



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und
nukleare Sicherheit

Wortprotokoll der 114. Sitzung

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Berlin, den 7. Juni 2021, 14:00 Uhr
10117 Berlin, Konrad-Adenauer-Straße 1
Paul-Löbe-Haus, 4.300

Vorsitz: Sylvia Kotting-Uhl, MdB

Tagesordnung - Öffentliche Anhörung

Einzigiger Tagesordnungspunkt

Seite 3

Verordnung der Bundesregierung

**Verordnung zur Einführung einer Ersatzbau-
stoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bo-
denschutz- und Altlastenverordnung und zur Än-
derung der Deponieverordnung und der Gewerbe-
abfallverordnung**

BT-Drucksache 19/29636

Federführend:

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicher-
heit

Mitberatend:

Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz
Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft
Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kom-
munen

Berichterstatter/in:

Abg. Michael Kießling [CDU/CSU]
Abg. Michael Thews [SPD]
Abg. Andreas Bleck [AfD]
Abg. Judith Skudelny [FDP]
Abg. Ralph Lenkert [DIE LINKE.]
Abg. Dr. Bettina Hoffmann [BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN]



Mitglieder des Ausschusses

	Ordentliche Mitglieder	Stellvertretende Mitglieder
CDU/CSU	Damerow, Astrid Dött, Marie-Luise Färber, Hermann Grundmann, Oliver Hirte, Christian Kießling, Michael Kruse, Rüdiger Möring, Karsten Schulze, Dr. Klaus-Peter Schweiger, Torsten Simon, Björn Wegner, Kai Weisgerber, Dr. Anja	Abercron, Dr. Michael von Benning, Sybille Gädechens, Ingo Haase, Christian Krauß, Alexander Ludwig, Daniela Oßner, Florian Pols, Eckhard Röring, Johannes Sauer, Stefan Sendker, Reinhold Siebert, Bernd Stracke, Stephan Thies, Hans-Jürgen
SPD	Mindrup, Klaus Nissen, Ulli Pilger, Detlev Scheer, Dr. Nina Schrodi, Michael Schwabe, Frank Thews, Michael Träger, Carsten	Bach, Bela Gremmels, Timon Hakverdi, Metin Held, Marcus Klare, Arno Mackensen, Isabel Miersch, Dr. Matthias Röspel, René
AfD	Bernhard, Marc Bleck, Andreas Hilse, Karsten Kraft, Dr. Rainer Wildberg, Dr. Heiko	Hemmelgarn, Udo Theodor Heßenkemper, Dr. Heiko Magnitz, Frank Protschka, Stephan Spaniel, Dr. Dirk
FDP	Aggelidis, Grigorios in der Beek, Olaf Köhler, Dr. Lukas Skudelny, Judith	Busen, Karlheinz Meyer, Christoph Neumann, Dr. Martin Sitta, Frank
DIE LINKE.	Lay, Caren Lenkert, Ralph Schreiber, Eva-Maria Zdebel, Hubertus	Beutin, Lorenz Gösta Perli, Victor Remmers, Ingrid Weinberg, Harald
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN	Badum, Lisa Hoffmann, Dr. Bettina Kotting-Uhl, Sylvia Lemke, Steffi	Ebner, Harald Krischer, Oliver Kühn (Tübingen), Christian Verlinden, Dr. Julia
fraktionslos	Bülow, Marco	



Einziger Tagesordnungspunkt

Verordnung der Bundesregierung

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

BT-Drucksache 19/29636

dazu Sachverständige:

Tim Bagner

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände
Ausschussdrucksache 19(16)577-C (Anlage 1)

Holger Lösch

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

Peter Kurth

BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V.
Ausschussdrucksache 19(16)577-B (Anlage 2)

Dipl.-Geol. Thomas Paetzold

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.,
Vorsitzender des HDB-Umweltausschusses
Ausschussdrucksache 19(16)577-F (Anlage 3)

Thomas Reiche

FEhS - Institut für Baustoff-Forschung e. V.
Ausschussdrucksache 19(16)577-D (Anlage 4)

Dr. Karin Hinrichs-Petersen

Aurubis AG
Ausschussdrucksache 577-E (Anlage 5)
Powerpoint (Anlage 6)

Christine Buddenbohm

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)
Ausschussdrucksache 577-A (Anlage 7)

Florian Knappe

ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH

Martin Kneisel

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

Vorsitzende: Einen schönen guten Wochenanfang wünsche ich allen! Ich begrüße Sie alle sehr herzlich, liebe Kolleginnen und Kollegen! Wir haben heute die 114. Sitzung unseres Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit, eine öffentliche Anhörung zu der Verordnung der Bundesregierung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundesbodenschutz- und Altlastenverordnung, zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung. Wovon wollen wir also heute reden? Von mineralischen Abfällen, die mit etwa 240 Millionen Tonnen den mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland darstellen und um deren bestmögliche Verwertung. Die wesentlichen Ziele der in dieser Mantelverordnung vorgesehenen Regelung sind zum einen, die bestmögliche Verwertung von mineralischen Abfällen im Sinne des § 6 Kreislaufwirtschaftsgesetzes zu gewährleisten und zum zweiten, die Anforderung an die nachhaltige Sicherung und Wiederherstellung der Funktion des Bodens im Sinne des § 1 des Bundesbodenschutzgesetzes näher zu bestimmen bzw. an den gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse anzupassen. Das ist also unser heutiges Thema, zu dem wir uns Sachverständige eingeladen haben. Wie schon seit einem Jahr geübte Praxis, sind wir auch heute wieder in einer Webex-Videokonferenz zusammengekommen. Die Öffentlichkeit kann die Anhörung ausschließlich im Internet verfolgen. Neben meinen Kolleginnen und Kollegen aus dem Umweltausschuss begrüße ich auch Kolleginnen und Kollegen aus den mitberatenden Ausschüssen, insbesondere den Ausschüssen für



Recht, Ernährung und Bau. Ich begrüße als Vertreter des Bundesumweltministeriums den Parlamentarischen Staatssekretär Florian Pronold und eben ganz besonders unsere Sachverständigen, die ich jetzt gleich vorstellen werde. Da diese Verordnung wesentliche Belange von Gemeinden und Gemeindeverbänden berührt, freue ich mich, dass auch der Vertreter der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände, Herr Tim Bagner, bei uns ist, herzlich willkommen! Dann die Sachverständigen: Herr Holger Lösch vom Bundesverband der Deutschen Industrie, Herr Peter Kurth vom Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft, Herr Diplom-Geologe Thomas Paetzold vom Hauptverband der Deutschen Bauindustrie und Vorsitzender des dortigen Umweltausschusses, Herr Thomas Reiche vom Institut für Baustoff-Forschung, Frau Dr. Karin Hinrichs-Petersen von der Aurubis AG, Frau Christine Buddenbohm vom Zentralverband des Deutschen Baugewerbes, Herr Florian Knappe vom Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg und Herr Martin Kneisel vom Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg, den ich als Baden-Württembergerin als Letzten ganz besonders herzlich begrüße.

Ich muss Ihnen nun einige Formalitäten mitteilen. Die Sitzung wird *live* übertragen, das Video der Sitzung wird in der Mediathek des Bundestags eingestellt; Stellungnahmen, *Statements* und Diskussionen werden über das Internet zugänglich gemacht. Wir verfassen üblicherweise ein Wortprotokoll. Wenn ich keinen Widerstand dazu wahrnehme, dann werden wir auch diesmal so verfahren. Ja, wir machen das so, das ist damit beschlossen. Jetzt der Ablauf der Anhörung: Zuerst haben die Sachverständigen Gelegenheit für ein Eingangsstatement von drei Minuten. Das ist nicht besonders lang, das wissen wir, aber Sie müssen nicht die ganze Komplexität des Themas dort schon zum Ausdruck bringen, denn Sie haben ja dann noch die Frage- und Antwortrunden und können sich vielleicht auch ein bisschen denken, in welche Richtung die Fragen gehen. Diese Diskussionsrunden laufen so ab: Jede der sechs Fraktionen hat fünf Minuten Zeit pro Runde und stellt in diesen fünf Minuten ihre Fragen. Innerhalb dieser fünf Minuten muss auch die Antwort erfolgen. Das heißt, auf Sie, verehrte Sachverständige, kommt die Aufgabe zu, dass Sie in dem Moment,

in dem der oder die Abgeordnete die Frage an Sie richtet, auf die Uhr schauen und dann Ihre Antwort innerhalb von fünf Minuten unterbringen. Deshalb nochmal folgende Bitte an die Abgeordneten: Liebe Kolleginnen und Kollegen, zuallererst bitte immer den Namen der oder des Sachverständigen nennen, die oder den Sie befragen wollen. Es ist leichter, als es klingt. Es hat jedenfalls in den vergangenen Sitzungen immer sehr gut geklappt. Zwei Diskussionsrunden bekommen wir im Allgemeinen hin und eventuell eine dritte verkürzte, das sehen wir dann. Das hängt ein bisschen davon ab, wie diszipliniert die Zeiten eingehalten werden. Eine letzte Bitte noch an Sie als Sachverständige: Ich muss Sie leider bitten, Ihre *Powerpoints* selbst einzublenden und Ihre Präsentation nach Ihrem *Statement* auch bitte selbst wieder zurückziehen – das ist dem Webex-Format geschuldet. Damit genug der Vorrede. Das erste Wort für die Sachverständigenrunde hat jetzt Herr Tim Bagner von der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände. Bitte, Herr Bagner!

Tim Bagner (Bundesverband der kommunalen Spitzenverbände): Vielen Dank für die Einladung zu der Anhörung! Ich bin Tim Bagner vom Deutschen Städtetag und vertrete hier bei der Anhörung alle drei kommunalen Spitzenverbände. Ich bin noch nicht so lange auf diesem Feld tätig, aber so lange ich das kenne, so lange diskutieren wir über die Mantelverordnung. Insofern ist es sehr erfreulich, dass wir jetzt ein Dokument vorliegen haben – ein umfangreiches Dokument, das in vielerlei Hinsicht einen fundierten Kompromiss darstellt, um im Bereich Baustoffrecycling und im *Handling* mit abgebrochenen Gebäuden, abgebrochenen Straßen, im *Handling* mit mineralischen Baustoffen und Abfällen voranzukommen. Es gibt sicherlich immer Punkte, wo man sagen müsste: „Hier hätte man mehr erreichen können, hier gibt es höhere Anforderungsniveaus.“ Aber im Grundsatz sehen wir es von der öffentlichen Hand her so, dass es jetzt wichtig wäre, dieses abzuschließen, um anschließend in die Evaluation zu gehen und zu schauen: Wie wirkt es, wie wirkt es auf den Deponierungsbedarf, wie wirkt es im Baustoffrecycling? Und dann kann man nochmal an der einen oder anderen Stelle nachschärfen. Wir halten es für sehr, sehr wichtig, das Thema „Nachhaltiges Bauen“ anzugehen. Dafür brauchen wir vernünftige Recyclingbaustoffe, sowohl im Hochbau als auch im Tiefbau. Das ist das Richtige, dass



wir jetzt ein bisschen Planungssicherheit auf gesetzlicher Ebene haben. Wir halten es überdies für wichtig, dass lokale Lösungen ermöglicht werden. Deswegen ist dieser Kompromiss, der jetzt mit den Ländern gefunden worden ist, ein guter, weil er eben auch lokale Abweichungen ermöglicht, beispielsweise Dinge zu verfüllen, bestimmte Baustoffe einzusetzen, ein bisschen mehr Spielraum zu haben auch bei den Grenzwerten. Das begrüßen wir ausdrücklich, weil es eben Deponieknappheiten gibt – das sehen wir an den Analysen vor Ort immer wieder. Um dem entgegenzuwirken, dass man dann pragmatisch auch gut verfüllen kann, ist das ein guter Weg.

Ansonsten haben wir in unserer Stellungnahme auch noch auf ein paar kritische Punkte hingewiesen, von denen wir aber glauben, dass wir sie in einer Evaluation oder in einer gemeinsamen Arbeit an einer Arbeitshilfe mit den Ländern abfangen können. Es wird sicherlich ein hohes Maß an Schulungen und Einarbeitung brauchen. Wir sehen auch, dass der behördliche Aufwand im Vollzug der Regelungen, was gewissermaßen die Anforderungen von Stoffen im Einbringen, im Aufbringen angeht, erheblich wachsen wird, aber da steht etwas grundsätzlich hinter dem positiven Votum zu dem vorliegenden Kompromiss und insofern möchte ich das als wichtigste Botschaft hier verankern. Vielen Dank und ich freue mich auf die Fragen!

Vorsitzende: Danke, Herr Bagner! Das nächste Statement hören wir von Herrn Lösch vom BDI, bitte!

Holger Lösch (BDI): Frau Vorsitzende, meine sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank für die Gelegenheit, heute zu dieser fast unendlichen Geschichte zu sprechen. Ich glaube, nach fast 15 Jahren und unglaublich vielen Verhandlungen um diese Mantelverordnung bleibt das Thema nach wie vor schwierig – das möchte ich gleich vorweg schicken. Trotzdem sehen wir inhaltlich dann doch einen Durchbruch greifbar nahe. Es ist erkennbar, dass alle Beteiligten nochmal sehr in die Tiefe gegangen sind und viele sich nicht nur einen Ruck gegeben haben. In vielen, vielen Runden zwischen Bundestag und Bundesrat ist es jetzt zum Kompromiss gekommen, der zumindest das Ziel greifbar nahe erscheinen lässt. Die Angelegenheit zeigt ja sehr exemplarisch die Zielkon-

flikte auf, die innerhalb des Umwelt- und Naturschutzes existieren. Es geht in erster Linie ja um die Frage: Schonung natürlicher Ressourcen einerseits versus andere schutzwürdige Güter andererseits, wie zum Beispiel Wasserschutz. Ich glaube, hier zeigt es sich, wie sehr wir bei diesen Fragen auch künftig abwägen müssen, zumal auch beim Thema natürliche Ressourcen jetzt durch den Kohleausstieg sukzessive ganz wichtige Baumaterialien, die wir bisher beispielsweise über REA-Gips verwendet haben, perspektivisch verloren gehen, was natürlich wieder Rückwirkung auf den Einsatz natürlicher Ressourcen hat.

Die Hauptkritik an der Mantelverordnung aus Industriesicht hat sich ja immer wieder auf die möglichen Stromverschiebungen hin zu den Deponien bezogen und der dadurch bedingten Steigerung der Kosten. Diese Vorbehalte sind nach wie vor da. Dieses Thema könnte man sicherlich nochmal während der Fragerunde anschneiden. Wir glauben, dass es am Ende des Tages voraussichtlich, wenn man es klug macht, nicht zu einer sehr großen und nennenswerten Stromverschiebung hin zur Deponie kommen wird. Ich verrate sicher kein Geheimnis, wenn ich sage, dass wir innerhalb des BDI, ähnlich wie die Politik, bei diesem Thema sehr miteinander gerungen haben. Ich kann sagen: Mehrheitlich gibt es bei den bei uns organisierten Verbänden die Auffassung, dieses Vorhaben jetzt zu Ende zu bringen – einfach auch, weil eine bundeseinheitliche Verordnung natürlich einen deutlich höheren Wert darstellt, als die föderale Vielfalt mit all ihren Unwägbarkeiten. Gleichzeitig sehen wir, dass hier auch sehr stark auf die Besonderheiten der einzelnen Länder Rücksicht genommen wurde, auch was Übergangsfristen und anderes betrifft. Ich muss dazu sagen, dass es natürlich – gerade wegen der Bauindustrie sind wir hier in dieser Anhörung –, dass es noch eine Reihe von Vorbehalten gibt. Die sind zum Teil detailliert, aber ich kann nur dringend raten, dass der Gesetzgeber sich diese Vorbehalte zu Herzen nimmt. Ich glaube nicht, dass gewollt ist, dass am Ende aus diesem Verfahren etwas herauskommt, was wir nicht haben wollen, nämlich ein Volllaufen von Deponien oder eine enorme Steigerung von Baukosten – gerade jetzt, wo viel mehr und auch viel nachhaltiger gebaut wird. Wir glauben, dass wiederum eine achtjährige Übergangsfrist, die ja dann auch erst in zwei Jahren greift, richtig ist – dass



wir da auch noch Zeit haben. Es gibt ja auch nochmal eine Evaluationsschiene. Trotzdem bitte ich darum im Detail, weil das Thema wirklich extrem detailverliebt ist.

Vorsitzende: Herr Lösch, kommen Sie bitte zum Schluss!

Holger Lösch (BDI): Ja, ich habe nur noch zwei Sätze. Das ist die Botschaft des BDI: Wir sollten die Mantelverordnung zum Abschluss bringen, denn wir müssen beim Thema *Cycle Economy* vorankommen, wir müssen Deponieraum schonen, wir müssen Stoffkreisläufe schließen und eben auch funktionierende Sekundärrohstoffmärkte organisieren. Deswegen ist unser Wunsch, dass wir jetzt unter Einbeziehung aller Bedenken dann doch zur Mantelverordnung kommen.

Vorsitzende: Vielen Dank! Ich freue mich, dass Sie heute da sind, Herr Lösch! Aber Sie waren schon so oft bei uns, dass ich eigentlich dachte, Sie kennen die drei Minuten Regel. Sehen Sie es mir nach, dass ich das jetzt sagen musste.

Holger Lösch (BDI): Ich hatte vergessen, meinen *Timer* zu schalten. Entschuldigung!

Vorsitzende: Herr Peter Kurth vom Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft. Sie haben jetzt drei Minuten, bitte!

Peter Kurth (Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft): Frau Vorsitzende, meine Damen und Herren Abgeordnete, liebe Kolleginnen und Kollegen! Auch ich kann Ihnen zu Beginn den Hinweis nicht ersparen, dass wenn in der Praxis, in der Branche irgendeine Regelwerk für die unendliche Leichtigkeit der Diskussion steht, dann ist es die Mantelverordnung. Berliner Mühlen mahlen gelegentlich langsam, aber wenn ich mir anschau, was wir gemeinsam bis zum Jahre 2030 in den nächsten neun Jahren alles erledigt haben wollen, dann sind die 15 Jahre, die wir hier gebraucht haben, zu lange. Dafür hat kaum jemand Verständnis. Erst recht wäre aber das Verständnis endgültig weg, wenn am Ende diese Verordnung auch noch scheitern würde – was wir nicht hoffen. Wir appellieren deshalb mit Nachdruck dazu, den jetzt vorliegenden Kompromiss auch Realität werden zu lassen. Es ist ein Kompromiss zwischen Wässerschutz, Bodenschutz und Recycling. Bei der

Kreislaufwirtschaft brauchen wir ein anderes Verständnis dafür, wie wir mit wertvollen Materialien umgehen, wie wir wertvolle Materialien auch möglichst hochwertig wieder in einen erneuten Einsatz bringen. Und in der Verfüllung – um das klar zu sagen – sehen wir die möglichst hochwertige Verwertung nicht. Gleichwohl, ein Kompromiss ist ein Kompromiss und am Ende des Tages sollte man ihn dann annehmen, denn das stärkste Argument ist, dass wir endlich eine bundeseinheitliche Praxis für den Umgang mit dem größten Abfallstrom schaffen. Es kann doch nicht im Ernst sein, dass wenn eine Bundesstraße das Pech hat, Ländergrenzen zu überschreiten oder andere Bauvorhaben, dass dann je nachdem, welches Bundesland gilt, andere Rechtsvorschriften zu beachten sind – dass die Firmen sich damit befassen müssen, wo regional gerade noch unbefristete Altfallgenehmigungen bestehen und wo welche Praxis angewandt wird. Wer von Entbürokratisierung nicht nur reden will, sondern dazu einen praktischen Schritt machen will, der kann dieser Verordnung zustimmen. Wir haben eine Länderöffnungsklausel, die die Sache in unseren Augen nicht besser macht, aber wenn man sie richtig legt, dann mag das genauso gelingen, wie die Evaluierung nach zwei Jahren. All das, was an Bedenken vorgetragen wird – Verschieben von Deponieräumen et cetera –, all das kann nach zwei Jahren auf den Prüfstand und dann kann man sich gemeinsam anschauen, wie wir damit umgehen. Zusammengefasst: Der Kompromiss ist so, dass jeder was findet, was er besser haben möchte; er ist besser, als ein Scheitern und besser, als der Rechtszustand, den wir heute haben – deshalb diese herzliche Bitte von uns!

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Kurth! Herr Thomas Paetzold vom HDB-Umweltausschuss, bitte, Sie haben jetzt das Wort!

Thomas Paetzold (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie, Vorsitzender des HDB-Umweltausschusses): Herzlichen Gruß aus Frankfurt! Sehr geehrte Frau Vorsitzende Kotting-Uhl, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, meine Damen und Herren! Ich bedanke mich sehr dafür, dass wir als Bauindustrie im Rahmen dieser öffentlichen Anhörung unsere Kritik an der Mantelverordnung an diesem Entwurf vortragen dürfen. Seit 14 Jahren versuchen wir, die Politik und ihre



Berater davon zu überzeugen, dass die Mantelverordnung auf den Baustellen praktikabel umsetzbar sein muss, wenn mehr für die Wiederverwendung von Bauabfällen getan werden soll. Wir haben deshalb schon seit langem ein Bauabfallverwertungsgesetz gefordert, das sich auf Regelungen für den Umgang mit mineralischen Bauabfällen konzentriert. Diese Forderung wurde jedoch leider immer kategorisch abgelehnt. Weil das in der Öffentlichkeit noch nicht angekommen zu sein scheint, ist es mir ein Anliegen, zwei Punkte heute noch einmal deutlich zu machen.

Erstens ist die Mantelverordnung kein Bauschuttrecycling-Gesetz. Die von der Ersatzbaustoffverordnung geregelten mineralischen Abfälle stammen zwar zu über 80 Prozent aus dem Baubereich, aber der Fokus der Beratungen lag immer woanders. Primär gestritten wurde über mögliche Entsorgungswege, beispielsweise für Stahlwerkschlacken. Man konnte durchaus den Eindruck bekommen, dass es dem Verordnungsgeber primär darum geht, einen Absatzmarkt für industrielle Schlacken zu regeln. Um nicht missverstanden zu werden: Die dahinterstehenden Partikularinteressen sind sehr legitim. Für die Bauwirtschaft sind jedoch ganz andere Fragen entscheidend. Wir brauchen Regelungen, die auf den Baustellen und von den anderen Beteiligten umgesetzt werden können, nicht zuletzt auch von den Bauherren.

Als zweiter Punkt ist es mir wichtig, deutlich zu machen, dass Regelungsgegenstand der Mantelverordnung der Einbau mineralischer Ersatzbaustoffe im Tiefbau ist. Der Hochbau wird komplett ausgeblendet. Aus Sicht der Bauindustrie ist der Entwurf nach wie vor ungenügend, da er nicht auf die praktischen Anforderungen der Bauprojekte ausgerichtet ist und das Bauen massiv weiter verteuert wird. Auftraggeber und die bauausführenden Unternehmen brauchen konsistente Regelungen für Bauabfälle und Bodenaushub, von der Entstehung über die Behandlung bis hin zur Entsorgung. Wichtig wären deshalb ein einheitliches Probenahmen- und Analyseverfahren für alle Entsorgungswege mineralischer Bauabfälle und eine Abfall-Ende-Regelung, die präzise aufzeigt, ab wann ein RC [Recycling]-Baustoff den Produktstatus erreicht hat und somit aus dem Abfallregime endgültig entlassen wird, denn für Abfälle gibt es keine echte Nachfrage. Weiterhin wäre eine Deponiestrategie für ausreichende Deponiekapazitäten

wichtig, da auch immer nicht verwertbare Abfälle anfallen werden. Wir fordern zudem, dass endlich gesetzlich klargestellt wird, dass im Baubereich grundsätzlich der Bauherr als Verursacher der Baumaßnahme Abfallerzeuger ist, damit die Entsorgung möglichst frühzeitig und durchgehend geplant werden kann. Ich würde mich jedenfalls sehr freuen, wenn diese Punkte in den nächsten Koalitionsvertrag einfließen würden. Dankeschön!

Vorsitzende: Danke, Herr Paetzold! Herr Thomas Reiche vom Institut für Baustoff-Forschung hat das nächste Eingangsstatement. Bitte, Herr Reiche!

Thomas Reiche (FEhS – Institut für Baustoff-Forschung): Vielen Dank, Frau Kottling-Uhl! Meine sehr geehrten Damen und Herren! Das FEhS kennt nicht jeder. Wir kümmern uns, von Duisburg-Rheinhausen aus, seit 70 Jahren forschend, beratend und an den Schnittstellen um die Baustoffe und Düngemittel aus der Stahlindustrie, die seit langer Zeit ressourcenschonend und umweltverträglich in der Zementindustrie, im Betonbereich, in den verschiedenen Anwendungen des Verkehrsbaus – und deshalb ist auch die EBV [Ersatzbaustoffverordnung] für uns richtungsweisend – und auch in der Landwirtschaft eingesetzt werden. Auch ich kann mich nur meinen Vorrednern, Herrn Kurth und Herrn Lösch, anschließen. Nach 15 Jahren wird es Zeit, dass wir als Gesellschaft endlich mit diesem Regelwerk „durch die Tür“ kommen. Natürlich sind wir auch bis an die Grenze der Kompromissfähigkeit gegangen, um noch einen Beschluss hinzubekommen, einen Kompromissvorschlag hinzubekommen, aber das war uns die Sache wert, dass wir jetzt endlich bundesweit, dann hoffentlich harmonisiert und nicht flickenteppichartig – wie bisher in einigen Bundesländern so, in anderen Bundesländern so –, eine harmonisierte Regelung haben. Das ist ein ganz wichtiger Baustein für mehr Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschonung, denen wir uns ja alle verschrieben haben. Da mein Vorredner uns mit der Stahlwerkschlacke direkt angesprochen hat, muss ich das leider etwas richtig stellen. Die Bauindustrie lässt in ihren Forderungen einen großen Stoffstrom, nämlich alle industriellen Gesteinskörnungen und das sind immerhin 30 Millionen Tonnen pro Jahr in Deutschland, außen vor. Probleme gab es da nicht, vielleicht ein bisschen mehr Regelungstiefe, aber in Bezug auf Technolo-



gie sind unsere Baustoffe sicherlich den RC-Baustoffen deutlich überlegen. Da wollen wir heute nicht drüber reden, sondern es geht darum und das ist ganz wichtig, dass wir, dass Sie hoffentlich diesem vorliegenden Entwurf zustimmen, wo wir jetzt einmal eine bundesweit harmonisierte Regelung haben und zwar nicht eine, die nur RC-Baustoffe – und das ist Herrn Paetzolds Vorschlag im leider noch nicht vorliegenden Entwurf für ein Bauabfallverwertungsgesetz –, sondern eben auch die industriellen Stoffströme mit einbezieht, denn die sind da. Kein Stahl, auch kein transformierter Stahl, in Deutschland, Europa und auf der Welt, wird ohne Schlacke hergestellt und deshalb sind diese sowieso schon seit langer Zeit ressourcenschonend und umweltverträglich, ich wiederhole mich, eingesetzten Baustoffe ganz wichtig und wichtiger Bestandteil der Kreislaufwirtschaft der Zukunft. Insofern kann ich Sie alle nur herzlich bitten, dem vorliegenden Verordnungsentwurf zuzustimmen.

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Reiche! Frau Dr. Karin Hinrichs-Petersen von der Aurubis AG gibt uns jetzt Ihr Eingangsstatement, bitte!

Dr. Karin Hinrichs-Petersen (Aurubis AG): Herzlichen Dank! Ich freue mich sehr, dass ich heute hier als Sachverständige teilnehmen darf. Aus Sicht von Aurubis ist die Mantelverordnung ein akzeptabler Kompromiss. Sie dient dem Umweltschutz und schafft Rechtssicherheit und Planungssicherheit für uns Unternehmen. Ich möchte einmal kurz Aurubis vorstellen und verweise auf die im Internet einsehbaren *Charts*. Aurubis ist ein weltweit führender Anbieter von Nicht-Eisenmetallen und einer der größten Kupferrecycler der Welt [Anlage 6, Seite 2]. Die Konzernzentrale befindet sich am Produktionsstandort in Hamburg. Was Sie auf den *Charts* sehen können oder nachvollziehen können, ist, dass die Kreislaufwirtschaft die Kernkompetenz von Aurubis ist. Wir produzieren aus komplexen Rohstoffen und Recyclingmaterial Multimetalle, wie insbesondere Kupfer [Anlage 6, Seite 3]. Aurubis ist Teil der Wertschöpfungskette und trägt zur Gesellschaft bei. Ohne Kupfer gibt es keine Energiewende, keine Digitalisierung und keine Elektromobilität. Gemeinsam mit Kupfer werden untrennbar auch Nebenprodukte produziert – das hat Herr Reiche ja auch schon gesagt –, wie zum Beispiel unser Ei-

sensilikat. Eisensilikat wird überwiegend als Ersatzbaustoffverordnung im Straßenbau eingesetzt. Die Ersatzbaustoffverordnung ist daher für Aurubis von existenzieller Bedeutung. Aurubis hat weltweit eine führende Position im Umweltschutz, was sie auch auf den *Charts* noch sehen können. Die Mantelverordnung bringt für uns die nötige Rechtssicherheit beim Einsatz von Ersatzbaustoffen, wie eben unserem Eisensilikat. Eine bundeseinheitliche Regelung dient dem Umweltschutz, schont die natürlichen Ressourcen, sie unterstützt die Kreislaufwirtschaft und führt zur Planungssicherheit für uns Unternehmen. Grundlage dieser Mantelverordnung sind umfangreiche, vom Umweltbundesamt veröffentlichte Fachkonzepte und ein jahrelanger intensiver Austausch aller Beteiligten, wie beispielsweise das Planspiel zur Ersatzbaustoffverordnung – und an all diesen Dingen habe ich auch persönlich teilgenommen. Für uns ist daher die jetzige Fassung der Mantelverordnung ein akzeptabler Kompromiss, der zeitnah verabschiedet werden sollte [Anlage 6, Seite 4]. Sollte die Ersatzbaustoffverordnung scheitern, würde sich dies negativ auf die Bereiche Umweltschutz, Klimaschutz, Ressourcenschutz und die Kreislaufwirtschaft auswirken. Die Nutzung der industriellen Nebenprodukte, wie Eisensilikat, würde behindert werden und die Unternehmen hätten in Deutschland keine Planungssicherheit mehr. Zusätzlich würden die industriellen Nebenprodukte dann den ohnehin knappen Deponieraum füllen. Wir bitten daher die Abgeordneten, der Verordnung in der jetzigen Fassung zuzustimmen. Herzlichen Dank!

Vorsitzende: Vielen Dank, Frau Hinrichs-Petersen! Frau Christine Buddenbohm vom Zentralverband des Deutschen Baugewerbes. Sie haben jetzt das Wort, bitte!

Christine Buddenbohm (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes): Liebe Abgeordnete, liebe Kollegen, alle meine Vorredner haben ja bereits darauf hingewiesen, dass die heute zur Anhörung stehende Mantelverordnung seit 15 Jahren intensiv und kontrovers diskutiert wird. Sie ist ein Verordnungsvorhaben, das insbesondere aufgrund eines umweltpolitischen Zielkonfliktes kontrovers ist. Da sind auf der einen Seite der Schutz des Grundwassers und des Bodens und auf der anderen Seite die Kreislaufwirtschaft und der Ressourcenschutz. Beide Belange sind wichtig und beide



müssen in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander betrachtet werden. Das Baugewerbe hat den Prozess der Mantelverordnung mit allen Höhen, Tiefen und auch Längen von Anfang an intensiv begleitet. Dabei hat das Baugewerbe beobachtet, dass jede Veränderung eher eine Entscheidung zu Lasten des Ressourcenschutzes und der Kreislaufwirtschaft gewesen ist. Schon die Kabinettsfassung aus 2017 hatten wir als ZDB aufgrund der verschärften und nicht praxisrelevanten Regelungen des Boden- und Grundwasserschutzes kritisiert. Der Bundesrat hat nun allerdings im letzten November eine Mantelverordnung mit erheblichen Maßgaben beschlossen. Diese Maßgaben betreffen vor allem die Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke. Dabei wurden nicht nur Einbaumöglichkeiten gestrichen, Grenzwerte verschärft und der Dokumentations- und Verwaltungsaufwand für unsere Unternehmen erheblich erhöht, auch wurde die noch im Regierungsentwurf in § 20 vorgesehene Regelung zum Ende der Abfalleigenschaften einfach gestrichen. Aber eben diese hätte dazu geführt, dass qualitätsgesicherte, also stofflich hochwertig aufbereitete Recyclingbaustoffe nicht mehr als Abfall gelten, sondern als das, was sie wirklich sind, nämlich hochwertige Baumaterialien. Damit verbunden wären eine höhere Akzeptanz von Recyclingbaustoffen und eine Förderung der Kreislaufwirtschaft gewesen. Auch werden unterschiedliche Analyseverfahren, bürokratische und teure Hürden geschaffen und die seit Jahren ausstehende Verantwortung des Bauherrn als Abfallerzeuger bleibt weiterhin nicht geregelt. Es sind eine insgesamt sinkende Verwertungsquote, gerade bei mineralischen Bauabfällen, und ein steigender Deponiebedarf bei steigenden Baukosten zu erwarten. Zu begrüßen ist, dass die Mantelverordnung die derzeitigen unterschiedlichen Länderregelungen vereinheitlicht und Rechtssicherheit schaffen will. Aber die Mantelverordnung ist bei weitem kein guter Kompromiss.

Vorsitzende: Dankeschön, Frau Buddenbohm! Herr Florian Knappe vom ifeu Heidelberg, Sie haben jetzt das Wort, bitte!

Florian Knappe (ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH): Ich erlaube mir ein paar kritische Worte – auch ein wenig im

Detail. Die Mantelverordnung soll das Ziel verfolgen, die Kreislaufwirtschaft für mineralische Bauabfälle zu stärken. Wenn ich mir das genauer anschau, ist vieles davon eher kontraproduktiv. Das liegt nicht nur daran, dass der Prozess jetzt schon 15 Jahre läuft. Immer dann, wenn mineralische Bauabfälle in Zusammenhang mit Kreislaufwirtschaft diskutiert wurden, wurde ausschließlich die Frage der Schadstoffe und des Umweltgefährdungspotenzials diskutiert. Das war über die Zeit hinweg richtig kontraproduktiv für die Sache. Zum anderen sind zentrale Aspekte, wie zum Beispiel die bauphysikalische Eignung von Baustoffen, die auf Materialien aus dem Materialkreislauf zurückgreifen, ausgeblendet worden. Das ist eigentlich das zentrale Hemmnis in der Praxis. Auf der Nachfrageseite auf Seiten der Bauherren gibt es die Diskussion, inwieweit denn solche Baustoffe über die großen Massenströme hinweg verlässlich auch die geforderten technischen Eigenschaften erfüllen. Schon alleine die Begrifflichkeiten „mineralischer Baustoff“ bzw. „mineralischer Ersatzbaustoff“, der als solcher ohne weitere Aufbereitung bereits ab der Baustelle anfallen kann, ist problematisch. Was soll das bitte für ein hochwertiger Baustoff sein, der ohne weitere Aufbereitung ab Baustelle in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden kann? Damit kann ja nur eine mehr oder weniger minderwertige Verwertung gemeint sein. Das ist für den Gedanken, den man mit der Kreislaufwirtschaft voranbringen möchte, eher kontraproduktiv.

„Ersatzbaustoff“ ist ein weiterer Begriff. Ich bin Kaffeetrinker. Für mich klingt das immer wie Ersatzkaffee. Das kann nicht das sein, was damit gemeint ist. Das sollte auch nicht das sein, was damit geregelt ist. Was erzielt wird, ist, dass ich Naturrohstoffe ersetze, indem ich auf den Materialkreislauf zurückgreife und Baustoffe herstelle. Der Baustoff an sich ist aber kein Ersatzbaustoff, sondern ein qualitätsgeprüfter Straßenbaustoff beispielsweise, der die Spezifikationen erfüllen muss. Mit der Mantelverordnung ist auch eine Novellierung der Gewerbeabfallverordnung verbunden. Die Ausgestaltung auf der Baustelle, wie zum Beispiel der selektive Rückbau, vorausgehende Schadstofferkundung, Bereitstellung der Abfallmassen nach Materialien getrennt – möglichst frei von Fremdstoffen –, das alles sind ganz zentrale Aspekte für die Kreislaufwirtschaft. Die Gewerbeabfallverordnung ist ja ein ganz wichtiger Hebel.



Durch die Mantelverordnung und die Änderungen, die damit vorgesehen sind, wird aber dieser Hebel eher geschwächt. Nach § 8 Absatz 1 soll ein Absatz 1 a eingeführt werden, der für Recyclingbaustoffe – ich habe gerade schon gesagt, ein etwas irreführender Begriff – ausschließlich § 24 Ersatzbaustoffverordnung vorsieht. Damit werden Bauabfallgemische gleichgesetzt mit den Baumaterialien, die bis dato in der Gewerbeabfallverordnung explizit benannt sind, nämlich nach dem Merkmal „als getrennt bereitzustellen“. Gemische können aber immer nur die nachgeordnete Lösung sein. Also das kann immer nur eine Verwertung von Bauabfällen sein, wenn es mir nicht gelingt, im Einzelfall Materialien getrennt zu halten. Eigentlich hätte die Gewerbeabfallverordnung eine andere Novellierung gebraucht, nämlich eine Erweiterung des Kataloges beispielsweise in Bezug auf Porenbeton. Was soll Porenbeton in diesem Gemisch für Straßenbaustoffe? Es wäre wichtig gewesen, für Porenbeton eine nach Material getrennte Bereitstellung vorzusehen und eine entsprechend auf diesen Baustoff zugeschnittene Verwertung. Darf ich noch einen Aspekt vortragen?

Vorsitzende: Aber nur noch ein bis zwei Sätze, bitte!

Florian Knappe (ifeu – Insitut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH): Ganz kurz: Öffnungsklausel, Verfüllungsmaßnahmen nach § 8 Absatz 8. Das ist eine lang geübte Praxis bzw. Wahrnehmung. Wir haben in Deutschland viele Regionen, wo die Selektivität, die ich genannt habe, auf der Baustelle hervorragend funktioniert. Das sind Regionen, wo die Entsorgung von Bauabfall-Gemischen entsprechend teuer ist. Wenn Sie jetzt hier quasi die Lösung für Bayern bundesweit öffnen, dann haben Sie eigentlich die Situation, dass Sie die Ziele, die mit der Verordnung erreicht werden sollen, eher nicht erreichen können, sondern dass der Schuss nach hinten losgeht. Ein qualifiziertes Recycling ist auf eine entsprechende Annahme, nämlich auf Preise und Erlöse, angewiesen. Wenn es konkurrierende Entsorgungswege gibt, dann ist klar, dass diese Recyclingstruktur nicht aufgebaut werden kann. Ich bitte um Entschuldigung und herzlichen Dank!

Vorsitzende: Ich nehme die Entschuldigung an, aber als Germanistin ist mir der Unterschied zwischen zwei Sätzen und zehn Sätzen wohl bewusst. Vielen Dank, Herr Knappe! So, das letzte

Statement kommt von Herrn Martin Kneisel vom Umweltministerium Baden-Württemberg, bitte!

Martin Kneisel (Ministerium für Umwelt, Klima- und Energiewirtschaft Baden-Württemberg): Vielen Dank und ein herzliches Grüß Gott aus Stuttgart! Sehr geehrte Frau Vorsitzende, sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete, ich freue mich, dass ich hier auch ein Statement aus Ländersicht einbringen darf. Das Baustoffrecycling ist ja eine der zentralen Aufgaben, die wir haben. Angesichts des sehr hohen ökologischen Fußabdrucks unserer Baustoffe ist es in den nächsten Jahren von ganz besonderer Bedeutung, das Baustoffrecycling weiter zu stärken und dabei zugleich auch die Anforderungen an eine noch bessere Ökologie beim Umgang mit Recyclingbaustoffen zu erfüllen. Wir haben jetzt mit dieser Ersatzbaustoffverordnung, mit dieser Mantelverordnung, erstmals eine wissenschaftlich saubere Herleitung der entsprechenden Anforderungen, die in den Regelungen enthalten sind. Wir wissen mit Sicherheit, wann und bis zu welcher Höhe Schadstoffe eingetragen werden dürfen, um sicherzugehen, dass es hier nicht zu schädlichen Bodenveränderungen und nicht zu schädlichen Veränderungen im Grundwasser kommt. Das sehen wir als eine ganz großartige Weiterentwicklung der Rahmenbedingungen gegenüber den bisherigen nichtwissenschaftlich hergeleiteten Länderregelungen. Das trägt zur Stärkung des Recyclings bei, das trägt zur Imageverbesserung der Recyclingbaustoffe bei und wird deswegen dem gesamten Gedanken einen wichtigen Schub verleihen.

Hinsichtlich der Unsicherheit zu den künftigen Stoffstromverteilungen haben wir in Baden-Württemberg unsere Sache wissenschaftlich angesehen. Wir haben in mehreren fachgutachterlichen Stellungnahmen nachvollzogen, wie sich die Situation konkret gestalten wird und sind dabei zu dem Ergebnis gekommen, dass sich die Stoffstromverteilung zumindest für Baden-Württemberg nur geringfügig ändern wird. Das heißt, wir können den Befürchtungen, es komme hier zu einem Verschieben des Materials auf die Deponien, klar entgegenreten. Außerdem haben wir mit der Evaluation dann die Möglichkeit, das nochmals im Detail zu prüfen, inwiefern es doch bei einzelnen Details der Stoffströme zu derartigen negativen Verschiebungen kommen kann. Die bundeseinheitliche Praxis sehen wir ebenfalls – wie



meine Vorredner auch schon – als einen ganz großen Vorteil zur weiteren Stärkung des Baustoffrecyclings. Wir glauben auch, dass die Regelungen praktikabel sind und einen behördlichen Vollzug ebenso gestatten wie eine praktikable Umsetzung in den entsprechenden Entsorgungsbetrieben und in der Bauwirtschaft. Sie unterscheiden sich im Kern nur wenig von den Regelungen, wie sie bisher in den Ländern, auch in Baden-Württemberg, hinsichtlich der Überwachung auch bereits gelebt werden. Soweit von meiner Seite. Ich danke Ihnen!

Vorsitzende: Herzlichen Dank! Wir kommen damit zu den Frage- und Antwortrunden, die einem Zeitbudget von fünf Minuten für die Frage und die Antwort unterliegen. Ich bitte Sie um Nachsicht, dass ich dann – wenn es notwendig ist – eingreifen werde und darauf hinweise, dass die Zeit abgelaufen ist. Ich weiß, dass im Bundestag dieses Zeitmanagement sehr rigide ist und die Zeit eigentlich immer zu kurz ist. Ich kann Ihnen versichern: Ich leide auch oft darunter. Trotzdem werde ich das tun, weil wir ansonsten mit den Frage-Antwort-Runden nicht durchkommen. Und nochmal die Bitte an die Kolleginnen und Kollegen Abgeordneten: Auch wenn Sie mit einem Kommentar in Ihre Frage einsteigen, nennen Sie bitte den Namen desjenigen oder derjenigen, an die oder den Sie sich richten. Als Berichterstatter sind mir genannt worden: Herr Abg. Michael Kießling für die Union, Herr Abg. Michael Thews für die SPD, Herr Abg. Andreas Bleck für die AfD, Frau Abg. Judith Skudelny für die FDP, Herr Abg. Ralph Lenkert für die LINKE. und Frau Abg. Dr. Bettina Hoffmann für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Sollte es abweichende Redewünsche geben, dann melden Sie das bitte über das Sekretariat des Umweltausschuss. Damit hat das Fragerecht für die erste Runde als erster Fragesteller Herr Abg. Michael Kießling für die Union.

Abg. **Michael Kießling** (CDU/CSU): Zum Thema: Die Bedeutung der Mantelverordnung ist sehr hoch. Da geht es einmal um die hohe Ressourceneffizienz in der Bauwirtschaft, aber auch um die wirtschaftliche Entwicklung in der Recyclingwirtschaft. Vor allem wollen wir ja mit der Mantelverordnung die Verminderung von Schadstoffeinträgen in Boden und Grundwasser erreichen.

Insbesondere für die Förderung des Einsatzes von Sekundärbaustoffen ist das Ende der Abfalleigenschaft sehr essenziell. Daher wird das BMU [Bundesumweltministerium] in enger Abstimmung mit dem BMI [Bundesministerium des Innern] prüfen, wie wir eine Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft für die geeigneten Stoffströme finden können. Diese Regelung muss EU-rechtskonform und unter Beachtung der neuen Rechtslage in der Fachbauverordnung bis zum In-Kraft-Treten der Verordnung umgesetzt werden.

Meine Frage richtet sich an Herrn Holger Lösch vom BDI: Sie haben in Ihrem *Statement* kurz das Thema „Stoffstromverschiebung in Richtung Deponie“ angesprochen. Was erwarten Sie diesbezüglich? Und natürlich wäre es auch interessant zu erfahren, was denn im Rahmen einer Überarbeitung getan werden müsste, um die Recyclingquote auch mit der Mantelverordnung zu steigern?

Holger Lösch (Bundesverband der Deutschen Industrie): Ich glaube, die Stoffstromverschiebung war mit Abstand die umstrittenste Geschichte im Rahmen der Verhandlungen zur Mantelverordnung. Ich denke, es war wichtig, dass wir alle aus der Wirtschaft darauf gedrungen haben, dass man Planspiele macht. Die Planspiele sind gemacht worden und es wird zu Stoffstromverschiebungen kommen. Ich glaube, das ist unbestritten. Allerdings wird es nach unserer Auswertung insgesamt eher in Richtung zehn bis dreizehn Millionen Tonnen gehen. Das ist sehr konservativ geschätzt – um das nicht zu unterschätzen. Dabei gibt es natürlich auch regionale Unterschiede. Natürlich betrifft es in besonderer Weise aufgrund der bisher geltenden Regelungen Bayern. Dort ist es bisher noch möglich, Bauschutt und höher belasteten Boden zu verfüllen – anders als in den anderen 15 Bundesländern. Ich glaube, dass die jetzt gefundenen Kompromisse... – wir alle wissen, wie intensiv es hinter den Kulissen hin und her ging, auch zwischen den Ministerien, aber auch zwischen den Wirtschaftsverbänden und der Politik. Mit einer zweijährigen Frist bis zum In-Kraft-Treten, mit einem nochmaligen *Monitoring* bzw. einem Innehalten für das *Monitoring* und dann einer achtjährigen Übergangsfrist ist man endlich, auch was Bayern betrifft, auf einem guten Weg. Die Baden-Württemberger – das war auch Teil dieses Planspiels – haben andere Studien, die zu weitaus geringeren Stoffstromverschiebungen



kommen. Das muss man jetzt alles sehr genau beobachten. Wichtig ist, dass dort, wo es plötzlich eine völlige Veränderung der bisherigen Arbeitsweisen gegeben hätte – und das war eben das Bundesland Bayern –, dass dort jetzt eine Regelung gefunden wurde, die genügend Raum für Anpassungen an das ganze Thema bietet. Wie lautete gleich die zweite Frage?

Abg. **Michael Kießling** (CDU/CSU): Meine zweite Frage ging in Richtung der Abfalleigenschaften: Was müsste in der Mantelverordnung denn noch nachgebessert werden, um die Recyclingquote weiter nach vorne zu bringen, damit die Stoffe auch wieder eingebaut werden können?

Holger Lösch (Bundesverband der Deutschen Industrie): Das ist ganz wichtig, dass man sich diesbezüglich in dem Sinne einigt: Wie nehmt Ihr Proben, wie analysiert man das Ganze? Also das wichtigste Anliegen der gesamten Verordnung war doch, dass wir ein einheitliches Regelwerk bekommen, damit es für alle in Deutschland einfacher wird – das ist ein Wert an sich. Ich glaube aber grundsätzlich, dass die Diskussion über den Ausgleich von Interessen – ich sage jetzt vorsichtig: auch innerhalb eines Ministeriums – auf jeden Fall noch weiter gehen muss. Wir müssen uns die Frage stellen, wie wir die Abwägung machen. Wollen wir Stoffe, die wir eigentlich zum Recyceln hernehmen könnten, künftig verstärkt mehr auf Deponien werfen? Damit würden wir künftig automatisch mehr Primärressourcen in Anspruch nehmen. Ich habe das Beispiel REA-Gips genommen – für mich ist einer der zentralen Diskussionspunkte innerhalb der ganzen *circular economy* [Kreislaufwirtschaft]: Wie kriegen wir die Abwägung dieser unterschiedlichen Interessen hin? Da wird es weiterhin Aushandlungsprozesse geben müssen zwischen Natur-, Umweltschutz und *circular economy*. Das ist für mich entscheidend, dass dieser Prozess jetzt nicht mit dieser Mantelverordnung beendet wird.

Ein letzter Punkt: Wir müssen das alles intensiv im Auge behalten, um zu verhindern, dass auf der Strecke viele Entwicklungen eintreten. Natürlich müssen wir dann versuchen, in eine Richtung zu entwickeln, dass wir mit der Kreislaufwirtschaft weiterkommen, ohne dass wir dabei am Ende die Primärressourcen massiv ausnutzen oder eben auch das Bauen fast prohibitiv teuer machen.

Vorsitzende: Danke, Herr Lösch! Das Fragerecht geht jetzt an die SPD, Herr Abg. Michael Thews, bitte! Bitte nennen Sie zuerst den Namen des oder der Sachverständigen.

Abg. **Michael Thews** (SPD): Meine Frage richtet sich an Frau Dr. Hinrichs-Petersen von der Aurubis AG. Vorab möchte ich meinerseits noch einen kurzen Kommentar zur Mantelverordnung abgeben – nach nunmehr 15 Jahren sollte das erlaubt sein.

Das ganze Vorhaben „Mantelverordnung“ hat in der Tat sehr lange gedauert. Man muss aber auch sagen: Der eine oder andere, der das heute gesagt hat, war ja vielleicht auch Teil dieser Diskussion und hat auch ein bisschen dazu beigetragen, dass es so lange gedauert hat. Wir haben eigentlich schon in der letzten Legislaturperiode die Mantelverordnung beschlossen. Damals waren nach meiner Einschätzung auch schon viele Kompromisse sehr gut auf den Weg gebracht worden. Jetzt ist die Mantelverordnung nochmal an die Länder gegangen und zurückgekommen. Deswegen müssen wir sie jetzt nochmal beschließen. Ich denke, das wird Zeit, und ich hoffe, dass wir das auch hinbekommen. Deshalb meine Frage an Frau Dr. Hinrichs-Petersen: Ist es nicht wichtig, dass man dieses Vorhaben auch mal zu Ende bringt? Die Länge der Diskussion, das Nichtweiterkommen in der Umsetzung des Stands der Technik, aber auch zum Erreichen einer wirklichen Kreislaufwirtschaft, gerade in diesem Bereich – all das beinhaltet nun einmal die Mantelverordnung. Es ist an der Zeit, dass wir dort gesetzlich vorankommen. Die Unsicherheiten, die dadurch entstehen, dass wir sie nicht beschließen, sind doch für alle Beteiligten enorm groß bzw. führen auch nicht zu einem wirklichen Fortschritt. Dahingehend auch nochmal meine Frage an Frau Dr. Hinrichs-Petersen: Vielleicht können Sie das nochmal schildern, wie wichtig es ist, dass wir jetzt an dieser Stelle vorankommen? Auch die vorgesehene Evaluierung finde ich bei so einem komplexen Gesetz sehr richtig. Die Evaluierung dient natürlich auch dazu, zu prüfen, ob die Bedenken, die heute zum Teil vorgetragen wurden, dann so eingetreten sind oder ob man vielleicht noch bessere Lösungen finden kann. Aber vielleicht schildern Sie nochmal aus der Sicht eines Recyclers bzw. eines Produzenten von großen Mengen – auch von mineralischen Abfällen –, wie momentan der Stand der



Dinge ist – gerade auch in den Bundesländern, und wie wichtig es ist, dass wir hier jetzt zu einem Ergebnis kommen?

Dr. Karin Hinrichs-Petersen (Aurubis AG): Für Aurubis ist es essenziell, dass diese Mantelverordnung jetzt kommt. Ich bin seit mehr als 15 Jahren als Vertreterin der Industrie in allen Bereichen dieses Prozesses beteiligt gewesen – wie dem Planspiel, aber auch am Fachkonzept des Umweltbundesamtes. Wir haben selber unsere Untersuchungen in die Diskussionen eingebracht. Darüber hinaus haben wir zum Teil auch die Untersuchungen bezahlt bzw. Geld gegeben, damit das Umweltbundesamt und diverse andere diese durchführen konnten. Unsere Ergebnisse waren erstaunlich gut und wir sind im Rahmen dieser langwierigen Diskussionen auch sehr viele Kompromisse eingegangen. Diese Kompromisse waren auch erforderlich, um jetzt dieses aus meiner Sicht sehr gute Ergebnis zu erzielen. Beispielsweise ist unser Material nach dem nun vorliegenden Fachkonzept auch geeignet, dass man es jetzt oberirdisch im offenen Einbau einbaut. Wir haben von uns aus gesagt: Wir verzichten darauf. Wir wollen unter der Deckschicht einbauen, um Diskussionen zu vermeiden, dass vielleicht Kinder in den Kreisel der Straße laufen und sich Eisensilikat-Material holen könnten. Das wollten wir vermeiden.

Auch für uns ist diese Ersatzbaustoffverordnung ein Kompromiss. Aber es ist ein Kompromiss, der eingegangen werden muss. Wie auch Herr Peter Kurth schon gesagt hat: Eine Autobahn verläuft über mehrere Bundesländer. In den verschiedenen Bundesländern gibt es unterschiedliche Anforderungen. Wir stellen derzeit noch keine Autobahnen her, sondern wir sichern die Kreislaufwirtschaft in Deutschland für die Multimetalle – insbesondere für Kupfer. Daher sind wir darauf angewiesen, dass es klare und deutliche Anforderungen an Ausschreibungen gibt – und zwar bundeslandübergreifend, also deutschlandweit. Es kann nicht sein, dass ich das Material in Niedersachsen oder Hamburg einbauen kann und irgendwo anders nicht mehr, oder dass dort andere Voraussetzungen gelten. Das ist in Ausschreibungen einfach nicht machbar. Das führt dazu, dass unser Material ausgeschlossen wird und es keine klaren Vorgaben gibt. Man muss dann Diskussionen mit den Firmen, die die Tätigkeiten ausführen, führen. Das ist für uns einfach nicht akzeptabel. Wir brauchen

an einem Standort wie Deutschland jetzt Planungssicherheit – unser Unternehmenshauptsitz ist in Hamburg. Gerade hier brauchen wir Planungssicherheit, die fachliche Unterstützung, aber auch die Unterstützung der Politik.

Vorsitzende: Vielen Dank! Für die AfD fragt jetzt Herr Abg. Andreas Bleck, bitte schön!

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Ich möchte mich zunächst bei den Sachverständigen für Ihre Stellungnahmen bedanken und meine Frage an Herrn Paetzold richten. In der Mantelverordnung kann derzeit von drei verschiedenen Analyseverfahren eines ausgewählt werden. Sie plädieren bei der Feststellung des geeigneten Entsorgungsweges von mineralischen Abfällen für ein einheitliches Probenahmen- und Analyseverfahren. Jetzt ist mir aus Ihrer Stellungnahme aber nicht deutlich geworden, für welches Sie denn plädieren würden und wo Sie diesbezüglich die Vor- und die Nachteile sehen?

Dipl.-Geol. Thomas Paetzold (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V., Vorsitzender des HDB-Umweltausschusses): Welches Verfahren man letztendlich wählt, ist eigentlich nicht entscheidend. Die Problematik kommt daher, dass es verschiedene Verfahren gibt, die, je nachdem dann herangezogen werden können, wenn entschieden werden muss, was mit dem Material passiert – also entweder hier in der Mantelverordnung oder in der Deponieverordnung. Diese unterschiedlichen Analyseverfahren, deren unterschiedlicher Umfang und der Umstand, dass man die einzelnen Werte nicht von dem einen in das andere umrechnen kann – das alles sind Aspekte, die uns das Leben als Baufirmen erschweren. Es wäre nur wichtig, ein einheitliches Verfahren zu haben.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Vielen Dank! Dann würde ich die gleiche Frage an Frau Buddenbohm stellen. Sie plädierten ja in Ihrer Stellungnahme relativ eindeutig für das Schüttelverfahren. Diesbezüglich würden mich die Vor- und Nachteile interessieren bzw. warum Sie dafür plädieren.

Vorsitzende: Sie haben noch dreieinhalb Minuten, Frau Buddenbohm.

Christine Buddenbohm (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)): Ich mache es auch ganz kurz: Wir sind uns diesbezüglich mit



dem HDB ziemlich einig. Es muss ein einheitliches Verfahren geben. Wir haben dieses Schüttelverfahren nur favorisiert, weil es das einfachste Verfahren ist. Es gibt andere Verfahren, die dauern vier Tage, und das ist einfach nicht baustellen- und praxistauglich.

Vorsitzende: So kurz mussten Sie es gar nicht machen. Herr Bleck, Sie haben noch Zeit.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Aber da die Fragen gut beantwortet wurden, schenke ich die letzten zwei Minuten.

Vorsitzende: Dankeschön! Dann geht das Frage-recht an die FDP, Frau Abg. Skudelny, bitte!

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Meine Frage geht auch an Frau Buddenbohm. Frau Buddenbohm, dieser § 20, das Ende der Abfalleigenschaft, war ja am Anfang noch mit dabei. Er ist dann rausgefallen. Mich würde interessieren: Wissen Sie, warum das rausgefallen ist? Und: Welche Bedeutung hätte denn ein Statuieren des Endes der Abfalleigenschaft? Wozu braucht man das denn, wenn man in Kreislaufwirtschaften denkt? Und eine weitergehende Frage wäre: Auch wenn man Abfälle als Recyclingbaustoffe oder Wertstoffe wieder einsetzt, wie kann man trotzdem sicherstellen, dass tatsächlich Grund und Boden weiterhin geschützt bleiben?

Christine Buddenbohm (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)): Sie haben nach dem § 20 gefragt, den ich erwähnt habe. Der ist in der Tat bei der Überarbeitung der Kabinettsfassung von 2017 rausgefallen. Und zwar, weil es meines Erachtens damals eine endliche Regelung gab – einige Ersatzbaustoffe wurden dort benannt, die nach einer bestimmten Qualitätssicherung den Abfallstatus verloren haben und ein neues Produkt wurden. Das führt zu mehr Recycling, weil eben Produkte eingebaut werden. Abfall hingegen möchte eigentlich keiner einbauen. Insofern hat man gesagt: „Okay, wir möchten gerne diese Regelung auch für andere Ersatzbaustoffe öffnen und nicht diese endliche bzw. abgeschlossene Regelung haben.“ Deshalb hat man es rausgenommen und im weiteren Verfahren auf die Regelung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes verwiesen. Hier im Kreislaufwirtschaftsgesetz ist aber eine Regelung getroffen, die sehr allgemein ist. Diese Regelung konnte man bisher auch schon nutzen, um nach einer Qualitäts- und Gütesicherung aus Abfall

ein neues Produkt werden zu lassen. Aber diese Regelung ist sehr umständlich. Diesen Weg sind bisher nur Wenige gegangen. Deshalb haben wir gefordert, dass sich eine solche Abfallende-Regelung relativ schnell an die Mantelverordnung anschließen muss, zumindest dann, wenn die Mantelverordnung so verabschiedet wird, wie sie jetzt ist.

Sie hatten dann noch gefragt, wie man sicherstellen kann, dass es nicht zu Grundwasser- oder Bodenverunreinigungen kommen kann, wenn Recyclingbaustoffe eingebaut werden. Dem Grunde nach unterliegen alle Recyclingbaustoffe und Ersatzbaustoffe einer Qualitätssicherung. Die fallen auf einer Baustelle an, die werden dann zum ersten Mal analysiert – das macht ein akkreditiertes Labor –, dann gehen Sie zu einer Recyclinganlage. Wenn sich dann herausstellt, dass die in einer Recyclinganlage verwertet werden können, dann gibt es wiederum eine Fremdüberwachung bzw. eine Eigenüberwachung – und das auch in regelmäßigen Abständen. Das sind alles geschulte Leute. Es wird bautechnisch nach bestimmten Kriterien aufbereitet, die ja hier in der Ersatzbaustoffverordnung festgelegt wurden. Dabei müssen auch bestimmte umwelttechnische Parameter eingehalten werden.

Vorsitzende: Vielen Dank! Abg. Ralph Lenkert hat die nächste Frage für die Fraktion DIE LINKE.!

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Vielen Dank, Frau Vorsitzende! Auch meinerseits herzlichen Dank an die Sachverständigen! Meine Frage geht an Herrn Knappe: Steigende Anforderungen an das Recycling von mineralischen Bauabfällen bedeuten tendenziell höhere Entsorgungskosten. Lässt sich dem auch etwas Positives abgewinnen?

Florian Knappe (ifeu Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH): Ja, dem lässt sich etwas Positives abgewinnen – keine Frage. Ich wollte ja schon ausführen, dass die Recyclingwirtschaft darauf angewiesen ist, dass nicht alles billig läuft und die Standards eingehalten werden. Und das kann durchaus im Sinne des Kreislaufgedankens, des Umwelt- und des Ressourcenschutzes auch positiv sein. Wenn ich durch die Entsorgungskosten eher aufgefordert bin, Gebäude stehen zu lassen, zu ertüchtigen, zu erweitern, zu sanieren und nicht abzureißen und durch einen Ersatzneubau zu ersetzen, dann habe



ich die graue Energie, die in diesem Gebäude gespeichert ist, bewahrt. Ich habe sichergestellt, dass ich deutlich weniger Baustoffe brauche, aber letztendlich habe ich den gleichen Nutzen erhalten. Das heißt also, ich habe einen zentralen Aspekt im Klimaschutz erreicht. Sie wissen, die Baubranche trägt wesentlich zu dem Klimarucksack bei, den wir haben. Mit der Ressourcennachfrage verhält es sich so ähnlich: Wenn ich ertüchtige, dann brauche ich dementsprechend weniger Rohstoffe bzw. Baustoffe und habe dementsprechend weniger Ressourceneingriffe. Das wäre auch ein zentraler Aspekt. Höhere Entsorgungskosten sind ein wesentlicher Baustein für die Kreislaufwirtschaft. Denn erst dann denke ich darüber nach, wie ich denn recyclinggerecht baue; erst dann denke ich darüber nach, wie recyclinggerechte Konstruktionen und Baumaterialien ausschauen könnten. Das ist, um diesen Stellenwert zu erreichen, ein wichtiger Baustein für die Kreislaufwirtschaft. Das bedeutet im Endeffekt auch nicht, dass der Nutzer des Gebäudes mit höheren Kosten konfrontiert ist. Denn in einem Gebäude bzw. in einer sanierten Wohnung wohnt es sich nicht teurer, als in einem Neubau. Also, ich habe mit den höheren Entsorgungskosten für die Bauwirtschaft nicht zwangsläufig höhere Kosten für die Nutzer dieser Gebäude.

Vorsitzende: Dankeschön! Für BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fragt Frau Abg. Dr. Bettina Hoffmann, bitte!

Abg. **Bettina Hoffmann** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN): Vielen Dank an alle Referentinnen und Referenten für Ihre *Inputs*. Bevor ich meine Frage an Herrn Martin Kneisel stelle, möchte auch ich ein kleines *Statement* abgeben. Also, sehr viele von Ihnen haben ja diesen Kompromisscharakter betont. Viele haben vor allen Dingen den Wert einer bundeseinheitlichen Lösung herausgestellt.

Bedauerlicherweise hat ja nun Herr Bundesminister Seehofer – ich sage es mal ganz offen – es geschafft, auf den letzten Metern noch „Bayern *first*“ zu verankern, indem es jetzt diese Länderöffnungsklausel gibt. Und diesbezüglich würde mich jetzt von Ihnen interessieren, Herr Kneisel: Wie bewerten Sie diese Länderöffnungsklausel, gerade auch vor dem Hintergrund der Praxis und der bisherigen Rechtslage bei der Verfüllung in Baden-Württemberg? Und, welchen Einfluss hat diese Klausel möglicherweise auf die Entwicklung von

Stoffströmen? Rechnen Sie damit, dass viele Bundesländer von dieser Öffnungsklausel auch Gebrauch machen würden?

Martin Kneisel (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg): Wir als Land Baden-Württemberg haben uns immer ganz klar gegen eine derartige Länderöffnungsklausel ausgesprochen. Wir hatten ja vorhin von Herrn Knappe gehört: Günstige Verfüllmöglichkeiten sind des Recyclings Tod! – so sagten Sie, Herr Knappe. Das ist genau unsere Haltung. Wir wollen – und das ist der größte Vorzug der jetzigen Regelungen in der Planung gewesen – eine strikt bundeseinheitliche Vorgehensweise haben. Wir wollten nicht, dass es hier wieder den Flickenteppich gibt. Wir haben in der Diskussion mit den anderen Ländern aber den Eindruck gewonnen, dass abgesehen von Bayern sonst kein Gebrauch von einer derartigen Öffnungsklausel gemacht werden soll. Insofern haben wir die große Hoffnung, dass es gelingt, dann doch weitgehend ein einheitliches Vorgehen zu erreichen – abgesehen von der bayrischen Situation. Insgesamt hat die Öffnungsklausel für Baden-Württemberg aktuell schon die Folge, dass es hier Stoffströme gibt, nach Bayern in die Verfüllung zu gehen – das ist so. Das ist von unserer Seite aus ökologischer Sicht nicht zu begrüßen. Also, wir hätten es uns sehr gewünscht, wenn es gelungen wäre, auf eine derartige Öffnungsklausel zu verzichten.

Vorsitzende: Dann steigen wir ein in die zweite Runde. Es beginnt wieder Herr Abg. Michael Kießling, bitte!

Abg. **Michael Kießling** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Peter Kurth vom BDE. In Ihrer Stellungnahme habe ich gelesen, dass die Vorteile gegenüber den Nachteilen überwiegen. Diesbezüglich stellt sich die Frage: Was sind die Vorteile – also wo überwiegen diese – und welche Schwachstellen müsste man denn im Rahmen einer Evaluierung der Mantelverordnung nochmal korrigieren?

Peter Kurth (BDE Bundesverband der deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V.): Den entscheidenden Vorteil sehen wir in einem Abbau von Rechtsunsicherheiten und der durch die Ländersituation geprägten Vielfalt an zu beachtenden Rechtsvorschriften. Das heißt, wir kommen zu einer Einheitlichkeit. Das bedeutet in



unseren Augen gleichzeitig die Chance auf weniger Bürokratisierung und auf weniger Wettbewerbshemmnisse. Wir haben im Moment den entscheidenden Nachteil, dass wir zu wenig tun für die Förderung des Einsatzes von hochwertigen Materialien in möglichst hochwertige Bauvorhaben. Jetzt kann man auf den § 45 Kreislaufwirtschaftsgesetz verweisen und sagen: „Da haben wir doch ein Instrument geschaffen!“ Aber dieses Instrument funktioniert in der Praxis noch nicht so, wie sich das alle, die sich mit der Materie befassen, wünschen würden.

Das heißt, wir gehen mit wertvollsten Materialien noch nicht so um, wie das sein müsste. Ich wiederhole das, was ich eben gesagt habe: Die derzeitige Verfüllungspraxis, wie sie insbesondere in einem Bundesland hochgehalten und prolongiert werden soll, ist nicht die hochwertige Verwertungsmöglichkeit, die wir für die Materialien brauchen. Vielmehr brauchen wir sie angesichts der steigenden Baukosten, wir brauchen sie möglichst flächendeckend und intensiv. Hier ist in der Tat die Bauindustrie gefordert, und ich sehe auch viele Signale von dort, dass man sich dieser Aufgaben durchaus bewusst ist.

Wir haben einen Mehraufwand an Dokumentation – das ist richtig. Wir haben uns deswegen das Thema Abfallende nochmal vorzunehmen – auch das ist richtig. Das Abfallende ist im Kreislaufwirtschaftsgesetz geregelt. Es ist deshalb so ein zentraler Punkt, weil Sie ja niemanden, weder einen Bauherren noch sonst jemanden, dazu bringen können, Abfälle in seinen Produktionsprozess zu integrieren. Das heißt, wir brauchen schon eine praktikable Regelung, wie sich Produkt und Abfall voneinander unterscheiden sollen, wann das Abfallende gegeben ist. Jetzt kann man sagen: „Das hätte in die Ersatzbaustoffverordnung reingehört.“ Wir haben das auch vorgeschlagen. Allerdings zu sagen, dadurch, dass es jetzt „nur“ im Kreislaufwirtschaftsgesetz geregelt ist, sei das eine Diskriminierung, finde ich jetzt auch ein bisschen gewagt. Der Verweis auf ein Bundesgesetz ist ja noch nicht direkt diskriminierend, sondern es ist eine andere Regelung. Wir müssen mal schauen, wie das jetzt von den Bundesländern gehandhabt wird. Jetzt komme ich dann zu einem anderen, in unseren Augen durchaus gegebenen Vorteil der Regelung: Wir haben nämlich eine sehr kurze Eva-

luierung. Wir fangen sehr früh an mit der Evaluierung. Das heißt, wir werden uns eine Reihe von Befürchtungen und Hoffnungen sehr, sehr zeitnah vornehmen können. Die Mantelverordnung hätte für die bayerische Verfüllpraxis noch eine Fortdauer der Genehmigungen von acht Jahren bedeutet. Das heißt, es hätte viermal so lange noch verfüllt werden können, wie die Evaluierungsfrist greift. Von daher glaube ich, sollte man sich auf die Evaluierung dieser Punkte konzentrieren. Konkret bedeutet das: Wie entwickelt sich die Dokumentation, wie entwickelt sich der Umgang mit dem Abfallende? Aber die entscheidende Bewertung bleibt: Vorteile überwiegen. Um die Nachteile zu identifizieren und zu minimieren – dazu haben wir in zwei Jahren noch gemeinsam die Chance.

Vorsitzende: Vielen Dank! Das Fragerecht geht damit wieder an Herrn Abg. Michael Thews, bitte!

Abg. **Michael Thews** (SPD): Meine Frage geht an Herrn Reiche. Wir haben jetzt gerade eben nochmal einen Ausflug ins Labor gemacht. Ich erinnere mich noch an die ganzen Diskussionen zum Ende der Abfalleigenschaften. Ich glaube, da werden wir noch lange drüber diskutieren. Das wird in vielen Bereichen immer wieder Thema sein. Deswegen stelle ich mir auch die Frage, ob das nicht weitergehend ins Kreislaufwirtschaftsgesetz gehört. Aber bei all den Dingen, die wir jetzt gerade besprochen haben – diesbezüglich würde ich Herrn Reiche nochmal bitten, auch aus Sicht eines Verbandes einmal drüber zu gucken –, stellt sich mir die Frage: Können wir es uns leisten wegen dieser Geschichten, die ja teilweise im Vollzug geregelt werden müssen, jetzt an dieser Stelle abzubauen und mal wieder neu über Laborverfahren zu diskutieren, was wir gerade eben schon gehört haben, oder kommt es jetzt nicht darauf an, wirklich loszulegen und dann die Dinge, die im Vollzug noch als Problem auftauchen, wirklich bei der Evaluation anzugehen? Herr Reiche, vielleicht können Sie dazu ein paar Sätze aus Verbandsicht sagen?

Thomas Reiche (FEhS – Institut für Baustoff-Forschung e. V.): Ich kann Sie bzw. ihren einleitenden Kommentar nur bestätigen. Wir müssen jetzt wirklich einfach einmal anfangen. Wir selber haben hier im Institut – wir sind ja auch forschend unterwegs – Labore für alle Anwendungsfälle,



also auch ein großes Chemielabor, und die Verfahren, die hier jahrelang diskutiert worden sind, Mischungsverhältnisse rauf und runter, das sind sehr detaillierte Dinge, die man dann im Vollzug anschließend regeln kann. Wenn man sieht, dass eine oder andere funktioniert nicht so, da hakt es irgendwo, dann ist es kein Problem, dort weiter zu kommen, das ist ganz klar. Natürlich, das wissen Sie viel besser als wir: Nach der Verordnung ist vor der Novelle. Die Dinge werden weiterentwickelt und die werden dann sicherlich auch zukünftig noch besser werden, als sie schon sind. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass man loslegt, anfängt und dann entsprechend auch hier diese gerade schon genannte flächendeckende, harmonisierte Regelung schafft. Das ist ein ganz wichtiger Vorteil. Denn, wenn ich mal aus Sicht der Stahlindustrie spreche: Wir haben Stahlstandorte in sechs, sieben oder acht Bundesländern; dort ist man mit dem Nebenprodukt aus der Stahlindustrie vertraut. Aber es gibt eben auch andere Bundesländer, wo das nicht direkt so ist. Wenn wir jetzt eine bundesweite Regelung haben, ist das ein ganz wichtiger Baustein.

Vielleicht darf ich noch einen Aspekt anführen und Sie alle auch einmal loben: Bei der Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, die Herr Kurth gerade schon angesprochen hat, finde ich es prima, dass dort der § 45 aufgenommen wurde – das ist ein ganz wichtiger Schritt hin zu mehr Kreislaufwirtschaft. Denn in der Praxis ist das Thema Ausschreibungen, und dass man nur natürliche Gesteinskörnung zulässt, ein ganz großes Hemmnis. Dem einen oder anderen von Ihnen haben wir auch die entsprechenden Beispiele zukommen lassen. Dort hilft der § 45 weiter, auch hier gilt sicherlich: Nach der Novelle ist vor der Novelle. Wir erhoffen uns von der nächsten Bundesregierung, dass der § 45 scharf gestellt wird und entsprechend auch noch zusätzlich mehr Eingang in die Landesabfallgesetzgebungen erhält.

Vorsitzende: Vielen Dank! Herr Abg. Andreas Bleck hat das nächste Fragerecht.

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Ich möchte meine Frage an Herrn Bagner stellen. Und zwar sprechen die kommunalen Spitzenverbände ja davon, dass sie einen erheblichen Erfüllungs- und Vollzugsaufwand wegen der Mantelverordnung befürchten. Dem derzeitigen Verordnungsentwurf ist jedoch zu entnehmen, dass kein erheblicher oder

zumindest kein wesentlicher Erfüllungs- und Vollzugsaufwand angenommen wird. Jetzt würde mich als Kommunalpolitiker interessieren: Welche unteren Behörden sind davon betroffen? Ich vermute stark, dass es die Bauaufsichtsbehörde und die Naturschutzbehörde sein werden. Es muss ja, wenn von erheblichem Erfüllungs- und Vollzugsaufwand die Rede ist, irgendwie doch eine Art Quantifizierung möglich sein. Woran macht man es fest? Wie kann man das erkennen, wieviel Mehraufwand müssen die Kommunen tatsächlich betreiben?

Tim Bagner (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Wir haben das auch mit Erstausen zur Kenntnis genommen, dass im Gesetzentwurf keine Angaben dazu gemacht worden sind bzw. keine Zahlen dazu genannt werden, dass auch auf kommunaler Ebene verwaltungsseitig Mehraufwand besteht. Wenn Sie alleine die Frage des Ersatzbaustoffkatasters anschauen, bei dem auch noch ungeklärt ist, wie die Schnittstelle zwischen Kommune, Land und Bund letztlich aussehen soll, dann werden sicherlich zusätzliche Kosten für die Kommunen bzw. für die kommunalen Behörden entstehen. In der Tat sind die von Ihnen genannten beiden Behörden sicherlich die beiden Hauptbehörden. Aber wir haben auch Rückmeldungen dazu – wenn es beispielsweise darum geht, bestimmte Werte auf Spielplätzen zu überprüfen –, dass dann Grünflächenämter oder auch Schulämter und das Umweltamt hinzugezogen werden müssen, – und dann müssen Werte genommen werden. Dazu müssen die eigenen Kolleginnen und Kollegen geschult werden. Also, wir haben schon einen Aufwand, der nicht nur in der klassischen Frage des Vollzugs irgendeiner Gewerbeabfallverordnung entsteht, sondern wir haben auch zusätzlichen Mehraufwand, der den Kommunen dadurch entsteht, weil sie noch mehr „ins Feld“ gehen und noch mehr überprüfen müssen, um die Anforderungen der Mantelverordnung umzusetzen.

Vorsitzende: Vielen Dank! Frau Abg. Judith Skudelny hat die nächste Frage. Ach so, Sie wollten noch etwas nachfragen, Herr Abg. Andreas Bleck?

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Ja, nur nochmal ganz kurz. Ich habe festgestellt, dass es Ihnen, Herr Bagner, natürlich schwer fällt, diesen Mehraufwand zu quantifizieren. Aber wenn Sie es so ex-



plizit sagen, dass die Kommunen mit ihren Mitarbeitern dann öfters mehr messen, mehr feststellen und prüfen müssen, dann ist ja nicht auszuschließen, dass mehr Personal eingestellt werden muss oder mehr Personalstellen zur Verfügung gestellt werden müssen.

Tim Bagner (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Das ist gewissermaßen die mantraartige Kritik, die wir haben, nämlich, dass die personelle Ausstattung der unteren Behörden in den letzten Jahren schwieriger geworden ist bei gleichzeitigen Mehraufgaben im Vollzug. Wir haben ja nicht nur die Mantelverordnung, sondern auch viele andere Dinge umzusetzen; Stichworte sind Elektrogesetz und Verpackungsgesetz – da entsteht erheblicher Mehraufwand. Ich kann das tatsächlich schwer quantifizieren, weil es teilweise Querschnittsaufgaben sind – man kann das nicht so hochrechnen. Aber es ist schon so, dass wir natürlich im Idealfall auch eine bessere Besetzung in den Ämtern hätten, wo also auch die Länder gefordert sind, ihre unteren Behörden entsprechend auszustatten.

Vorsitzende: Dankeschön! Frau Abg. Judith Skudelny, bitte!

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Frau Buddenbohm, Sie haben in der letzten Runde erklärt, warum der § 20 – wie ich finde – jetzt mit den abschließenden Definitionen zu Recht rausgenommen worden ist. Welche umfassenden Sicherungsmaßnahmen gibt es für Boden und Grundwasser im Zusammenhang mit Ersatzbaustoffen? Mich würde interessieren, warum es trotzdem aktuell Probleme gibt, Ersatzbaustoffe in den Markt zu bringen und was man denn aus Ihrer Sicht verbessern muss, damit die Akzeptanz auch im Markt für Ersatzbaustoffe erhöht wird? Sollten Sie dann noch Zeit haben, würde mich Folgendes interessieren: Sie fordern, dass der Bauherr die Verantwortung für Abfälle übernehmen muss und dieses im Abfallrecht festgelegt werden soll. Welche konkreten Probleme gibt es denn derzeit mit der jetzigen Regelung und welche Forderung haben Sie in Bezug auf die hier diskutierte Ersatzbaustoffverordnung?

Christine Buddenbohm (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)): Den Aspekt mit der Bauherrenverantwortung, den würde ich gerne vorziehen – also die zweite Frage. Das ist das Problem, dass der Bauherr normalerweise im

Auftragsrecht den Auftrag darüber erteilt, ob und in welchem Umfang Bauabfälle anfallen und welchen Charakter diese Bauabfälle haben. Er muss also eigentlich schon in der Planungs- und Ausschreibungsphase den organisatorischen und finanziellen Aufwand abschätzen und ein Entsorgungskonzept dafür hinlegen – das wäre das Ziel. Momentan ist es aber so, dass normalerweise nicht der Bauherr der Abfallerzeuger ist und in diese Pflichten eintritt, die er nicht haben müsste, sondern in der Regel sind das unsere Bauunternehmen. Das heißt, unsere Bauunternehmen sind nach der Regelung im Abfallgesetz diejenigen, durch deren Tätigkeit das Material erst zu Bau-schutt oder zu Bauabfall wird. Nehmen wir ein Beispiel: Unsere Unternehmen sanieren ein Bad und bauen zum Beispiel einen alten Fliesenspiegel ab. Unsere Bauunternehmer sind also diejenigen, die die Gewalt über diesen Abfall, also über diese Fliesen haben. Oder sie bauen einen Teil eines Gebäudes zurück, um es zu sanieren. Dann sind sie diejenigen, die zum Beispiel aus einer Mauer, die zurückgebaut werden soll, den Abfall entstehen lassen, weil sie diejenigen sind, die die Mauer zum Einsturz bringen oder zurückbauen. Oder aber unsere Bauunternehmen sind diejenigen, die eine Baugrube ausheben: Obwohl der Bauherr es beauftragt hat und es eigentlich in die Bauherrenverantwortung gehört, diesbezüglich planerisch tätig zu werden, ist dann der Bauabfall bzw. der Boden auch Abfall.

Deshalb plädieren wir dafür, dass es eine klare, abfallrechtliche Bauherrenverantwortung geben muss. Das ist für Bundesbauten schon an vielen Stellen so geregelt – auch für die öffentliche Hand –, aber eben noch lange nicht für alle und auch lange nicht im privaten Bereich. Deshalb sagen wir auch zur Rechtssicherheit für unsere Bauunternehmen und zu einer Kosteneffizienz: Bei einer kreislaufgerechten Entsorgung muss der Bauherr hier in die Verantwortung genommen werden. Das muss rechtlich im Kreislaufwirtschaftsgesetz und auch in den untergesetzlichen Regelwerken, wie zum Beispiel in der Mantelverordnung verankert werden.

Zum Akzeptanzproblem: Gerade hat Herr Kurth gesagt, mein Verweis auf die Abfallenderegulation – und das ist das wesentliche Kriterium, wodurch es aus unserer Sicht eigentlich zu mehr Akzeptanz von Recyclingbaustoffen kommen kann. Herr



Kurth sagte, ich würde mit meinem Verweis auf § 5 Kreislaufwirtschaftsgesetz eigentlich das Kreislaufwirtschaftsgesetz diskriminieren, indem ich nur darauf hinweise. Dieser § 5 im Kreislaufwirtschaftsgesetz ist aber eine Hülle und nicht praktikabel. Wie gesagt, es haben mehrere Unternehmen versucht, anhand dieser Regelung, die nicht konkret genug ist, einen Abfall in ein Produkt zu verwandeln. Deshalb habe ich darauf verwiesen, dass eben in anderen Regelungen – wie zum Beispiel in einer Mantelverordnung oder in einer zukünftigen Abfallende-Verordnung – dieses Akzeptanzproblem damit behoben werden muss, dass wir Produkte haben und keine Abfälle mehr bei gütegesicherten Baustoffen.

Vorsitzende: Dankeschön! Die nächste Frage kommt von Herrn Abg. Ralph Lenkert, bitte!

Abg. **Ralph Lenkert** (DIE LINKE.): Ich möchte Frau Buddenbohm massiv widersprechen. Einem Bauherrn, der vielleicht einmal in seinem Leben baut, die Verantwortung für den Bauschutt und für den Abriss übertragen zu wollen, ist fast verantwortungslos, weil der gar nicht die Chance hat, das zu können. Eine gute Fachfirma sollte dazu viel eher in der Lage sein und wir hätten darüber auch die Möglichkeit, bei den Baufirmen die Streu vom Weizen zu trennen. Gute Baufirmen können das oder haben entsprechende Erfahrung. Also das lehne ich explizit ab.

Aber jetzt zu meiner Frage an Herrn Knappe: Wie kann sichergestellt werden, dass auf Deponien nur solche Abfallmassen abgelagert werden, die dahin gehören und die nicht recyclebar sind?

Florian Knappe (ifeu Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH): Zu der Frage Akzeptanz der Bauherren, bauphysikalische Eignung und Ende der Abfalleigenschaften – das ist mit Sicherheit ein wesentlicher Punkt, der auch dazu führt, dass weniger Abfälle auf Deponien abgelagert werden müssen. Für mich ist ganz zentral: Ende der Abfalleigenschaften. Ein Produkt habe ich nur dann, wenn nicht nur das Umweltgefährdungspotenzial ausgeschlossen ist, durch die Schadstoffbegrenzung, sondern wenn die physikalischen Eigenschaften, die wertgebenden Eigenschaften dieses Bauproduktes auch sichergestellt sind. Mit der Ersatzbaustoffverordnung ist das völlig ausgeblendet. Von daher kann man über die Ersatzbaustoffverordnung kein Ende

der Abfalleigenschaften oder eine Produkteigenschaft definieren.

Wichtig ist, dass ja über die Mantelverordnung ein möglichst hochwertiges Recycling gestützt werden soll und eine billigere bzw. einfache Entsorgung, zum Beispiel Verfüllung aber auch Einsatz nur als Erdbaustoff, ausgeschlossen ist – Erdbaustoffe, die nicht substituieren, also keine Rohstoffe substituieren und damit aus Umweltsicht positive Effekte erzielen. Wie erreiche ich, dass ich Recyclingpotenziale nutze bzw. solche Stoffe nicht auf Deponien landen? Ich komme diesbezüglich zurück auf die Gewerbeabfallverordnung und die Frage der Umsetzung der Gewerbeabfallverordnung. Jeder Abfallerzeuger bzw. Abfallbesitzer muss in der Lage sein, jederzeit den Nachweis zu führen, warum er mit dem Abfall wie umgeht. Er muss es auch entsprechend dokumentieren. Das heißt, er muss für den Abfall, der auf einer Deponie angeliefert werden soll, darstellen, warum der Abfall denn nicht ab Baustelle getrennt gehalten wurde und technisch wirtschaftlich zumutbar verwertet wurde, oder er muss den zweiten Schritt nachweisen, warum dieses Gemisch nicht bei einem Aufbereiter aufbereitet werden konnte. Also er muss auch nachweisen, dass der Aufbereiter die Annahme oder die Verwertung dieses Materials ausgeschlossen hat. So kann ich mit dem bestehenden Regelwerk über die Dokumentation sicherstellen, dass der Deponiebetreiber die Information hat, mit der er prüfen und sicherstellen kann, dass auf seiner Deponie tatsächlich nur nicht-verwertbares bzw. nicht-recyclebares Material abgelagert wird.

Abg. **Bettina Hoffmann** (BÜNDNIS 90 DIE GRÜNEN): Meine Frage richtet sich wieder an Herrn Kneisel. Ich würde gerne die Gelegenheit nutzen und den Blick über die Mantelverordnung hinaus richten. Also die Mantelverordnung adressiert ja die Ersatzbaustoffe für den Einsatz im Tiefbau – das sind natürlich auch riesige Stoffströme. Wir stehen aber doch im Moment vor der großen Herausforderung, den Ressourcenverbrauch insgesamt im Bausektor zu senken. Wir haben es ja hier mit ganz riesigen Stoffströmen zu tun. Also ich habe hier mal ein paar Zahlen: In Deutschland werden jährlich 517 Millionen Tonnen mineralischer Rohstoffe verbaut. Das entspricht 90 Prozent des gesamten inländischen Rohstoffabbaus. Insgesamt



samt umfasst der deutsche Gebäudebestand inzwischen schätzungsweise 15 Milliarden Tonnen Material.

Also meine Frage an Sie: Wo sehen Sie denn den Handlungsbedarf und Handlungsansätze, um den Ressourcenverbrauch im Bausektor insgesamt zu senken und den Einsatz von Recyclingbaustoffen auch im Hochbau zu stärken? Das ist ja die Herausforderung, die wir alle jetzt sehen. Was ist mit Blick auf das Recycling von Baustoffen notwendig, um mehr und hochwertigere Recyclingbaustoffe für den Hochbau zu produzieren?

Martin Kneisel (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg): Wir hatten in der Diskussion um die Ersatzbaustoffverordnung den Blick sehr stark auf die mineralischen Abfälle gerichtet. Für uns geht es jetzt bei der Weiterentwicklung des Recyclings auch im Hochbau vor allem um die Frage, wie es gelingt, die Umnutzung, die Weiternutzung von Gebäuden zu forcieren; wie es gelingt, den Abbruch zu vermeiden, indem ich aus einem bestehenden Gebäude oder einem Teil des bestehenden Gebäudes dann eine weitere Nutzung gestalte, sodass wir dann überhaupt kein Aufkommen an Bauabfällen haben. Das bedingt eine Abänderung – das sehe ich bei den Planern, bei den Architekten, auch bei den Stadtplanern, um die wir uns kümmern müssen. Es bedingt auch Änderungen in der Normung: Die bautechnische Normung berücksichtigt Fragen des Baustoffrecyclings völlig unzureichend. Hier hat es auch eine Rechtsänderung gegeben im Zusammenhang mit den bautechnischen Normen; hier bedürfen wir verstärkt einer EU-Normung, die die Fragen des bautechnischen Recyclings verstärkt in den Blick nimmt – eine sehr schwierige Aufgabe.

Wir selber kümmern uns auch um die Frage, welche weiteren Baustoffe in ein Recycling genommen werden können, neben den mineralischen Stoffen. Wir sind sehr stark engagiert im Bereich des Recyclingbetons, den wir verstärkt in den Markt bringen wollen, aber wir kümmern uns auch um die Frage, welche sonstigen Baustoffe hier verstärkt recycelt werden können, etwa Dämmstoffe oder andere Stoffe. Baukunststoffe sind hier zu prüfen, ganze Bauprodukte, die gegebenenfalls wieder verwendet werden könnten, wenn die bautechnische Normung entsprechend gestaltet würde. Wir brauchen dafür natürlich

auch eine Weiterentwicklung der Erfassung und eine Weiterentwicklung der Recyclingtechnologie. Ich erinnere daran, dass wir etwa 80 Prozent des gesamten, verbauten Asbests noch in den Gebäuden haben. Das heißt, wir müssen uns verstärkt um die Frage der Schadstoffausschleusung kümmern, um die Frage der Ausschleusung etwa von Asbest aus den Wertstoffkreisläufen – da brauchen wir eine sehr stark weiterentwickelte Recyclingtechnik. Also insgesamt ist jetzt mit diesem Bereich „mineralische Abfälle und Tiefbau“ nur ein kleiner Teilaspekt dieses gesamten Bereiches „Baurecycling und Wiederverwendung im Bauwesen“ gestreift. Die großen Aufgaben, die stehen eigentlich noch vor uns – auch, und gerade bei den innovativen Baustoffen; ich erinnere jetzt zum Beispiel an das Themenfeld „carbonfaserverstärkte Kunststoffe und Betone“, die etwa in der Brückensanierung gerade neu genutzt werden, und wo wir im Bereich des Recyclings noch erhebliche Schwierigkeiten damit haben. Diese Aufgaben werden in der Zukunft sehr umfangreich auf uns zukommen.

Vorsitzende: Vielen Dank! Und danke an alle für die hohe Disziplin bei der Einhaltung der Redezeit! Das ermöglicht uns, dass wir jetzt tatsächlich noch eine vollständige dritte Runde haben, also nochmal fünf Minuten für jede Fraktion. Herr Abg. Michael Kießling, Sie beginnen wieder!

Abg. **Michael Kießling** (CDU/CSU): Meine Frage richtet sich an Herrn Thomas Paetzold von der Deutschen Bauindustrie. Die Regelung der Ersatzbaustoffverordnung, die Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung führt laut Ihrer Stellungnahme zu höheren Baukosten. Die Auswirkungen der Erhöhung der Entsorgungs- und Baukosten auf bezahlbaren Wohnraum sind ja nicht direkt zu verneinen. Können Sie uns konkrete Aspekte nennen, die aus Ihrer Sicht das Bauen teurer machen werden, auch im Hinblick auf die Mantelverordnung? Die zweite Frage, vielleicht zur Ergänzung und nochmal zur Novellierung: Was müsste aus Ihrer Sicht getan werden, um die Baukosten entsprechend im Rahmen halten zu können?

Dipl.-Geol. Thomas Paetzold (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V., Vorsitzender des HDB-Umweltausschusses): Man sieht hier in der Diskussion, wie viele Konfliktlinien es in der Mantelverordnung immer noch gibt – und das



Thema Kosten ist da sicherlich nur ein Aspekt. Wenn ich mir die Mantelverordnung angucke, dann bin ich erinnert an ein Potpourri – das ist nicht diese Liedgeschichte, sondern es ist dieser Porzellantopf, in den man früher Gewürze, Blumen und Wasser getan hat, und am Ende wurde eine unansehnliche Masse daraus, es sollte einen Wohlgeruch erzeugen. Wir diskutieren hier viele Themen, bei denen wir die Auswirkungen nicht genau überblicken können, ob wir hier wirklich ökologisch etwas tun, ob wir wirklich in die Abfallvermeidung kommen, ob wir wirklich etwas für das Recycling tun. Aber eins weiß ich sicher: Die Kosten werden jedenfalls deutlich steigen, weil es eben am Ende nicht zu einer größeren Sicherheit für alle Beteiligten führt. Wir haben natürlich in unserem dicht besiedelten Deutschland Riesenthemen wie Konkurrenzen im Naturschutz, Erzeugung von Rohstoffen und ähnliches – das sind Raumordnungsthemen, das erhöht ohnehin die Preise. Wir haben aber auch viel weniger Möglichkeiten, eine ortsnahe Verfüllung zu machen, weil die Leute natürlich sagen: „Ich will es nicht hier in meinem Hinterhof haben!“ Und wenn ich hier Bundesländer sehe, die ganz normalen Aushub über hunderte von Kilometern durch die Republik fahren, dann wundere ich mich, was wir uns in Deutschland ökologisch und volkswirtschaftlich leisten – und das ist hier wirklich unsere große, große Sorge. Es ist natürlich richtig, dass Verfüllmöglichkeiten günstig sind und dass das vielleicht das Recycling behindert, aber die Hauptprobleme liegen natürlich bei unseren Massen – es wurden diese 500 000 Tonnen Rohstoffe genannt. Von den Hauptmassen aus unseren großen Infrastrukturvorhaben muss der Aushub bald irgendwo hin, und das Meiste ist eben einfach nicht recyclingfähig, weil es eben bodenmechanisch schlechte Anforderungen hat oder weil ich es eben auch nicht aufbereiten kann, oder keinen kontinuierlichen Stoffstrom habe. So, und dieses in Verbindung mit einer Verschärfung von Werten, und auch geringfügigen Wertenverschärfung in der Mantelverordnung führt, also zu einer steigenden Unsicherheit bei allen Beteiligten. Es sind also noch eine ganze Reihe weiterer Aspekte. Wir analysieren deutlich mehr – es gibt ja jetzt viel mehr Parameter, die heutzutage kontrolliert werden. Es ist nun mal eben keine Mischung, von der wir hier reden, es ist keine Flüssigkeit, wo ich immer wieder einen gleichen Wert erzeuge, sondern

die Probenahmeverfahren sind halt nun mal so, dass ich bei den Bauabfällen – ich rede jetzt nicht von den Schlacken, die hier auch vertreten sind –, bei den Bauabfällen habe ich deutlich große Schwankungen. Und wenn ich dort scharfe Werte habe und enge Werte habe, dann wird sich jeder Bauherr das dreimal überlegen, ob er einen Recyclingbaustoff nimmt. Auch gibt es viele Städte, die keinen Recyclingbaustoff wollen, weil sie befürchten, dass sie bei ihren Straßen dann vielleicht neue Probleme bekommen. Es ist also eine Fülle von Aspekten, die dazu führen werden, dass die Preise weiter deutlich steigen werden.

Ich möchte noch einen wichtigen Punkt erwähnen, der noch nicht genannt worden ist. Wir sind hier natürlich im Abfallrecht unterwegs, wir sind in der Bautechnologie unterwegs, aber was komplett ausgeblendet ist: wir sind hier auch im Werkvertrag unterwegs. Das heißt, wir brauchen als Baufirmen, als Bauindustrie, auch immer eine Lösung, wie wir mit unseren Bauherren – und das ist nun überwiegend die öffentliche Hand – vernünftige Verträge für die Dinge hinbekommen, die dort abgebrochen und entsorgt werden müssen. Auch da lässt uns die Mantelverordnung in vielen Punkten allein.

Vorsitzende: Dankeschön, Herr Paetzold! Herr Abg. Michael Thews, bitte!

Abg. **Michael Thews** (SPD): Ich will nach diesem Beitrag nur noch ganz kurz auf das Kreislaufwirtschaftsgesetz hinweisen und den Hinweis geben, dass gerade in der öffentlichen Beschaffung die Verpflichtung besteht, Recyclingstoffe einzusetzen. Das ist nicht freiwillig! Da besteht eine Verpflichtung! Da hat sich schon etwas bewegt und es wird letzten Endes auch in den Markt eingreifen. Vielleicht müssen wir es noch verschärfen, das kann durchaus sein.

Ich würde aber jetzt meine Frage nochmal teilen, weil ich glaube, dass sie kurz zu beantworten ist – und zwar an Herrn Kurth und an Herrn Bagner: Wir haben innerhalb der Diskussionen sehr oft gehört, dass wir Stoffstromverschiebungen haben. Die Zahlen, die da teilweise genannt wurden, waren unglaublich kontrovers – die vom BMU waren ganz anders als die der Bauwirtschaft. Ich würde Sie beide, wenn ich Sie hier schon mal habe, nochmal fragen, wie Sie momentan den Stand der



Stoffstromverschiebung sehen und wie Sie das einschätzen.

Vorsitzende: Sie haben je zwei Minuten, bitte!

Peter Kurth (BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs- Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V.): Ich teile Ihre Verwunderung über die große Diskrepanz zwischen 5 Millionen auf der einen Seite und 50 Millionen auf der anderen Seite. Ich bin auch nicht in der Lage, diese Diskrepanz aufzulösen und daher ganz hoffnungsvoll, dass wir, wenn wir in zwei Jahren an die Evaluierung gehen, gemeinsam etwas mehr Klarheit finden werden.

Tim Bagner (Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände): Dann bleibt mir fast zu viel Zeit. Ich hätte jetzt eine ähnliche Antwort gewählt – tatsächlich überrascht uns das auch. Ich habe in meinem Eingangsstatement versucht, ein bisschen darzulegen, dass es mit Blick auf eventuelle Stoffverschiebungen auch zu lokalen Deponieknappheiten kommen kann, und dass es auch zu Deponiemehrbedarf kommen kann – was ja ein Thema ist, was wir hier vielleicht aus Umweltgesichtspunkten gar nicht so gerne diskutieren, aber was absolut ein Thema sein kann. Ich glaube auch, dass wir in der Evaluation stärker gucken müssen, was tatsächlich eintritt und wie wir damit umgehen können. Im Gesamtbild Deutschlands, glaube ich, sind wir gut aufgestellt. Aber wenn wir lokal schauen, gibt es schon Bundesländer, wo wir sehen, dass wenn dann durch die Mantelverordnung noch zusätzliche Stoffverschiebungen in Richtung Deponierung kommen, dann kommen wir auch an Knappheitsgrenzen, an Kapazitätsgrenzen.

Vorsitzende: Noch eine Frage, Herr Thews? Das hört sich nicht so an. Dann gehen wir weiter. Herr Abg. Andreas Bleck, bitte!

Abg. **Andreas Bleck** (AfD): Meine Frage geht an Frau Buddenbohm. Sie plädieren dafür, die mineralischen Ersatzbaustoffe aus der Abfalleigenschaft herauszunehmen, um die Nachfrage auf dem Absatzmarkt anzukurbeln – das ist die eine Forderung. Welche Vorschläge haben Sie denn noch an die Politik, um sekundäre Rohstoffe zu fördern und zu unterstützen? Die Frage kann ich auch an Herrn Paetzold stellen, genauso gut. Ich glaube, das muss von der Zeit her reichen.

Christine Buddenbohm (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)): Sollen wir jetzt beide antworten?

Vorsitzende: Ja. Frau Buddenbohm, fangen Sie mal an.

Christine Buddenbohm (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)): Das Abfallende wäre die eine Eigenschaft; das andere ist natürlich das, was wir bisher auch schon machen: das ist diese Qualitätssicherung. Wir haben einige Bundesländer – wie zum Beispiel Baden-Württemberg und auch Sachsen –, die über eine Erlasslage dafür Regelungen geschaffen haben, dass das Abfallende zum Beispiel für bestimmte qualitätsgesicherte Recyclingbaustoffe oder eine bestimmte Gütegemeinschaft, durch eine bestimmte Gütegemeinschaft, qualitätsgesicherte Recyclingbaustoffe, auch erreicht werden kann. Das wäre auch eine Forderung, so lange wir diese Abfallende-Verordnung nicht haben, dass solche Regelungen dann bitte auch bestehen bleiben. Weil die jetzt in der Praxis von Erfolg gekrönt waren, und darauf bauen wir auch auf.

Dipl.-Geol. Thomas Paetzold (Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V., Vorsitzender des HDB-Umweltausschusses): Wenn ich noch antworten darf: Es geht natürlich darum, sich als Hauptbauherr im Tiefbau dazu zu motivieren, sich mit den technischen Anforderungen auseinanderzusetzen – welche Stoffe passen wirklich technisch auch für welche Anwendung? – und das in den Ausschreibungen auch so aufzunehmen, dass dort diese Stoffe auch nachgefragt werden. Dann würden wir insgesamt auch sicherlich eine größere Nachfrage erzeugen können, mit der Folge, dass dann auch mehr Firmen motiviert sind, in Anlagen entsprechend zu investieren. Also diese Nachfrageseite, die muss sich damit befassen, welches Material sie auch tatsächlich haben möchte.

Vorsitzende: Dankeschön! Frau Abg. Judith Skudelny, bitte!

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Meine Frage geht an Frau Buddenbohm. Frau Buddenbohm, Herr Abg. Ralph Lenkert hat Ihnen ja mit Verve widersprochen, und ich wollte Ihnen noch zwei Minuten lang die Gelegenheit geben, entweder ihn zu beruhigen oder ihn zu widerlegen.



Christine Buddenbohm (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)): Ich würde das auch ganz kurz machen. Er hat ja gesagt, der Bauherr ist Abfallerzeuger – das geht gar nicht, weil er die Kompetenz nicht hat. Aber Herr Thews, es geht darum, dass er in die Verantwortung genommen wird. Also ich habe das – das muss ich dazu sagen – in meinem ersten Leben jahrzehntelang gemacht; ich bin Planer gewesen, genau für diese Analytik und für die Beratung des Bauherrn. Solange er diese Verantwortung per Gesetz nicht übernehmen muss, ist es auf der Baustelle so, dass er sich der Verantwortung entzieht: „Das weiß ich nicht! Das brauche ich nicht!“. Und so wird zum Beispiel entweder beim Rückbau oder auch bei bestimmten Baumaßnahmen dieses Problem – was wird mit den Baustoffen, mit den Abbruchmaterialien, mit dem Bauschutt, was wird damit? –, das wird nicht von vorne herein geplant. Also es ist nicht so, dass wir dem Bauherrn, jetzt gerade dem Privaten, etwas aufoktroyieren wollen und wo wir sagen: „Das kann der gar nicht, da hat er nicht die Kenntnis!“. Er braucht die Verantwortung, und dann muss er sich eines geeigneten und kompetenten Planers bedienen.

Vorsitzende: Dankeschön! Wollen Sie noch etwas nachfragen, Frau Skudelny –oder ist es gut?

Abg. **Judith Skudelny** (FDP): Nein, alles wunderbar. Danke!

Vorsitzende: Dankeschön! Dann geht es wieder zu Herrn Abg. Ralph Lenkert, bitte!

Abg. **Ralph Lenkert** (Die Linke): Vielen Dank für die Nachfrage und die zweite Antwort! Sie wollen also zusätzliche Kosten auf die Bauherren nehmen und dann im Prinzip Doppelkosten machen, weil nämlich dann die Baufirma überprüfen muss, ob das auch alles so stimmt. Die muss es nochmal prüfen, also insofern eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme für Planungsbüros. Herzlichen Dank aus dieser Richtung! Herr Knappe, eine Frage an Sie: Nach Artikel 5 ist ein begleitendes Monitoring vorgesehen. Worauf wäre denn bei dem Monitoring unbedingt zu achten?

Florian Knappe (ifeu – Institut für Energie und Umweltforschung Heidelberg gGmbH): In meinen Augen, dass in der Tat durch die Mantelverordnung ein möglichst hochwertiges Recycling von

mineralischen Bauabfällen auf den Weg gebracht wird. Also, da ist weniger die Frage: Wie verschiebt sich das zwischen Deponie und Verwertungswegen oder so was? – sondern ich muss wirklich hinterfragen können und belegen können, inwieweit durch dieses hochwertige Recycling die wertgebenden Potenziale der mineralischen Bauabfälle auch tatsächlich genutzt werden.

Ein kurzes Anknüpfen an die Aussagen oder Ausführungen vom Herr Paetzold auch zu dem Thema Böden. Böden sind in der Tat ein riesiges Entsorgungsproblem und stellen hohe Entsorgungskosten dar. Böden können aber auch ein hohes Potenzial für die Rohstoffversorgung der Bauwirtschaft haben, weil wenn Sie Böden – Herr Kneisel, Sie kennen das aus Baden-Württemberg, wo das zum Teil schon so gemacht wird – entsprechend aufbereiten. Sie können Böden nach Korngruppen sortieren. Jeder Boden hat Anteile an Kies, Steinen, an Sand oder auch an Schluff, Ton, die für die Ziegelindustrie, für die Kalksandsteinindustrie, für die Betonindustrie, die Rohstoffe darstellen können. Das ist allein eine Frage der Kosten und nicht eine Frage der Technik – das ist jetzt das Extrem. Aber wenn ich schauen möchte, welche Auswirkungen die Mantelverordnung erreicht hat und ob es in die richtige Richtung geht, dann wäre es immer wichtig zu schauen, ob es auch wirklich hochwertig ist. Es reicht von daher auch nicht, wenn man sagt, Bauabfälle werden aufbereitet und gehen Richtung Straßen- und Wegebau – auch das ist eben schon mal angeklungen – das heißt es immer unisono und lapidar – und damit glaubt man: Alles ist gut. Wenn Sie mal mit den Bauherren sprechen, den Straßenbaubehörden, werden Sie feststellen: weit gefehlt. Es ist in den wenigsten Fällen so, dass Recyclingbaustoffe eingesetzt werden als qualifizierte Frostschutz- oder Schottertragschichten. In aller Regel gilt das Material als einfache Erdbaustoffe, Dämme, Wälle und dergleichen. Das entspricht weit nicht dem wertgebenden Potenzial dieser Stoffe und auch dem, was man mit diesen Stoffen eigentlich erreichen könnte. Ich brauche in dem Monitoring also eine Datengrundlage, die mir ermöglicht, zu bewerten, wohin das tatsächlich dann auch geht – also: Wo geht das Material an welcher Stelle in den Wirtschaftskreislauf zurück? Und entspricht diese Verwertung auch den wertgebenden Potenzialen des Mineralbauabfalls bzw. des Baustoffes, der daraus



hergestellt wurde? Das ist für mich ein ganz zentraler Baustein für das begleitende Monitoring.

Vorsitzende: Dankeschön! Und die letzte Frage kommt von Frau Abg. Bettina Hoffmann, bitte!

Abg. **Bettina Hoffmann** (Bündnis 90/Die Grünen): Ich habe nochmal eine Frage an Herrn Kneisel, und ich möchte auch nochmal auf diesen Produktstatus kommen. Also selbst die Recyclingbaustoffe der besten Qualität unterliegen jetzt weiterhin dem Abfallregime. In Baden-Württemberg war das bislang anders geregelt. Können Sie nochmal nachvollziehen, wie das dazu gekommen ist? Zumal die ursprüngliche Fassung der Mantelverordnung diesen Produktstatus auch noch für die hochwertigsten Recyclingbaustoffe enthalten hatte. Woran ist das da im Bundesrat gescheitert? Und wo haben Sie Bedenken oder sagen Sie, das hemmt den Einsatz von Recyclingbaustoffen? Und wenn dann noch Zeit ist – Sie hatten in Ihrem Eingangsstatement gesagt: der Vollzug der Mantelverordnung in der jetzigen Form sei praktikabel. Das stellen ja andere auch in Frage. Vielleicht gibt es noch einen Satz dazu.

Martin Kneisel (Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg): In aller Kürze: Das sind ja auch relativ gewichtige Fragen. Aber zunächst einmal, was den Produktstatus betrifft: Wir haben in unseren sogenannten vorläufigen Hinweisen zum Umgang mit Baustoffrecyclingmaterial eine Regelung, dass die besten Qualitäten automatisch Produktstatus erlangen. Das hat sich über die Jahre, seit 2004 hinweg, als Motivationsinstrument außerordentlich bewährt, hochwertige Recyclingmaterialien herzustellen. Das hat am Markt auch sehr gut funktioniert. Es war im Übrigen auch gut vollziehbar, weil es eine ganz klare und von allen klar erkenntliche und akzeptierte Regelung war. Wir hatten uns deswegen sehr dafür eingesetzt, dass es eine solche Regelung auch im Rahmen der Ersatzbaustoffverordnung gibt. Im Rahmen der Länderabstimmungsrunde vor dem Bundesrat konnten wir uns damit aber nicht durchsetzen, was ich ausdrücklich bedauere. Ich glaube, das hätte der Sache durchaus gut getan – vielleicht beim nächsten Mal. Was den Vollzug betrifft, glauben wir aufgrund einer Analyse, die unsere bisherigen Regelungen, die wir haben, mit

dem vergleicht, was die Ersatzbaustoffverordnung oder die Mantelverordnung auch für die Bodenschutzverordnung in Zukunft an Anforderungen hat, dass, anders als vielfach diskutiert wird, dieser Umfang zusätzlicher Anforderungen gar nicht so groß ist, wie man immer meint. Sondern bei einer präzisen Betrachtung stellt man dann fest, dass viele Regelungen doch relativ ähnlich sind. Daraus haben wir dann unseren Schluss abgeleitet, dass diese Regelungen der Ersatzbaustoffverordnung dann durchaus auch vollziehbar sind, auch in der Praxis dann relativ gut umsetzbar sind. Einzelheiten wird man ja dann im Rahmen der Evaluation erkennen, aber wir haben jetzt aus unserer Analyse keinen Anlass gefunden, hier jetzt irgendwelche besonders negativen oder störenden oder belastenden Faktoren zu erkennen. Also wir glauben, dass der Unterschied gar nicht so groß ist, zu dem, was wir bisher haben. Das Delta ist geringer, als vielfach diskutiert – und meinen deswegen, dass es funktionieren wird, so wie unsere bisherigen Länderregelungen auch gut funktioniert haben.

Vorsitzende: Herzlichen Dank, Herr Kneisel! Damit sind wir am Ende der heutigen Anhörung. Liebe Kolleginnen und Kollegen, danke für Ihre Fragen und ganz besonders herzlichen Dank natürlich an unsere Sachverständigen, die uns mit ihrer Expertise wieder ein Stückchen klüger gemacht haben. Wir kennen ja Verordnungen meist so, dass wir als Bundestag sie nicht verändern können – bei dieser Verordnung ist das anders. Nach dem Kreislaufwirtschaftsgesetz kann das Strucksche Gesetz auch hier angewandt werden. Das heißt, sie muss den Bundestag nicht so verlassen, wie sie eingereicht wird – wir werden sehen. Für heute sind wir mit unserer Beratung durch. Schauen wir, was wir im Umweltausschuss in der internen Beratung dann daraus machen. Vielen Dank nochmal allen und weiterhin einen guten Start in die Woche!



Schluss der Sitzung: 15:45 Uhr

Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Vorsitzende

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände



Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände · Hausvogteiplatz 1, 10117 Berlin

Deutscher Bundestag
Frau Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Die Vorsitzende
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

E-Mail: umweltausschuss@bundestag.de

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)577-C
öAnh. am 07.06.21
02.06.2021

02.06.2021/ak

Bearbeitung

Tim Bagner (DST)
Telefon: +49 30 37711-610
E-Mail: tim.bagner@staedtetag.de

Dr. Torsten Mertins (DLT)
Telefon: +49 30 590097-311
E-Mail: torsten.mertins@landkreistag.de

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.

Bernd Düsterdiek (DSTGB)
Telefon: +49 22895962-14
E-Mail: bernd.duesterdiek@dstgb.de

Aktenzeichen (DST): 70.28.41 D

Stellungnahme der Kommunalen Spitzenverbände zur öffentlichen Anhörung zum Entwurf einer 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)

Sehr geehrte Frau Kotting-Uhl,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten,

das Bundeskabinett hat am 12.05.2021 die vorliegende Fassung der Mantelverordnung beschlossen. Mit der Mantelverordnung sollen erstmalig bundeseinheitliche Regelungen für die Verwertung mineralischer Bauabfälle, industrieller Nebenprodukte und Boden geschaffen werden. Die Mantelverordnung wurde rund 15 Jahre intensiv diskutiert und noch immer bestehen teilweise unterschiedliche Auffassungen dazu, in welchem Umfang die Verordnung dazu beitragen kann, die Kreislaufwirtschaft in Deutschland zu verbessern und den Schutz natürlicher Ressourcen voranzubringen. Die vorliegende Fassung greift die vom Bundesrat am 06.11.2020 beschlossenen Maßgaben auf, mit denen Kompromisse gefunden wurden, um eine ausgewogene Balance zwischen Umwelt- und Medienschutz auf der einen Seite und einer ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft auf der anderen Seite zu erreichen. Die gefundenen Kompromisse sind nach unserer Auffassung eine tragfähige Grundlage für die weitere Ausgestaltung des Umgangs mit mineralischen Bauabfällen, Böden und industriellen Nebenprodukten.

Dabei sind wir uns bewusst, dass die nunmehr von der Bundesregierung in § 8 Abs. 8 Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) aufgenommene Sonderregelung zur Verfüllung seinerzeit zwar vom Bundesrat diskutiert wurde, dort jedoch keine Mehrheit gefunden hat. Wir können die hierzu ausgetauschten Argumente nachvollziehen, halten die Sonderregelung im Ergebnis aber für einen gangbaren Weg, um an die örtlichen Verhältnisse angepasste Lösungen zu ermöglichen. Daher sprechen wir uns nachdrücklich dafür aus, das langjährige

Verordnungsgebungsverfahren nun nicht an dieser Vorschrift scheitern zu lassen, sondern es vielmehr alsbald zu einem erfolgreichen Abschluss zu bringen.

Wir möchten trotz aller positiven Ausblicke auf das Vorhaben insgesamt gerne noch auf folgende kritische Punkte aus Sicht der Städte, Landkreise und Gemeinden hinweisen:

Kritische Hinweise aus den Kommunen

Wichtig für die Unteren Behörden auf der kommunalen Ebene ist, dass lokale Lösungen zur Verfüllung in einem Rahmen ermöglicht werden, um eventuellen Mehrbedarf an Deponiekapazitäten zu vermeiden. Die Verordnungen enthalten zwar einen gewissen Spielraum für die Behörden, aber ob dieser hinreichend ist, wird sich erst im Zuge der Umsetzung zeigen. Sofern nicht die Sonderregelung in § 8 Abs. 8 BBodSchV zur Anwendung kommt, muss dieser Punkt dringend im Rahmen der vorgesehenen Evaluation der Mantelverordnung adressiert werden.

Insgesamt betrachtet führen die geplanten Anpassungen der Verordnungen zu einem erheblichen Erfüllungs- und Vollzugsaufwand bei den Unteren Behörden. Dies betrifft etwa die Überwachung der Anforderungen an das Auf- und Einbringen von Materialien in den Bodennach §§ 6, 7 der neugefassten BBodSchV sowie die neue Anforderung eines verpflichtenden Ersatzbaustoffkatasters. In dem Verordnungsentwurf wird von keinen zusätzlichen Belastungen der Verwaltung diesbezüglich ausgegangen. Dies können wir nicht bestätigen. Die zusätzliche Kostenbelastung für die Unteren Behörden ist derzeit nicht absehbar, dürfte aber aufgrund der Komplexität und des Umfangs der Neuregelungen erheblich ausfallen. Es ist überdies davon auszugehen, dass in der Anfangsphase die umfangreichen Regelungen im Zusammenhang mit dem Auf- oder Einbringen von Materialien in Verbindung mit der Ersatzbaustoffverordnung einer umfangreicheren Einarbeitung und Schulung bedarf. Insofern tragen die vorgesehenen Übergangsfristen diesem Umstand Rechnung.

Aus fachlicher Sicht gibt es auch weiterhin erhebliche Vorbehalte gegen die Absenkung bestimmter Prüfwerte (u. a. Benzoapyren). Die Absenkung des Prüfwertes führt dazu, dass vorhandene Daten aus Untersuchungen von Spielplätzen sowie Haus- und Kleingärten nochmals überprüft werden müssen. Es ist zu erwarten, dass der neue Prüfwert insbesondere in Ballungszentren häufig überschritten wird, sodass aufwendige Neubewertungen und Nachuntersuchungen erforderlich werden. Dies wird erhebliche Kosten auslösen. Aus rechtlicher Sicht werden Bedenken dagegen erhoben, dass nach der vorliegenden Fassung der Ersatzbaustoffverordnung Recyclingbaustoffe aller Güteklassen zukünftig (fiktiv) als Abfall gelten sollen, was nicht nur im Widerspruch zur angestrebten Förderung der Kreislaufwirtschaft, sondern möglicherweise auch zum EU-(Bauprodukten-)Recht steht.

Evaluation nutzen und Arbeitshilfe entwickeln

Mit Blick auf die formulierten Kritikpunkte ist es daher aus unserer Sicht äußerst wichtig, die vorgesehene Evaluation in zwei Jahren für Korrekturen von erkannten Schwachstellen zu nutzen. Die Evaluation sollte sich auch mit der Frage beschäftigen, inwieweit den Behörden ausreichende Flexibilität im Umgang mit Bodenaushub und Bauschutt eingeräumt werden. Dies kann im Rahmen der Sonderregelung des § 8 Abs. 8 BBodSchV oder durch weitergehende Freiräume für lokale Behörden sichergestellt werden.

Die Evaluation muss dringend unter Einbindung der kommunalen Vollzugsebene erfolgen. Außerdem sollte die Zeit bis zum Evaluationsbericht genutzt werden, um eine vollzugstaugliche Arbeitshilfe unter Einbeziehung der Fachleute aus dem kommunalen Vollzug zu erarbeiten.

Mit freundlichen Grüßen
In Vertretung



Detlef Raphael
Beigeordneter
des Deutschen Städtetages



Dr. Kay Ruge
Beigeordneter
des Deutschen Landkreistages



Norbert Portz
Beigeordneter des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

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.

Anlage 2

BDE | Von-der-Heydt-Straße 2 | 10785 Berlin

Frau Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache
19(16)577-B

öAnh. am 07.06.21

02.06.2021

Peter Kurth
Präsident

Tel.: +49 30 590 03 35-10
Fax: +49 30 590 03 35-36
kurth@bde.de

Zeichen: PK/vS

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 7. Juni 2021

02.06.2021

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

BDE
Bundesverband der Deutschen
Entsorgungs-, Wasser-
und Rohstoffwirtschaft e.V.
Wirtschafts- und
Arbeitgeberverband

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, liebe Frau Kotting-Uhl,

wir bedanken uns für die Einladung zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 7. Juni 2021. Gerne nehmen wir die Möglichkeit einer zusätzlichen Stellungnahme zum Anhörungsthema wahr:

BDE Berlin

Von-der-Heydt-Straße 2
10785 Berlin

Tel.: +49 30 590 03 35-0
Fax: +49 30 590 03 35-99

Am 6. November 2020 hat das Plenum des Bundesrates und am 12. Mai 2021 das Bundeskabinett der Mantelverordnung zugestimmt, mit der erstmalig bundeseinheitliche Regelungen für die Verwertung mineralischer Bauabfälle, industrieller Nebenprodukte und Boden geschaffen werden sollen. Die Mantelverordnung wurde rund 15 Jahre intensiv diskutiert und noch immer bestehen teilweise unterschiedliche Auffassungen dazu, in welchem Umfang die Verordnung dazu beitragen kann, die Kreislaufwirtschaft in Deutschland zu verbessern und den Schutz natürlicher Ressourcen voranzubringen. Mit den vom Bundesrat beschlossenen Maßgaben und der Ergänzung einer Länderöffnungsklausel durch das Bundeskabinett sind weitere Kompromisse gefunden worden, um eine ausgewogene Balance zwischen Umwelt- und Medienschutz auf der einen Seite und einer ressourcenschonenden Kreislaufwirtschaft auf der anderen Seite zu erreichen.

BDE Brüssel

Rue de la Science 41
1040 Brüssel, Belgien

Tel.: +32 2 548 38-90
Fax: +32 2 548 38-99

www.bde.de
info@bde.de

Vor dem Hintergrund der aktuellen Anhörung im Bundestag appelliert der BDE dafür, die vorliegende Fassung der Mantelverordnung jetzt zu verabschieden. Der erzielte Kompromiss wird von uns mitgetragen. Die Vorteile einer zeitnahen Verabschiedung der Mantelverordnung überwiegen aus unserer Sicht gegenüber den Nachteilen. Wir vertrauen darauf, dass etwaige Schwachstellen im Rahmen der Evaluation zu einem späteren Zeitpunkt korrigiert werden.

Commerzbank
IBAN DE47 1208 0000 4051 0269 00
BIC DRESDEFF120

USt-IdNr. DE 121 965 027
St.-Nr. 27 620 56593

Vereinsregister Nr. VR 22240 B



BDE

Kreislauf. Wirtschaft. Zukunft.

Die Verordnung wird zum Wohle eines gesteigerten Umweltschutzes dazu führen, dass einige der heute verwerteten Sekundärstoffe zukünftig deponiert werden müssen. Zahlreiche Untersuchungen der Bundesländer und des Bundesumweltministeriums lassen den Schluss zu, dass Einschränkungen in der Verwertung bestimmter Stoffströme durch neue Verwertungsmöglichkeiten für andere Stoffströme teilweise kompensiert werden, so dass die Gesamtmasse zusätzlich zu deponierender Sekundärstoffe nur begrenzt zunimmt. Da exakte Prognosen der Massenstromverschiebungen nicht möglich sind, begrüßen wir, dass bereits nach zwei Jahren ein Stoffstrom-Monitoring erfolgen soll, um möglichen Fehlentwicklungen schnell begegnen zu können.

Hinsichtlich der erneut durch das Bundeskabinett eingebrachten Öffnungsklausel zur Verfüllung von Abgrabungen wird es den zuständigen regionalen Behörden möglich sein, im Einzelfall Verfüllungen auch bei einer Überschreitung von Stoffgehalten zu erlauben, sofern es die Standortverhältnisse zulassen. Damit ist die Möglichkeit für regionale Sonderregelungen gemäß den örtlichen Gegebenheiten gegeben. Ob dies der richtige Weg ist, wird sich ebenfalls noch zeigen. Bei immer mehr Umweltverordnungen streben wir europaweit gleiche Regelungen an. Und dann sollen wir zu einer einheitlichen Regelung in Deutschland nicht in der Lage sein?

Der BDE möchte den stärkeren Einsatz von Ersatzbaustoffen bei Bauvorhaben fördern und ausbauen. Allerdings sehen wir zur Unterstützung dieses Ziels derzeit nicht die Notwendigkeit, hierzu weitere Festlegungen in der Mantelverordnung zu treffen. Die Verankerung im Kreislaufwirtschaftsgesetz (§ 45) ist ausreichend und muss nicht in der Ersatzbaustoffverordnung wiederholt werden.

Im Sinne einer starken industriellen Kreislaufwirtschaft, die Umwelt- und Ressourcenschutz bestmöglich vereint, muss die Mantelverordnung im Bundestag beschlossen werden.

Mit freundlichen Grüßen

Peter Kurth

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Ausschussdrucksache
19(16)577-F
öAnh. am 07.06.21
04.06.2021

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 11. 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.

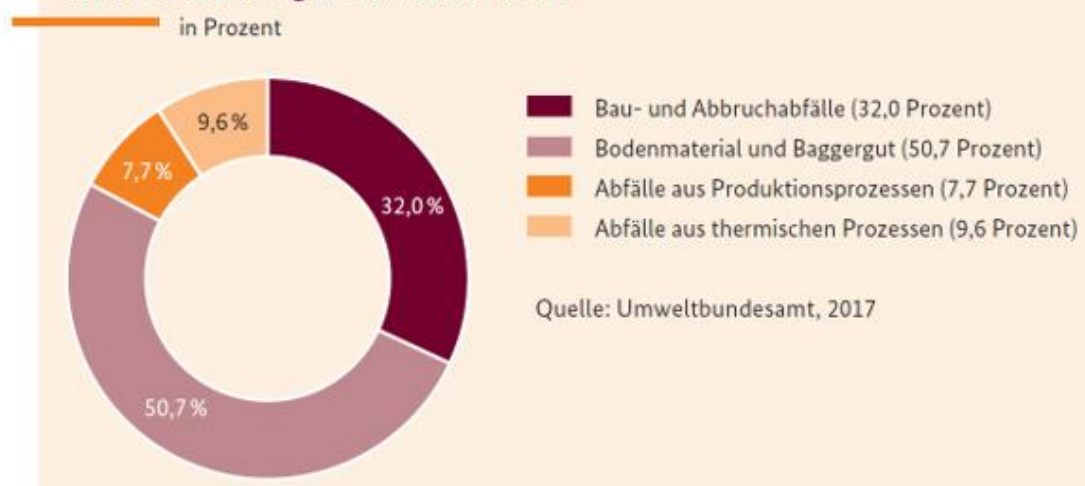
Da über 80 % der mineralischen Abfälle aus dem Bereich der Bau- und Abbruchwirtschaft stammen, werden die Unternehmen der Bau- und Abbruchwirtschaft aber Hauptbetroffene der Mantelverordnung sein. Insbesondere die Regelungen der neuen Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen 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 <http://www.kreislaufwirtschaft-bau.de/Arge/Bericht-11.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:

Abb. 18: Verteilung mineralischer Abfälle

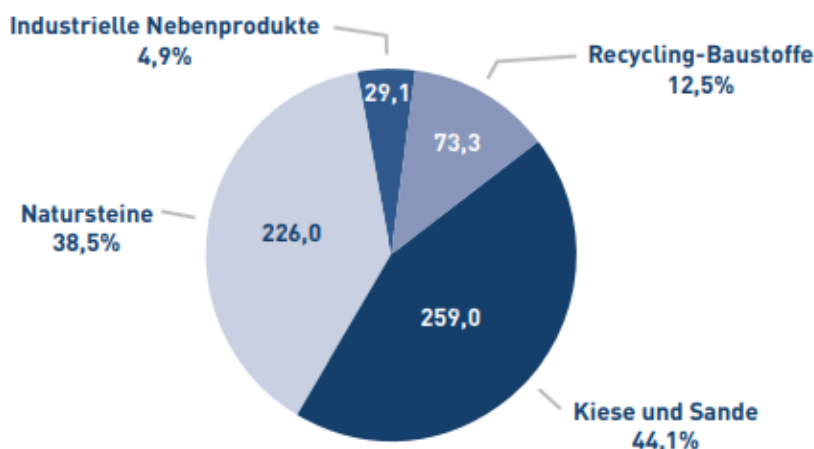


Quelle: BMU, Abfallwirtschaft in Deutschland 2020 - Fakten, Daten, Grafiken (Stand: März 2020), S. 39

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

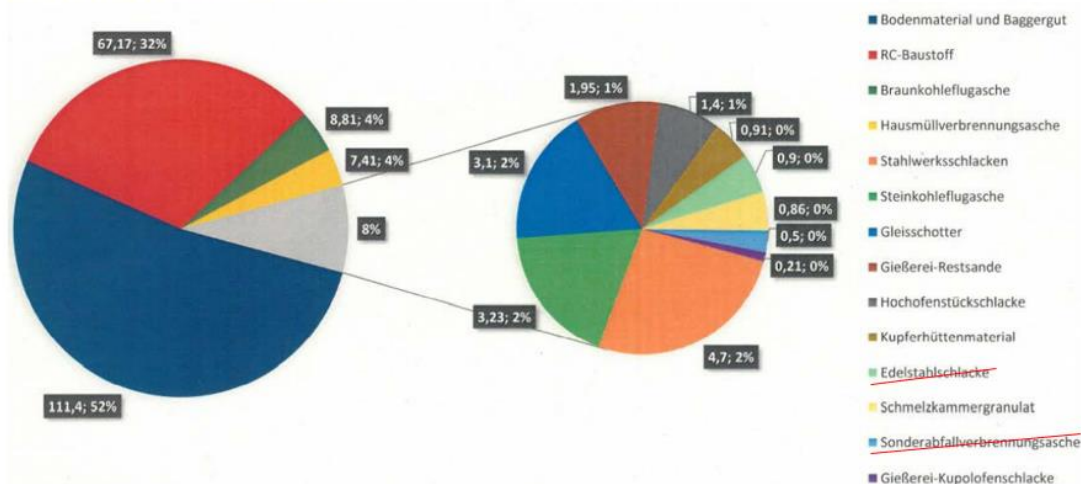


³ BMU, Abfallwirtschaft in Deutschland 2020 – Fakten, Daten Grafiken (Stand: März 2020), S. 39 (https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/abfallwirtschaft_2020_bf.pdf)

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 Entsorgungs-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 vernünftigem 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 Empfehlungsdrucksache 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. 239ff. (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 Länderöffnungsklausel 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. 19/26636, 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-E in der Fassung des Regierungsentwurfs) wurde im Rahmen der Beratungen des Bundesrates gestrichen. „Gütesicherter 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 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 bausausführenden 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 Probennahme 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 Eluat 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 m³)	Anzahl DK I (Restvolumen in 1.000 m³)
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.

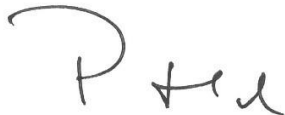
¹⁰ <https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Abfallwirtschaft/Tabellen/liste-deponien.html>

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 Entsorgungsengpässen 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.

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

INSTITUT FÜR
BAUSTOFF
FORSCHUNG

FEHS

FEHS – Institut für Baustoff-Forschung e.V. | Bliersheimer Str. 62 | 47229 Duisburg

Frau Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit
Platz der Republik 1
11011 Berlin

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.

Durchwahl

-31

Unser Zeichen

R/S

E-Mail

t.reiche@fehs.de

Datum

2. Juni 2021

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 7. Juni 2021

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

Sehr geehrte Frau Vorsitzende, liebe Frau Kotting-Uhl,

herzlichen Dank für die Einladung zur Teilnahme an der öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 7. Juni 2021. Wir möchten Ihnen unsere Kernaussagen zu dem Thema gerne vorab zukommen lassen:

Die Schlacken basierten Baustoffe aus der Stahlindustrie werden bereits seit langer Zeit ressourcenschonend und umweltverträglich in verschiedenen Anwendungsgebieten des Straßen- und Verkehrsbaus sowie in der Zement- und Betonindustrie eingesetzt. Durch die Nutzung unserer Nebenprodukte konnten allein in Deutschland in den letzten sieben Jahrzehnten mehr als 1 Milliarde Tonnen Naturgestein substituiert werden. Dies entspricht dem Volumen der Zugspitze. Baustoffe aus der Stahlindustrie sind damit bestes Beispiel für gelebte Ressourcenschonung.

Wir begrüßen es, dass die Mantelverordnung nach 15 jähriger Diskussion (!) nun endlich auf der Zielgeraden ist. Wir brauchen eine bundesweit harmonisierte Regelung für den Einbau unserer Baustoffe in technische Bauwerke im Rahmen der Ersatzbaustoffverordnung. Sicherlich haben auch wir im Verfahren noch Änderungsbedarf angemeldet. Dies betrifft insbesondere die „Anzeige- und Katasterpflichten“ und diesbezügliche Mindesteinbauvolumina, die auch für die beste Klasse unserer

Baustoffe aufgenommen worden sind. Außerdem ist mit der ersatzlosen Streichung der Regelung zu den Nebenprodukten (§ 19 EBV-Kabinettsfassung) die Chance verpasst worden, Hersteller und Vertreiber von Sekundärbaustoffen zur weiteren Verbesserung der Eigenschaften ihrer Produkte zu motivieren. Hier wird zu einem späteren Zeitpunkt und auf Grundlage der Evaluation zu diesem Regelwerk sicherlich noch einmal nachgesteuert werden müssen.

Insgesamt überwiegen die Vorteile aber den skizzierten Änderungsbedarf. Deshalb sollten wir mit der Mantelverordnung nun endlich „durch die Tür“ kommen.

Wir möchten deshalb die Abgeordneten des Deutschen Bundestages bitten, der Verordnung in der vorliegenden Fassung zuzustimmen.

Mit freundlichen Grüßen



Thomas Reiche



Aurubis AG • Postfach 10 48 40 • 20033 Hamburg

Frau Sylvia Kotting-Uhl, MdB
Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare
Sicherheit
Platz der Republik 1

11011 Berlin

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

Aurubis AG
Hovestrass 50
20539 Hamburg
Telefon +49 40 7883-3609
Telefax +49 40 7883-3965
k.hinrichs-petersen@aurubis.com
info@aurubis.com
www.aurubis.com

Hamburg, den 2. Juni 2021

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 7. Juni 2021

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

Sehr geehrte Frau Vorsitzende,
sehr geehrte Frau Kotting-Uhl,

haben Sie vielen Dank für die Einladung zur öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit am 7. Juni. Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, im Vorfeld eine Stellungnahme zum Anhörungsthema zu versenden:

Aurubis Position

- » **Aurubis befürwortet die Mantelverordnung und insbesondere die Ersatzbaustoffverordnung in der vom Bundeskabinett am 12. Mai 2021 verabschiedeten Fassung.**
- » Für uns ist die jetzige Fassung der Mantelverordnung ein akzeptabler Kompromiss, der zugunsten einer bundeseinheitlichen Regelung eingegangen werden sollte.
- » Weitere Änderungen des Beschlusses des Bundeskabinetts sollten nicht mehr erfolgen, da die Verordnung sonst nicht zeitnah verabschiedet werden könnte.
- » Der jetzige Kompromiss würde die deutsche Kreislaufwirtschaft wesentlich unterstützen, den bundesweiten Einsatz qualitativ hochwertiger Baustoffe auf eine rechtssichere Basis stellen und zugleich natürliche Ressourcen schützen.
- » Insbesondere die Ersatzbaustoffverordnung bietet den Unternehmen

Planungssicherheit und ist damit von elementarer Bedeutung für die deutsche Industrie. Damit wird uns ermöglicht, über Branchengrenzen hinweg, nachhaltig zu wirtschaften.

- » Ein Scheitern der Verordnung wäre ein großer Rückschlag für die deutsche Kreislaufwirtschaft.

Folgen eines Scheiterns der Verordnung

Fehlende Deponiekapazitäten

- » Es ist mit wesentlichen Stoffstromverschiebungen in Richtung Deponien zu rechnen. Es sind daher fehlende Deponiekapazitäten zu erwarten.
- » Ersatzbaustoffe würden den lokal vorhandenen Deponieraum schnell füllen, und es müssten zur langfristigen Standortsicherung der betroffenen Unternehmen bereits heute neue Deponien erschlossen werden.

Ökobilanz der industriellen Nebenprodukte, wie Eisensilikat, bestätigt die Vorteile

- » Die Nutzung industrieller Nebenprodukte, wie Eisensilikat, ist umweltfreundlich und unterstützt den Klimaschutz.
- » Ohne eine bundeseinheitliche Ersatzbaustoffverordnung wäre ihre Nutzung nur noch eingeschränkt möglich.
- » Der Abbau von natürlichen Gesteinen würde erhöht, was mit erheblichen Eingriffen in die Natur und Umweltauswirkungen verbunden ist. Dies würde sich negativ auf die Bereiche Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschutz sowie auf den Landverbrauch durch zusätzliche Deponien auswirken (Gutachten hierzu können wir bereitstellen).

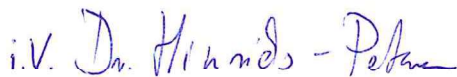
Zu Eisensilikat-Produkten

- » Aurubis produziert in Deutschland bis zu **1 Mio t. Eisensilikat pro Jahr**. Ein Großteil der Eisensilikat-Produkte findet Anwendung im Straßenbau.
- » Die Produkte **erfüllen die Anforderungen des Kabinettsbeschlusses**.
- » Mittels Ökobilanz wurde belegt, dass der Einsatz von Eisensilikat **umweltfreundlich und wesentlich klimaschonender** ist als die Nutzung von natürlichem Gestein aus Steinbrüchen. Die Nutzung von Eisensilikat dient dem **Klimaschutz** (Vermeidung von CO₂-Emissionen).
- » Darüber hinaus wird der Abbau von nicht erneuerbarem Primärmaterial aus Steinbrüchen vermieden und damit werden **Ressourcen geschont und Umweltauswirkungen minimiert**.

Zu Aurubis

- » Aurubis ist ein weltweit führender Anbieter von Nichteisenmetallen. Wir verarbeiten komplexe Metallkonzentrate und diverse Recyclingrohstoffe. Im Kupferrecycling ist Aurubis weltweit führend.
- » Aurubis ist weltweit führend im Umweltschutz und bei der Energieeffizienz. Wir sind uns als energieintensives Unternehmen der Grundstoffindustrie der Verantwortung für Umwelt und Klima bewusst. Durch den Einsatz modernster Technologien minimieren wir unseren ökologischen Fußabdruck. Aurubis-Produkte leisten einen wesentlichen Beitrag zur Energiewende und zur Verbesserung der CO₂-Bilanz der Menschen in ihrem Alltag.

Mit freundlichen Grüßen

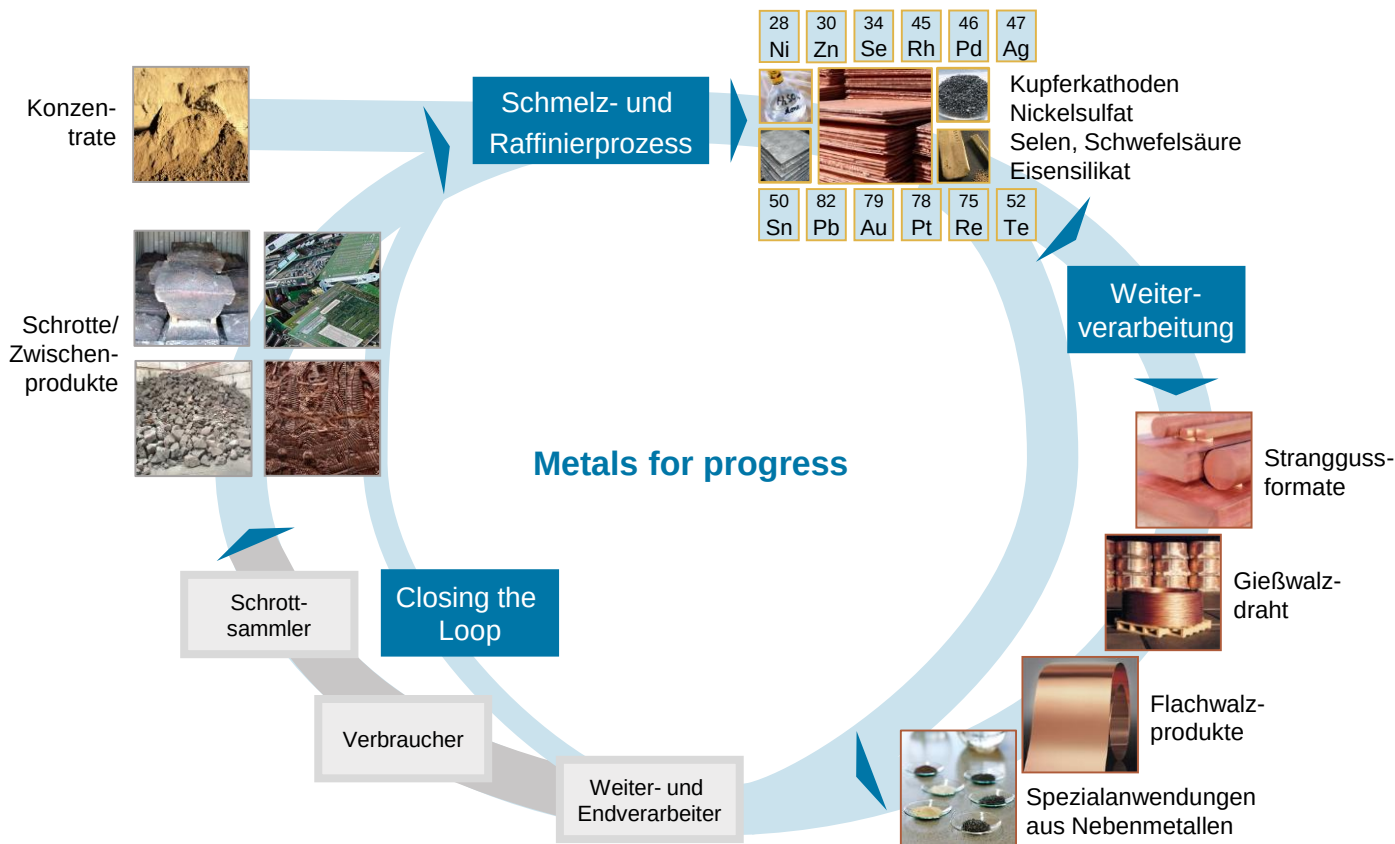
A handwritten signature in blue ink, reading "i.V. Dr. Hinrichs-Petersen".

Dr. Karin Hinrichs-Petersen
Vice President Corporate Environmental Protection

Öffentliche Anhörung zur Mantelverordnung

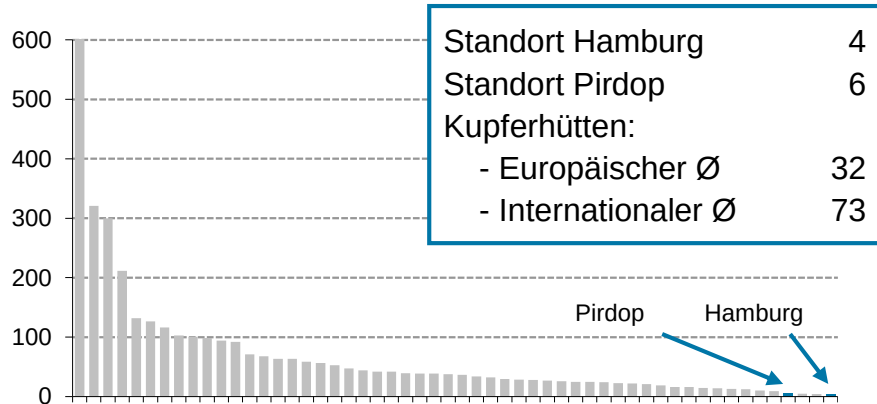
Montag, 7. Juni 2021

*Dr. Karin Hinrichs-Petersen,
Vice President Corporate Environmental Protection*



Primärkupfer

SO₂-Emissionen der Kupferhütten
(in kg SO₂ pro t erzeugten Kupfers)



Quellen: Wood Mackenzie 2020 / eigene Daten, Aurubis

Aurubis erzielt sehr gute Erfolge im Bereich Umwelt- und Klimaschutz und gilt heute als einer der weltweit umweltfreundlichsten Kupferproduzenten

Recycling



Als weltweit führender Kupferrecycler mit führender Technologie erreicht Aurubis mit seinen Multimetall-Recycling-Prozessen hohe Ausbringungsraten unter Beachtung strengster Umweltstandards

- » **Aurubis befürwortet die Mantelverordnung in der jetzigen Fassung:**
 - » Akzeptabler Kompromiss zugunsten einer bundeseinheitlichen Regelung und zur Planungssicherheit für die Unternehmen
 - » Weitere Änderungen sollten nicht erfolgen, da ansonsten keine zeitnahe Verabschiedung möglich ist
- » Nutzung industrieller Nebenprodukte, wie Eisensilikat, ist **umweltfreundlich, schont natürliche Ressourcen** und unterstützt den **Klimaschutz**
- » **Folgen eines Scheiterns der Mantelverordnung wären:**
 - » Fehlende Deponiekapazitäten
 - » Negative Auswirkungen auf die Bereiche Klimaschutz, Kreislaufwirtschaft und Ressourcenschutz
 - » Ökobilanzen bestätigten die Vorteile im Umweltschutz bei der Nutzung industrieller Nebenprodukte, wie Eisensilikat – ohne die Verabschiedung der Mantelverordnung wäre ihre Nutzung nur noch eingeschränkt möglich



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

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.

Anlage 7

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache
19(16)577-A

öAnh. am 07.06.21

01.06.2021



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 anteilsmäßig 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 Deponieverordnung (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 Entsorgungsengpass für mineralische Bau- und Abbruchabfälle muss daher zeitnah eine unter Bund und Ländern abgestimmte Deponiestrategie 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 Deponi 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



Christine Buddenbohm
Geschäftsführerin GB Unternehmensentwicklung