

Bundesministerium für Umwelt,  
Naturschutz und nukleare Sicherheit  
Frau Bundesministerin Svenja Schulze  
11055 Berlin  
per E-Mail an: [REDACTED]

19. Februar 2021

Stellungnahme zum *Entwurf einer Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Depo-nieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung* (sog. Mantelverordnung) in der Fassung der vom Bundesrat am 06.11.2020 beschlossenen Maßgaben, [BR-Drs. 587/20\(B\)](#).

Sehr geehrte Frau Bundesministerin,

der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH), der Zentralverband Deutsches Baugewerbe e.V. (ZDB), der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V., der Deutsche Abbruchverband e.V. (DA) und die Bundesgütegemeinschaft Recycling-Baustoffe e.V. (BGRB) begrüßen die vom BMU eingeräumte Möglichkeit zur Stellungnahme zu der vom Bundesrat beschlossenen Fassung der Mantelverordnung.

Aufgrund der gegenüber dem Regierungsentwurf (BR-Drs. 566/17) enthaltenen umfangreichen Änderungen, wäre eine neue Gesetzesfolgenabschätzung sinnvoll gewesen. Die unterzeichnenden Verbände begrüßen daher ausdrücklich, dass zumindest eine erneute Anhörung durchgeführt wird. So kann sich die Bundesregierung vor Beschlussfassung ein Bild über die Tragweite der Regelungen machen und zumindest grob abschätzen, welche Konsequenzen die Beschlussfassung über diese Mantelverordnung nach sich ziehen würde.

In den Regelungsbereich der Mantelverordnung sollen zukünftig jährlich rund 275 Mio. Tonnen an mineralischen Abfällen fallen. Etwa 80 Prozent, das sind etwa 220 Mio. Tonnen, sind Bau- und Abbruchabfälle. Die restlichen knapp 20 Prozent stammen aus industriellen Produktions- oder Verbrennungsrückständen der Eisen- und Metallindustrie sowie aus Kraftwerken. Die Unternehmen der Bau- und Abbruchwirtschaft werden Hauptbetroffene der Mantelverordnung sein.

Die Regelungen der neuen Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen (MEB) in technische Bauwerke (EBV) und der neugefassten Bundes- Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) werden erhebliche Auswirkungen auf das praktische Baugeschehen und auf die Entsorgungssituation und -kosten haben.

Wir haben ein großes Interesse an einer bundeseinheitlichen Regelung für den anteilig größten Stoffstrom der mineralischen Bau- und Abbruchabfälle (MEB). Die Mantelverordnung muss jedoch eindeutig auf die Förderung einer Kreislaufwirtschaft ausgerichtet sein, deren Ziel eine hochwertige stoffliche Verwertung durch die deutliche Erhöhung des Baustoffrecyclings ist. Klimaschädliche lange Transportwege müssen durch eine ortsnahe Entsorgungsinfrastruktur vermieden werden. Diese Anforderungen erfüllt jedoch weder der Regierungsentwurf aus dem Mai 2017 noch der Entwurf der Mantelverordnung in der Fassung des nun vorliegenden Bundesratsbeschlusses. Gegenüber dem Regierungsentwurf ist vom Bundesrat eine Fassung beschlossen worden, die weitere Barrieren für das Baustoffrecycling aufbaut und uns daher in unserer Ablehnung bestärkt. Es sind dringend Nachbesserungen notwendig.

Wir begrüßen die vorgesehene Verkürzung der Evaluationsfrist und das angekündigte engmaschige Monitoring, aber augenscheinliche Falschrichtungen sollten bereits vor einem Inkrafttreten korrigiert werden.

Im Falle einer 1:1 Verabschiedung des Bundesratsbeschlusses sind vielschichtige Probleme mit ungewollten Folgewirkungen vorprogrammiert. Auch wegen der seit 15 Jahren andauernden Beratungen muss das Ergebnis den hohen Ansprüchen an eine nachhaltige Verordnung genügen. Die Mantelverordnung muss widerspruchsfrei die Zielkonflikte auflösen, anstatt weitere Probleme zu schaffen. Bürokratische Hürden dürfen nicht auf- sondern müssen abgebaut werden. Die Verordnung muss einer Prüfung auf Kosteneffizienz und Praktikabilität standhalten. Wir benötigen eine langfristige Lösung und keinen schlechten Kompromiss. Gerade auf der Zielgraden sollte auf Qualität anstatt Geschwindigkeit geachtet werden.

Unter Verweis auf unsere früheren Stellungnahmen zu den Arbeitsentwürfen, zum Referentenentwurf und zum Regierungsentwurf beschränken wir uns im Rahmen dieser Anhörung auf folgende kritische Punkte des Bundesratsbeschlusses vom 06.11.2020.

#### Fehlende bundeseinheitliche Regelung zum Abfallende

- Im Regierungsentwurf regelte § 20 EBV die Bedingungen zum Erreichen des Abfallendes für MEB. Hier sollte die in § 5 KrWG verankerte Verordnungsermächtigung in der EBV umgesetzt werden. Da die Liste abschließend war und nicht für alle Klassen der gütegesicherten MEB das Abfallende definieren sollte, hatten wir mit einem bleibenden Akzeptanzdefizit für die Materialklassen außerhalb dieser Liste gerechnet. Die unterzeichnenden Verbände hatten das Abfallende für alle MEB gefordert, die einer Gütesicherung unterliegen. Ohnehin dürften die MEB nach den Regelungen der EBV nur dort eingebaut werden, wo unter Berücksichtigung der Materialklassen und der Schutzbedürftigkeit von Boden und Grundwasser die umfangreichen Einbautabellen des Anhangs der EBV einen Einbau umweltverträglich ermöglichen.
- In der Beschlussfassung des Bundesrates wurde § 20 EBV nun ersatzlos gestrichen und auf die allgemeinen Regelungen des KrWG in § 5 verwiesen. Die Verordnungsermächtigung zu einer bundeseinheitlichen rechtlichen Verankerung der Abfallende-Bedingungen für MEB wird also nicht mehr in der Neufassung umgesetzt.

Von der Anwendung des § 5 KrWG wird jedoch schon jetzt fast kein Gebrauch gemacht, da das Verfahren zu aufwendig ist. Ein abfallstromspezifisches Verfahren zur Abfallendeklaration nach § 5 KrWG bietet nicht genug Rechtssicherheit. In einigen Bundesländern wurde in der Vergangenheit eine Erlasslage geschaffen, die es qualitätsgesicherten Recyclingbaustoffen und Bodenaushub unter bestimmten Rahmenbedingungen ermöglicht, das Abfallregime zu verlassen. Diese Erlasse würden mit dem Inkrafttreten der Mantelverordnung automatisch wegfallen. Im Ergebnis hätten wir dann zwar bundeseinheitliche Regelungen, jedoch auf Kosten des Einsatzes dieser MEB.

Dies stellt einen gravierenden Rückschritt und ein Hemmnis für das Baustoffrecycling dar. Die Abfallenderegulation gehört zu den ursprünglichen Kernzielen der EBV und ist für die bauliche Praxis von ganz erheblicher Bedeutung. Wird diese nicht umgesetzt, und Recyclingbaustoffe sind trotz Gütesicherung rechtlich gesehen Abfall, dann bleibt die Verwendung von Primärbaustoffen für Bauherren und Planer weiterhin attraktiver.

#### Bundesratsbeschluss führt zu unverhältnismäßig hoher Deponierung

- Die Bundesregierung rechnete im Regierungsentwurf 2017 allein aufgrund der geänderten BBodSchV mit einer Beseitigung von etwa zusätzlichen 10 - 13 Mio. Tonnen mineralischer Abfälle auf Deponien.
- Unserer Überzeugung nach werden nicht nur die BBodSchV, sondern auch die Regelungen der EBV in der Beschlussfassung des Bundesrats zu einer sinkenden Verwertungsquote und keinesfalls zu einer Stärkung des Baustoffrecyclings führen. Mit der vorgesehenen Absenkung der Materialwerte (PAK 15) für RC-1 (von 6,0 auf 4,0 µg/l) und RC-2 (von 12,0 auf 8,0 µg/l) um jeweils 33 % wurde der Kabinettsbeschluss verschärft. Diese Absenkung ist nicht aufgrund des wissenschaftlichen Fachkonzepts erfolgt, auf dem der Regierungsentwurf basiert. Ausweislich der Empfehlungs-Drs. 587/20, S. 272 handelt es sich dabei um eine „politische Konvention“.
- In Folge des Bundesratsbeschlusses wird es zu einer zusätzlichen Stoffstromverschiebung kommen. Somit werden die Anforderungen nochmals verschärft. Der Begründung zu dieser Änderung ist zu entnehmen, dass davon ausgegangen wird, dass ein 4-prozentiger Anteil der MEB nicht mehr die Anforderungen für RC-1 Material erfüllen und sich in die Klasse RC-2 verschieben wird. Es ist zu erwarten, dass auch zukünftig nur RC-1 Material einen nennenswerten Marktwert haben wird. Für RC-2 wird die Nachfrage eher geringer sein, so dass eine Stoffstromverschiebung zu Deponien sehr wahrscheinlich ist.
- Bereits im Regierungsentwurf aus 2017 wurde das Ziel der Ressourceneffizienz im Bau nicht ausreichend berücksichtigt und hinter die Belange des Boden- und Grundwasserschutzes gestellt. Wir haben diese sehr einseitige Ausrichtung mehrfach und deutlich kritisiert und darauf hingewiesen, dass die praktischen Abläufe im Bau nicht ausreichend berücksichtigt werden.

Die Verbände der Bau- und Abbruchwirtschaft haben schon im Jahr 2017 vor einer deutlich höheren Stoffstromverschiebung hin zu knappem Deponieraum gewarnt. Wertvolle mineralische Ressourcen würden dem Stoffkreislauf im Bau entzogen. Der jährliche Bedarf an Gesteinskörnung beträgt ca. 566 Mio. Tonnen. In 2016 konnten nur ca. 13 % des Bedarfs an Gesteinskörnungen durch Recyclingmaterial gedeckt und damit Primärmaterial substituiert werden.

- Die unterzeichnenden Verbände rechnen schon bei dem Regierungsentwurf mit keiner Steigerung der Recyclingquote. Die Verschärfungen im Bundesratsbeschluss lassen perspektivisch auf eine weitere Zuspitzung dieser Entwicklung schließen.
- Es fehlt den Entwürfen zur Mantelverordnung an wirksamen Instrumenten, die zu einer Akzeptanzsteigerung und somit zur Markttöffnung für MEB beitragen. Recyclingbaustoffe bleiben Baustoffe zweiter Wahl.

#### Einheitliches Probenahme- und Analyseverfahren

- Derzeit gibt es drei Analyseverfahren, die als gleichwertig beschrieben werden, aber keine ausreichend übereinstimmenden Materialwerte liefern. Die unterzeichnenden Verbände haben sowohl beim Regierungsentwurf als auch im Bundesratsbeschluss ein einheitliches Analyseverfahren gefordert.
- Im Bauablauf - von der Beprobung von Boden oder Bausubstanz über die Abfallhaufwerke bis hin zur Verwertung oder auch der Beseitigung auf einer Deponie - ist es von entscheidender Bedeutung, dass es nicht aufgrund unterschiedlicher Verfahren zu Fehlinterpretationen und Widersprüchen in der Klassifizierung der Materialien kommt. Neben der weiteren Kostensteigerung durch eine erforderliche Mehrfachanalytik sind auch Bauzeitverzögerungen bis zum Vorliegen der Analyseergebnisse vorprogrammiert.
- Mit der Reduktion auf ein Analyseverfahren würden bürokratische Hürden abgebaut, Baukostensteigerungen und Bauzeitverzögerungen vermieden und damit die Akzeptanz für Sekundärbaustoffe gesteigert.
- Für MEB dürfen keine anderen Analyse- und Probenahmeverfahren gelten, als für zu deponierende mineralische Abfälle. Auf Baustellen müssen die anfallenden Materialien so beprobt und anschließend im Labor analysiert werden können, dass mit einem einheitlichen Analyseverfahren über eine Verwertung oder Beseitigung entschieden werden kann.

#### Anzeigepflichten und neues Ersatzbaustoffkataster

- Im Bundesratsbeschluss wird mit § 23 ein Ersatzbaustoffkataster neu eingeführt. Begründet wird die Notwendigkeit eines Katasters für den Einsatz von MEB mit der Notwendigkeit, Informationen über deren Verbleib transparent zu machen. Die verpflichtende Dokumentation (in einem Kataster) soll für alle anzeigepflichtigen MEB bundeseinheitlich gelten und zu einer Akzeptanzsteigerung von MEB führen.
- Nach Ansicht der unterzeichnenden Verbände wird diese zusätzliche Katasterpflicht demgegenüber jedoch dazu führen, dass die betroffenen MEB aufgrund der Eintragung mit damit verbundenen unklaren Rechtsfolgen (Auflagen hinsichtlich Nutzung, regelmäßige Nachweisführung im Hinblick auf Unbedenklichkeit etc.) nicht nachgefragt und nicht eingebaut werden.
- Die Regelung zum Eintrag in ein Ersatzbaustoffkataster trifft zwar zunächst hauptsächlich „schlechtere“ Materialqualitäten wie z.B. RC-2 und RC-3, allerdings sind durch § 22 Abs. 2 alle MEB (wie z.B. auch RC-1), die in Wasserschutzgebieten eingebaut werden, anzeigepflichtig und damit automatisch katasterpflichtig. Wasserschutzgebiete sind in

Schutzzonen I bis III eingeteilt. Während die Schutzzone I (eigentliche Wasserfassung, z.B. Brunnen) und die Schutzzone II (engere Schutzzone, i.d.R. minimal 100 m bis < 1 km) geringe Flächen in Anspruch nehmen, kann sich die äußerste Schutzzone III bis auf eine Entfernung von mehreren Kilometern ab der Wasserfassung erstrecken. Letztere nimmt damit große Flächen ein.

- Die Anzeige und Katasterpflichten sollten für „bessere“ Materialklassen (z.B. RC-1) entfallen. Zumindest in den äußeren Wasserschutzzonen III sollte eine Anzeige- und Katasterpflicht für „bessere“ Qualitäten von MEB wie z.B. RC-1 entfallen, weil das erforderliche Schutzniveau durch die Einbautabellen erreicht wird.
- In [Baden-Württemberg](#) werden etwa 27 % der Landesfläche als [Wasserschutzgebiet](#) ausgewiesen. (davon 80 % als [Trinkwasserschutzzone](#) = TWSZ III). In Berlin ist es ein Viertel des Stadtgebietes, das von Wasserschutzgebieten (davon ca. 18 % für Schutzzone III) eingenommen wird. In NRW sind 16,3 % der Landesfläche als Wasserschutzgebiet ausgewiesen. Da sich diese Schutzzone-III-Flächen meist mit Siedlungsgebieten überschneiden, sind sie für das Bauen und damit den potenziellen Einsatz von MEB von großer Bedeutung. Nun wird für diese Flächen - selbst bei Einbau der besten Qualität eines MEB wie z.B. RC-1 - eine Pflicht zur Eintragung in ein Ersatzbaustoffkataster eingeführt. Für den Bauherrn ist unklar, welche Rechtsfolgen sich später daraus für ihn ergeben können. Unklar ist auch, ob sich durch die Eintragung im Kataster für das Grundstück oder das Bauwerk ein merkantiler Minderwert ergibt. Er wird also in den meisten Fällen auf MEB verzichten und auf Primärrohstoffe zurückgreifen.

Leider fanden die seitens der Bau- und Abbruchwirtschaft bislang in Stellungnahmen zu verschiedenen Entwürfen der Mantelverordnung geäußerten Bedenken und Argumente im Verordnungsgebungsverfahren keine angemessene Berücksichtigung. Trotz der rund 15-jährigen Entstehungsgeschichte und im Detail rechtstechnisch ausgeklügelten Kompromisslinien plädieren wir dafür, dass dieser Entwurf der Mantelverordnung seinen ursprünglich gesetzten Zielen auch insgesamt gerecht wird. Es handelt sich um einen für die unterzeichnenden Verbände nicht akzeptablen Kompromissvorschlag, der gegenüber dem Regierungsentwurf eine deutliche Verschärfung zugunsten des Boden- und Grundwasserschutzes und zum empfindlichen Nachteil des Ressourcenschutzes und der Kreislaufwirtschaft darstellt. Der Bundesratsbeschluss lässt sich darüber hinaus nicht mit den Anforderungen der Baupraxis in Übereinstimmung bringen.

Er würde die Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung nicht voranbringen, zudem die Modernisierung und den Ausbau der Infrastruktur unverhältnismäßig verteuern.

Mit freundlichen Grüßen

Zentralverband des Deutschen Handwerks

[Redacted]

[Redacted]  
Geschäftsführer

Zentralverband Deutsches Baugewerbe

[Redacted]

Rechtsanwalt [Redacted]  
Hauptgeschäftsführer

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie

[Redacted]

[Redacted]  
Geschäftsbereichsleiter Technik, Bausparten  
und Klima

Deutscher Abbruchverband

[Redacted]

Rechtsanwalt [Redacted]  
Geschäftsführer

Bundsgütegemeinschaft Recycling-Baustoffe

[Redacted]

Dipl.-Geol. [Redacted]  
Geschäftsführerin