

**Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität,  
Stadtentwicklung und Wohnungsbau**

Die Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und  
Wohnungsbau  
Contrescarpe 72 28195 Bremen

**Bundesministerium für Umwelt, Natur-  
schutz und nukleare Sicherheit**

WR118@bmu.bund.de

**Freie  
Hansestadt  
Bremen**

Auskunft erteilt

Dienstgebäude:  
An der Reeperbahn 2  
Zimmer 103

T  
F

E-mail:

Datum und Zeichen  
Ihres Schreibens

Mein Zeichen  
(bitte bei Antwort angeben)  
23-2

Bremen, 31. März 2021

**Entwurf einer Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung (sog. Mantelverordnung)**

**Anhörung der Länder**

Sehr geehrte Damen und Herren,

Mit den in der Bundesratssitzung am 06.11.2020 beschlossenen Änderungen, einzelnen Korrekturen und einer Ergänzung in § 8 der Bodenschutzverordnung haben Sie die Mantelverordnung erneut zur Anhörung den Ländern vorgelegt. Für die Möglichkeit, die geänderte Fassung erneut zu bewerten möchte ich mich bedanken. Gegen eine Veröffentlichung dieser Stellungnahme bestehen keine Einwände.

**Zu Artikel 1 (Ersatzbaustoffverordnung)**

Bremen hat die Ersatzbaustoffverordnung über die Jahre hinweg ausführlich begleitet und immer wieder auf verschiedene grundlegende Mängel verwiesen. Daher wurde dieser Teil der Mantelverordnung im Bundesrat abgelehnt, die Ablehnung wurde mit verschiedenen Schriftsätzen im Vorfeld und auch zur Bundesratssitzung selbst ausführlich begründet. Da die nun vorgelegte Fassung keine wesentlichen Änderungen enthält hat sich an der Ablehnung der Verordnung seitens Bremens nichts geändert. Drei Punkte sollen dies nochmals verdeutlichen:

**Nebenprodukte**

Bereits in der Einleitung der Begründung (Problem und Ziel) heißt es: „Mineralische Abfälle stellen mit etwa 240 Mio. t den mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland dar. Deren Verwertung (und ggf. Beseitigung) so zu steuern, dass ...“, und wenige Zeilen weiter: „Die beiden wichtigsten Verwertungswege für mineralische Abfälle sind das Recycling, also die Aufbereitung und der nachfolgende Einbau in technische Bauwerke, sowie die sonstige stoffliche Verwertung in Form der

Verfüllung von Abgrabungen und Tagebauen“. Gleichlautend wird unter „I. Zielsetzung und Notwendigkeit der Regelungen“ formuliert und ergänzt, dass ein wesentliches Ziel der vorgesehenen Regelungen „die im Sinne des § 6 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) bestmögliche Verwertung von mineralischen Abfällen zu gewährleisten“ sei. Die Verordnung insgesamt zielt demnach eindeutig auf die Verwertung von mineralischen Abfällen.

Der Begriff „Nebenprodukt“ wird in der Begründung nur 4 mal verwendet: 2 mal als Bestandteil einer zitierten Regelung, einmal zur Verdeutlichung des Inhalts des § 4 Abs. 1 KrWG und einmal bei der Beschreibung der Aufbereitungsanlage. Auch dies sowie sämtliche Einzelregelungen der Verordnung selbst und die zugehörigen Begründungen machen mehr als deutlich, dass die Ersatzbaustoffverordnung ausschließlich auf Abfälle zugeschnitten ist. Zwar soll nach § 2 Abs. 1 ein Ersatzbaustoff sowohl ein Abfall als auch ein Nebenprodukt sein. Es findet sich jedoch im gesamten Verordnungstext keine auf Nebenprodukte zugeschnittene Regelung und in der Begründung kein Wort dazu, warum und auf welcher Rechtsgrundlage Nebenprodukte von der Verordnung erfasst werden sollen.

Der noch in der BT-Drs 587/20 einleitend als Rechtsgrundlage enthaltene Verweis auf § 4 KrWG zielte auf die ursprünglich vorgesehene Festlegung von Nebenprodukten und ist in der nun vorgelegten Fassung entfallen. Abfallrechtliche Grundlagen der Verordnung sind nunmehr nur einige §§ aus dem KrWG, die sich ausschließlich mit der Verwertung von Abfällen beschäftigen. Da Nebenprodukte aber keine Abfälle sind können diese §§ hierauf nicht angewendet werden. Sämtliche Regelungen, die sich auf die Herstellung oder den Einbau von Nebenprodukten beziehen, laufen also leer. Daher können Nebenprodukte auch keine Ersatzbaustoffe sein. Es handelt sich bei diesen in der Regel auch nicht um „Ersatz“-baustoffe, die andere Baustoffe ersetzen, sondern wie Ziegel oder Beton, um originäre, nach bestimmten technischen Normen erzeugte künstliche Baustoffe, die selbstverständlich auch einer Güteüberwachung unterliegen.

Da auch das Ende der Abfalleigenschaft nicht beschrieben ist und Materialien, die nach Aufbereitung die Anforderungen des § 5 KrWG erfüllen, spätestens mit dem Verlassen der Aufbereitungsanlage weder Abfälle noch Nebenprodukte sind, lassen sich abfallrechtlich begründete Vorschriften auf diese nicht anwenden. Dies gilt insbesondere für die Einbautabellen.

Aus den im Weiteren als Rechtsgrundlage herangezogenen Regelungen aus dem Bundesbodenschutzgesetz und dem Wasserhaushaltsgesetz lassen sich keine Vorgaben für Produktionskontrolle oder Einbaubeschränkungen für Ersatzbaustoffe ableiten. Sie wären vermutlich für den Einbau von Nebenprodukten oder Materialien, die keine Abfälle mehr sind, anzuwenden.

Damit ist die Ersatzbaustoffverordnung auf weite Teile der vermeintlichen Ersatzbaustoffe nicht anwendbar.

### Vollzug

In der EBV wird an vielen Stellen auf die „zuständige Behörde“ verwiesen. Es ist zwar eindeutig Angelegenheit der Länder, diese Behörde zu bestimmen. Sie werden aber regelmäßig auf die Schwierigkeit stoßen, die fachliche Zuständigkeit festzulegen, denn diese wird nirgendwo eindeutig benannt. Die Bodenschutzbehörde fühlt sich z.B. in keiner Weise zuständig, die Abfall- oder Straßenbaubehörde kann aber keine Gebiete ausweisen, in denen höhere Materialwerte für Bodenmaterial zulässig sind. In der Regel dürften bei der Verwendung der Ersatzbaustoffe die jeweiligen Hoch-, Tief-, Straßen- oder Eisenbahnbaubehörden angesprochen sein. Eindeutig ist nur, dass die Abfallbehörden immer dann nicht zuständig sind, soweit es sich bei der Herstellung und Verwendung von Ersatzbaustoffen nicht um Abfälle handelt. Soweit es sich um Nebenprodukte handelt gibt

es daher für die Überwachung der Herstellung z.B. von Hüttensand am Hochofen oder von Ziegelbruch in einer Ziegelei bzw. die Überwachung der jeweiligen Prüfer gar keinen Ansprechpartner, da diese Vorgänge vom Regelungsbereich der EBV nicht erfasst sind. Allenfalls dürften hier die Gewerbeaufsicht oder die jeweiligen Genehmigungsbehörden in Frage kommen. Auch die Katasterführung kann je nach Material und Einbauort in der Hand unterschiedlicher Behörden liegen. Zur Harmonisierung oder Vereinfachung des Vollzugs tragen diese unklaren Zuständigkeiten nicht bei.

In den Tabellen der Anhänge werden für unterschiedliche Ersatzbaustoffe Materialwerte festgelegt und über diese Einbauweisen. Die jeweils zulässigen Werte differieren jedoch auf kaum nachvollziehbare Weise, z.T. um Größenordnungen. Beispielsweise schwankt in der Einbauweise 8 in den Spalten 2 und 3 die zulässige Chrombelastung im Eluat je nach Material zwischen 110 µg/l und 530 µg/l und für Vanadium zwischen 55 µg/l und 700 µg/l. Die Begründung zur Ersatzbaustoffverordnung beschreibt zwar allgemein die Herleitung von Materialwerten und Einbauweisen, liefert aber keinerlei Hinweise zu den Gründen für die beschriebene Differenzierung oder die im Laufe der Zeit vorgenommenen Änderungen. Die Mitarbeiter einer Kreisverwaltung, die nur hin und wieder mit der Ersatzbaustoffverordnung zu tun haben, werden denkbaren Klagen von Ersatzbaustoffherzeugern auf Gleichbehandlung hinsichtlich der Einbauwerte hilflos gegenüberstehen.

Die EBV macht keine Aussagen zu gefährlichen Abfällen und schließt diese nicht als zulässige MEB aus. Damit können z.B. asbesthaltige Recyclingbaustoffe, soweit sie die sonstigen Anforderungen erfüllen, verwendet werden. Um dies zu verhindern sind zusätzliche Prüfungen und behördliche Entscheidungen erforderlich.

Für Lieferscheine werden sehr formale Vorgaben gemacht, die jedoch allgemein verpflichtende Vorgaben für Lieferscheine wie Rechtsform des Unternehmens oder Registergericht nicht enthalten. Dies führt zu der Notwendigkeit für den Erzeuger eines Ersatzbaustoffs einen zweiten Lieferschein mit diesen Angaben auszufüllen. Einen Verweis auf die Möglichkeit der elektronischen Datenübermittlung, die in vielen anderen Vorschriften üblich ist, enthält die EBV nicht, was sowohl für die Bauwirtschaft und auch die zuständigen Behörden zur Notwendigkeit der Wiederaufnahme der Aktenführung in Papierform führt.

### Feststoffwerte

Es gibt keine ganzheitliche Betrachtung mineralischer Ersatzbaustoffe. Nur für Boden und Baggergut ist die Analyse von Feststoffwerten vorgeschrieben, für alle anderen Materialien nicht. Aber in vielen Schlacken und Aschen können größere Anteile z.B. von Schwermetallen enthalten sein, die sich über die Eluatanalyse nicht in ihrer langfristigen Wirksamkeit bestimmen lassen. Diese nicht zu berücksichtigen bedeutet, die Anreicherung von Schadstoffen in der Umwelt zuzulassen und damit der Entstehung einer erheblichen Anzahl zukünftiger Altlasten Vorschub zu leisten.

### Zu Artikel 2 (Bodenschutzverordnung)

Der nun vorgelegten Neufassung der Bundesbodenschutzverordnung mit den vom Bundesrat beschlossenen Änderungen kann Bremen zustimmen. Nicht jedoch dem ergänzten Absatz 8 in § 8. Diese sog. Länderöffnungsklausel für sämtliche Ersatzbaustoffe verfehlt das grundsätzliche Ziel der Schaffung bundeseinheitlicher Regelungen zur Entsorgung dieses vielfältigen Abfallstroms. Bei Nutzung dieser Klausel können auch Wirkungen erwartet werden, die über das jeweilige Bundesland hinausgehen. So kann z.B. die Sogwirkung von Tagebaurestlöchern in einem Land anderen Ländern die Grundlage für notwendige Deponieplanungen entziehen.

**Artikel 3 (Deponieverordnung) und Artikel 4 (Gewerbeabfallverordnung)**

Mit Ablehnung der Ersatzbaustoffverordnung entfällt auch die Zustimmung zur Änderung dieser beiden Vorschriften

Mit freundlichen Grüßen

i.A.

