

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)577-A(NEU)
öAnh. am 07.06.21
03.06.2021



Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

Schriftliche Stellungnahme

zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen in Berlin am 7. Juni 2021

**zur Verordnung zur Einführung eines Ersatzbaustoffverordnung,
zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung
und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung**

BT-Drucksache 19/29636

vom 31. Mai 2021

Vorbemerkung

Der Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB) vertritt rund 35.000 mittelständische Unternehmen im gesamten Bundesgebiet. Die baugewerblichen Unternehmen erwirtschaften rund 70 % des gesamten Branchenumsatzes, beschäftigen rund 75 % aller Arbeitnehmer und bilden rund 80 % der Lehrlinge aus.

Bei der Mantelverordnung handelt es sich um ein zentrales umweltpolitisches Vorhaben, mit dem der bundesweit größte Abfallstrom der Bau- und Abbruchabfälle einheitlich geregelt werden soll. Die Bauwirtschaft ist von der Mantelverordnung besonders betroffen, weil über 80 Prozent der von der Verordnung geregelten mineralischen Abfälle aus dem Baubereich stammen.

Grundsätzliche Positionierung des ZDB zum Entwurf der Mantelverordnung

Am 07. Juni wird der aktuelle Entwurf zur Mantelverordnung (Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, Drucksache 19/29636) Gegenstand einer Sachverständigenanhörung im Deutschen Bundestag sein.

Wir bitten Sie dringend um eine inhaltliche Beratung dieses Entwurfs.

Nach mehr als 15 Jahren Befassung mit der Frage, wie bundeseinheitlich eine Regelung für die Verwertung mineralischer Bau- und Abbruchabfälle geschaffen werden kann, liegt nunmehr mit der aktuellen Fassung der Mantelverordnung ein komplexes und sektorübergreifendes Regelwerk als Entwurf vor.

Am 6. November 2020 stimmte die Länderkammer einem neuen Entwurf der Mantelverordnung mit umfangreichen Maßgaben zu. Die Bundesregierung beschloss daraufhin am 12. Mai 2021 einen, gegenüber dem Bundesratsbeschluss, leicht modifizierten Kabinettsbeschluss, der nun dem Deutschen Bundestag zugeleitet wurde.

Bereits im Jahr 2017 hat der Bundestag den Regierungsentwurf der Mantelverordnung das erste Mal an den Bundesrat weitergeleitet, allerdings ohne sich damit inhaltlich befasst zu haben. Der ZDB sieht in der damaligen einfachen Weiterleitung ein wichtiges Versäumnis. Die Mantelverordnung soll den anteilmäßig größten Abfallstrom Deutschlands, den der mineralischen Bauabfälle regeln. Die Auswirkungen werden nicht nur alle am Bau Beteiligten umfassend betreffen, sondern auch maßgeblich das Erreichen der Ziele des Green Deals und des Aktionsplans Kreislaufwirtschaft beeinflussen. Es bedarf daher einer inhaltlichen Befassung des Bundestags.

Grundsätzlich begrüßt der Zentralverband Deutsches Baugewerbe (ZDB) das Anliegen der Mantelverordnung, einen umweltverträglichen und gleichzeitig die Kreislaufwirtschaft fördernden Rechtsrahmen zu schaffen, der die bisherigen Länderregelungen vereinheitlicht. Aus Sicht der Bauwirtschaft besteht jedoch dringender Korrekturbedarf am gegenwärtigen Entwurf der Mantelverordnung, der für die zukünftige Kreislaufwirtschaft von entscheidender Bedeutung ist.

Wir appellieren daher an den Bundestag, sich im Rahmen der bevorstehenden parlamentarischen Beratungen unseren folgenden Anliegen entweder durch kleinere Änderungen oder gegebenenfalls durch eine Entschließung des Bundestages zu widmen. Die Entschließung und Bestätigung durch die amtierende Regierung würde Tatsachen schaffen, die über die aktuelle Legislaturperiode hinaus wirksam werden könnten.

Die zukünftige Regierung wäre in einem gewissen Maße verpflichtet, zeitnah möglichen Fehlentwicklungen wirkungsvoll entgegen zu steuern.

Sollte die Mantelverordnung in dieser Form verabschiedet werden, setzen wir hohe Erwartungen in das angekündigte wissenschaftlich begleitende Monitoring und in die erste Evaluierung.

Die Mantelverordnung muss klar darauf ausgerichtet sein, den Markt für umwelttechnisch und bautechnisch geeignete Mineralische Ersatzbaustoffe weiter zu öffnen und zu deren Akzeptanzsteigerung beizutragen, so dass eine hochwertige Kreislaufführung im Bau umgesetzt werden kann.

Folgende Anpassungen der MantelV müssen aus der Sicht des ZDB vorgenommen werden, um die genannte Zielsetzung zu erreichen:

Rechtsverordnung für das Ende der Abfalleigenschaft

Mineralische Ersatzbaustoffe (MEB) verbleiben nach stofflicher Aufbereitung und Qualitätssicherung im Abfallregime und unterliegen den abfallbezogenen Rechtspflichten.

Der fehlende Produktstatus führt trotz bautechnischer und umwelttechnischer Eignung und trotz des hohen Potenzials, Primärbaustoffe zu ersetzen, zu einem erheblichen Akzeptanzproblem. MEB erfahren keine ausreichende Nachfrage auf dem Absatzmarkt und bleiben gegenüber Primärbaustoffen zweite Wahl für Bauherren und Planer.

Es bedarf daher perspektivisch einer Abfallende-Verordnung, die das Erlangen des Produktstatus für alle Klassen an gütegesicherten MEB bundeseinheitlich und rechtsverbindlich regelt.

Diese Möglichkeit, die bereits durch die Regelung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG §5 Abs. 2 Verordnungsermächtigung zum Abfallende für bestimmte Stoffströme) gegeben ist, muss zeitnah genutzt werden. Ein entsprechender Passus war ursprünglich in der Kabinettsfassung von 2017 in § 20 vorgesehen, ist aber mit der Beschlusslage im Bundesratsverfahren gestrichen worden.

Einführung einheitliches Analyseverfahren für alle Entsorgungswege mineralischer Abfälle

In der Ersatzbaustoffverordnung (EBV), dem Artikel 1 der Mantelverordnung kann zur Feststellung des geeigneten Entsorgungsweges derzeit zwischen drei Analyseverfahren (ausführlicher Säulenversuch, Säulenkurztest und Schüttelversuch) gewählt werden. Alle drei werden als gleichwertig beschrieben, liefern aber keine ausreichend übereinstimmende Vergleichbarkeit der Werte. Es sollte hier auf ein Verfahren, vorzugsweise den Schüttelversuch abgestellt werden, der sich in der Praxis bewährt hat und zudem auch in der Deponieverordnung (DepV) Anwendung findet.

Mit der Reduktion auf ein Analyseverfahren werden bürokratische Hürden abgebaut, Baukostensteigerungen vermieden und damit die Akzeptanz für Sekundärbaustoffe gefördert.

Zukünftig sollte eine Vergleichbarkeit der Analyseergebnisse für alle in Betracht kommenden Entsorgungswege angestrebt werden, so dass Mehrfachanalysen im Rahmen der Güteüberwachung vermieden werden.

Das bedeutet, dass bereits nachgewiesene Analyseergebnisse nach EBV auch auf Fragestellungen der Bundesbodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) aber auch der Deponie-verordnung (DepV) angewendet werden können.

Umsetzung einer Bund-Länder-Deponiestrategie

In den meisten Bundesländern besteht regional ein unverändert hoher Bedarf an neuem Deponieraum. Es fehlt besonders an Deponien für unbelasteten Erdaushub (Deponieklasse 0) und an Deponien für schwach belasteten, aber ungefährlichen Erdaushub und Bauschutt (Deponieklasse I). Bauabfälle müssen daher oft in großer Entfernung zur Anfallstelle deponiert werden, was zu einem erheblichen Kostenanstieg bei der Entsorgung durch lange Transportwege und – bedingt durch knappen Deponieraum - hohe Deponiekosten führt.

Mit Inkrafttreten der MantelV rechnen wir mit zusätzlichen Stoffstromverschiebungen, die die Deponiekapazitäten weiter belasten werden. Das Bundesumweltministerium (BMU) rechnete selbst mit ca. 19 Mio. Tonnen an zusätzlich zu deponierenden mineralischen Abfällen.

Dem sich zuspitzenden Entsorgungseingpass für mineralische Bau- und Abbruch-abfälle muss daher zeitnah eine unter Bund und Ländern abgestimmte Deponie-strategie entgegengesetzt werden. Regionale und kommunale Entscheidungsträger müssen auf Ebene der oberen Abfallbehörden politisch entlastet werden. Weiterhin müssen, angesichts der langen Genehmigungs- und Realisierungszeiten dringend gesetzgeberisch planungsbeschleunigende Maßnahmen einschließlich einer entsprechenden Förderung für Deponie Neubauten umgesetzt werden.

Rechtsverbindliche Klarstellung Abfallerzeugerbegriff

Der Bauherr entscheidet durch die Erteilung des Auftrags darüber, ob Abfälle anfallen werden und in welchem Ausmaß und Charakter. Er muss daher bereits in der Planungs- und Ausschreibungsphase den organisatorischen und finanziellen Aufwand im Rahmen eines Entsorgungskonzepts berücksichtigen. Bereits an dieser Stelle kann die Verwertung von Abfallströmen und das Recycling mit ortsnahe Wiedereinbau festgelegt werden.

Das bauausführende Unternehmen als Auftragnehmer agiert im Rahmen der ausgeschriebenen Leistungen, die sowohl die Baumaßnahmen selbst, als auch die Entsorgung der anfallenden Abfälle umfasst. Es kommt regelmäßig zu Streitigkeiten über Zuständigkeiten auf der Baustelle, die zu Verzögerungen im Bauablauf und unvorhersehbaren Kostensteigerungen bei der Entsorgung führen.

Zwar wird in zahlreichen Merkblättern, Leitfäden und Arbeitshilfen die abfallrechtliche Verantwortung gemäß dem Verursacherprinzip bereits eindeutig dem Bauherrn zugeordnet, aber es fehlt an einer bundeseinheitlich rechtsverbindlichen Klarstellung.

Die Rolle des Bauherrn als Abfallerzeuger muss daher bundeseinheitlich im Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG), aber auch in den untergesetzlichen Regelungen des Abfallrechts verankert werden. Da Bau- und Gefahrstoffrecht sich ebenfalls auf die Pflichten des Abfallerzeugers beziehen, muss hier Kohärenz in der Begriffsdefinition geschaffen werden.

Diese übergreifende Festlegung der abfallrechtlichen Bauherrenverantwortung wird dazu beitragen, klare Abläufe auf der Baustelle, Rechtssicherheit und Kosteneffizienz bei einer kreislaufgerechten Entsorgung zu schaffen.

Zentralverband Deutsches Baugewerbe

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'C. Buddenbohm', written in a cursive style.

Christine Buddenbohm

Geschäftsführerin GB Unternehmensentwicklung