529 mit einem Wasser zu Feststoffverhältnis von W:F = 2:1 angewendet werden. Im Falle der Deponierung gilt jedoch nach Anhang 4, Nr. 3.2.1.1 DepV der Schüttelversuch nach DIN EN 12457 mit einem Wasser zu Feststoffverhältnis von W:F = 10:1.

Es ist bereits fraglich, ob die in § 9 Abs. 1 EBV-E vorgeschriebenen Verfahren jeweils übereinstimmende Materialwerte zeigen, die auch ausreichend vergleichbar und damit aussagekräftig sind. Beispielsweise bei Bauschutt aus Rückbau- oder Umbaumaßnahmen ist zum Zeitpunkt der Probenahme häufig nicht sicher abzuschätzen, ob eine Verwertung möglich ist, oder das Material doch nach DepV deponiert werden muss. Das wird sich mit Inkrafttreten der EBV nicht ändern. Da die Ergebnisse aus den Eluaten mit Wasser zu Feststoffverhältnissen von W:F = 2:1 bzw. W:F = 10:1 nicht einfach umgerechnet werden können, müssen bei baustellentypischem Termindruck und fehlendem Platz für die Zwischenlagerung entweder parallel zwei unterschiedliche Eluate hergestellt und analysiert werden, oder man entscheidet sich sofort für die Deponierung.

In der Baupraxis entscheiden nicht theoretische Verwertungsmöglichkeiten, sondern die Praktikabilität auf der Baustelle über den Verwertungsweg. Führen bürokratische Anforderungen zu unverhältnismäßigen Zeitverzögerungen, kann aus Kostengründen die Beseitigung (Deponierung) von mineralischen Abfällen wirtschaftlicher sein als deren Verwertung. Zeit- und Kostendruck liefern also tendenziell einen Anreiz, die mineralischen Bau-Abfälle als Deponiematerial zu deklarieren, damit man sie schnell von der Baustelle bekommt.

Voraussetzung für eine praktikable Abwicklung des Stoffstrommanagements von MEB auf der Baustelle ist ein einheitliches Probennahme- und Analyseverfahren, das eine zuverlässige Einstufung nach AVV bzw. Klassifizierung nach der EBV gewährleistet.

Die Zeit bis zum Inkrafttreten der Mantelverordnung muss in diesem Sinne genutzt werden.

⁹ zum Begriff Eluat: § 2 Nr. 12 EBV-E.

- Entsorgungskosten/Deponiebedarf bleibt trotz Mantelverordnung bestehen

Trotz aller Bemühungen zur Vermeidung und Verwertung von Abfällen werden auch künftig mineralische Abfälle anfallen, die nicht verwertet werden können und allgemeinwohlverträglich beseitigt, d. h. auf Deponien abgelagert werden müssen. Dies anerkennt auch der Entwurf der Mantelverordnung in Artikel 3. In § 6 Abs. 1a DepV-E werden diejenigen Klassen der MEB aufgeführt, die die Zuordnungskriterien für die Deponieklasse 0 bzw. Deponieklasse I einhalten. Danach erfüllen etwa alle Klassen der RC-Baustoffe die Zuordnungskriterien für DK-I-Deponien, d. h. sie können deponiert werden.

Nicht verwertbare Bau- und Abbruchabfälle müssen gemeinwohlverträglich auf Deponien abgelagert werden. Das wird immer schwieriger, denn bereits heute gibt es zumindest regional Engpässe insbesondere bei Deponien für nicht oder nur gering mit Schadstoffen belastete Abfälle der Klasse I und 0. Gegenüber dem Jahr 2014 hat sich die Zahl der DK-I- und DK-0-Deponien bundesweit von 944 auf 849 im Jahr 2019 reduziert¹⁰.

Jahr	Anzahl DK 0 (Restvolumen ¹¹ in 1.000 m ³)	Anzahl DK I (Restvolumen in 1.000 m ³)
2014	802 (140.928)	142 (225.621)
2018	756 (134.875)	122 (219.528)
2019	728	121

Bauherren und Bauunternehmen haben mit einem zunehmenden Aufwand für das Abfallmanagement, größeren Transportentfernungen und gestiegenen Deponiegebühren zu kämpfen. Das bedeutet, dass die Entsorgung teurer wird und aufgrund fehlender Entsorgungsmöglichkeiten Bauabfälle nicht selten über 100 km transportiert werden müssen. Transporte über immer größere Entfernungen bedeuten nicht nur höhere Transportkosten. Auch Menschen und Umwelt werden durch die Emissionen des Schwerlastverkehrs belastet.

Wir benötigen bundesweit auch künftig ausreichenden Deponieraum. Bei den Deponiekapazitäten treten jedoch zumindest regionale Engpässe auf, die zu Kostensteigerungen und längeren Transportwegen führen.

Eine von der BAUINDUSTRIE gemeinsam mit dem ZDB durchgeführte Umfrage aus dem Jahr 2015 hat bereits gezeigt, dass der Anteil des Entsorgungsaufwands im Jahr 2009 rund 10 % der Bauleistung ausmachte. Im Jahr 2014 hatte er sich auf bereits 20 % verdoppelt.¹² Diese Entwicklung hält an.

Knapper Deponieraum führt zu höheren Entsorgungs-Preisen und ggf. längeren Transporten. Dies wirkt sich dann auch auf den Wohnungsbau aus. In einem sehr plakativ mit „47.000 Euro für ein Loch“ überschriebenen Artikel berichtete der SPIEGEL im Januar 2020 über ein Bauprojekt im nordwestlich von Frankfurt am Main gelegenen hessischen Bad Homburg. Für ein gewöhnlichen Einfamilienhaus mussten einhundert LKW rund 1600 Kubikmeter Erdaushub über eine Strecke von hin- und zurück ca. 130 km zu einer Deponie im Raum Wetzlar transportieren. Die Ausgaben für Transport und Entsorgung summierten sich auf rund 47.000 Euro. Der Bauunternehmer gab an, dass ein vergleichbares Projekt – hätte man es vier Jahre eher realisiert - 20.000 Euro weniger gekostet hätte.¹³

Das Problem der Sicherstellung ausreichender Deponiekapazitäten (v.a. DK 0 und DK I) ist offen zu thematisieren und muss auch politisch insbesondere durch die Umweltministerien von Bund und Ländern unterstützt werden.

¹⁰ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Tabellen/liste-deponien.html>

¹¹ Das Restvolumen wird nur in geraden Jahren erhoben.

¹² <https://www.bauindustrie.de/themen/news-detail/kostensteigerungen-im-entsorgungsbereich>

¹³ <https://www.spiegel.de/wirtschaft/service/immobilienpreise-47-000-euro-fuer-ein-loch-a-cd07e0fc-ab00-432a-b8c1-eab3c2880114>

Angesichts bereits bestehender Deponieknappheit müssen Bund und Länder die Entwicklung der Deponiekapazitäten im Blick behalten, um durch rechtzeitige Neuplanungen drohenden Entsorgungspässen frühzeitig entgegenzuwirken, sonst sind längere Transportwege mit damit verbundenen Belastungen der Umwelt sowie höhere Kosten logische Folge. Das Bauen würde weiter verteuert und so das Bemühen um bezahlbaren Wohnraum und den Erhalt und Ausbau der Infrastruktur konterkariert. Da gesellschaftspolitisch neue Deponien schwer durchsetzbar sind, müssen sowohl Bund als auch die Länder sich dieser Aufgabe mit bundesweiter Relevanz aktiv widmen. Erforderlich ist eine Bund-Länder-Deponiestrategie!



Thomas Paetzold
Vorsitzender des Umweltausschusses



Dirk Stern
Leiter Umwelt und technischer Arbeitsschutz

Über die BAUINDUSTRIE

Der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) ist als Zusammenschluss der bauindustriellen Landesverbände die Spitzenorganisation der BAUINDUSTRIE in Deutschland. Mit zehn Landesverbänden repräsentieren wir große und mittelständische, häufig familiengeführte Unternehmen der BAUINDUSTRIE. Sieben Fachverbände kommen als außerordentliche Mitglieder hinzu. Als Stimme des Bauens gegenüber Politik, Verwaltung und Gesellschaft setzen wir uns für die Gesamtinteressen der Branche ein, um ihre Wettbewerbsfähigkeit zu stärken und zur Zukunftsfähigkeit Deutschlands beizutragen und auf bestmögliche Rahmenbedingungen hinzuwirken auf Bundesebene, in Europa und auch international.

Als Wirtschaftsverband vertreten wir die Interessen der BAUINDUSTRIE gegenüber Gesetzgeber, Regierung, Verwaltung, den europäischen Institutionen, Auftraggebern, Wirtschaftsorganisationen und anderen gesellschaftlichen Gruppen.

Als Technikverband setzen wir dort an, wo Märkte für Bauunternehmen durch technisch-fachliche Rahmensetzungen begrenzt oder geöffnet werden. Wir arbeiten an der Entwicklung von Normen mit und setzen uns für Innovationen ein, um Antworten auf die Herausforderungen von Nachhaltigkeit, Umweltschutz und Klimawandel zu geben.

Als Arbeitgeberverband sind wir Partner bei Tarifverhandlungen. Wir setzen uns für Tariftreue und die Einhaltung der tariflichen Mindestlöhne ein und engagieren uns im Bereich der betrieblichen und überbetrieblichen Ausbildung.