

Bericht des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit zum Stand der Mantelverordnung nach Abschluss der Arbeiten der Abteilungsleitungs-gesteuerten Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines neuen Artikel 1 (Ersatzbaustoffverordnung)

Mineralische Abfälle stellen mit jährlich mehr als 200 Mio t den mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland dar. Die beiden wichtigsten Verwertungswege für diese Abfälle, nämlich die Aufbereitung und der nachfolgende Einbau in technische Bauwerke als Ersatzbaustoffe sowie die Verfüllung von Abgrabungen und Tagebauen mit Bodenmaterial, sind hinsichtlich der dabei zu beachtenden Anforderungen an den Schutz von Boden und Grundwasser bislang nur in sehr allgemeiner Form bundesrechtlich geregelt. Die hierzu bestehenden Technischen Regeln (LAGA M 20 und TR Boden 2004) sind zwar in den meisten Ländern entweder zur Anwendung empfohlen oder als Erlass eingeführt. Sie sind aber nicht rechtsverbindlich, erfassen nicht alle relevanten mineralischen Abfallströme und entsprechen auch nicht mehr in vollem Umfang dem aktuellen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse.

Die Zielsetzung, hier zu einer bundeseinheitlichen und rechtsverbindlichen Lösung zu gelangen, mit der die Anforderungen des Boden- und Grundwasserschutzes gewährleistet werden und die darauf basierend eine Umsetzung der Ziele der Kreislaufwirtschaft unterstützt, wird von Bund und Ländern geteilt. Die Bundesregierung hat dazu im Mai 2017 den Entwurf der sog. Mantelverordnung beschlossen, der im Wesentlichen die Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung (EBV) und die Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) vorsieht.

Der Entwurf hat anschließend den Deutschen Bundestag passiert und ist dem Bundesrat zugeleitet worden, dessen Ausschüsse aufgrund einer Vielzahl zu erwartender Änderungsanträge eine Vertagung beschlossen haben, bis die neu gebildete Bundesregierung dem Bundesrat mitteilt, an der Verordnung festhalten zu wollen. Der Koalitionsvertrag für die 19. Wahlperiode bekräftigt, dass die Bundesregierung an diesem Rechtsetzungsvorhaben festhält.

Die zur Vorbereitung des weiteren Verfahrens im Bundesrat auf Anregung von LABO und LAGA eingesetzte länderoffene Ad-hoc-Arbeitsgruppe hat im Mai 2019 ihre Ergebnisse vorgelegt. Hierzu fanden im Mai und September Bund-Länder-Besprechungen auf Abteilungsleitungsebene statt, an der sowohl für Abfall als auch für den Boden- und Grundwasserschutz zuständige Abteilungsleiterinnen und Abteilungsleiter teilnahmen.

Um eine praktikable Lösung zum Umgang mit der Vielzahl (ca. 260) der im Raum stehenden Änderungsanträge aus der o.g. länderoffenen Ad-hoc Arbeitsgruppe zu finden, wurde eine Abteilungsleitungs-gesteuerte und vom BMU koordinierte

Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines neuen Artikel 1 eingesetzt, bestehend aus BW, BY, SN, HE, NI, NW, RP, SH und SL. Die Gruppe tagte jeweils im November 2019 sowie im Januar und März 2020. Basierend auf den Arbeiten der länderoffenen Ad-hoc Arbeitsgruppe wurde ein überarbeiteter Artikel 1 der Mantelverordnung (Ersatzbaustoffverordnung) erarbeitet, der sich im Interesse einer bundesweiten und rechtsverbindlichen Lösung von folgenden Gedanken leiten lässt:

- Politischen Einigungswillen unterstellt ist es sinnvoll und möglich fachlich vertretbare Kompromisse einzugehen.
- Das dem Regierungsentwurf zugrundeliegende wissenschaftliche Konzept, das zum Schutz des Grundwassers für verschiedene Ersatzbaustoffe maximale Eluatwerte (Materialwerte), vorschreibt, gilt nach wie vor.
- Zusätzliche Feststoffwerte werden nicht eingeführt.
- Einige der im Regierungsentwurf geregelten Stoffe sind durch hohe Schadstoffgehalte im Feststoff gekennzeichnet. Um auch den Pfad Boden-Mensch zu berücksichtigen und eine Schadstoffanreicherung im Wertstoffkreislauf zu verhindern, ist es ohne größere Stoffstromverschiebungen auszulösen möglich, einige Stoffklassen und Stoffe aus dem Regelungsbereich der EBV heraus zu nehmen bzw. gezielte Nutzungseinschränkungen vorzunehmen.
- Gleichzeitig können aufgrund der Vorarbeiten der länderoffenen Ad-hoc AG weitere sinnvolle Transparenz-, Kontroll- und Vollzugstauglichkeitsverbessernde Regelungen aufgenommen werden.
- Durch das nunmehr eingeführte Kataster besteht ein verwaltungstechnisch einfacher Weg auch das sog. „second life“-Problem zu lösen. Das heißt, dass es nunmehr möglich sein wird, bestimmte anzeigepflichtige Ersatzbaustoffe auch nach ihrem ersten Einbau wieder selektiv zurück zu bauen, was mit dem Regierungsentwurf nicht möglich war.
- Der Bund hat zugesagt, ein einheitliches und vollzugstaugliches Kataster entwickeln zu lassen, was dann in den Ländern angewendet wird.

Im Vergleich zum Regierungsentwurf lassen sich die Änderungen wie folgt zusammenfassen:

Zur Berücksichtigung des Pfad Boden-Mensch und zur Verhinderung von Schadstoffanreicherungen im Wertstoffkreislauf wurden folgende Änderungen vorgenommen:

- Streichung der Stoffe Sonderabfallverbrennungsgasche und Edelstahlschlacke
- Streichung der höher belasteten Stoffklassen: Kupferhüttenmaterial der Klasse 3, Stahlwerksschlacke der Klasse 3, Hausmüllverbrennungsgasche der Klasse 3, Gießereirestsand der Klasse 2.
- Streichungen von Einbaumöglichkeiten, insbesondere in offenen Einbauweisen für Recycling-Baustoff der Klasse 3, Hausmüllverbrennungsgasche der Klasse 2, Steinkohleflugasche, Stahlwerksschlacke der Klasse 2, Kupferhüttenmaterial der Klassen 2 und 1.
- Nutzungsbeschränkungen (kein Einbau auf Kinderspielflächen, in Wohngebieten sowie Park- und Freizeitanlagen) im offenen Einbau oder bei Einbauweisen bei denen mit häufigen Aufbrüchen zu rechnen ist (bspw. Leitungsgräben) bei Recycling-Baustoff der Klasse 2, Hausmüllverbrennungsgaschen der Klassen 2 und 1 und Stahlwerksschlacke der Klasse 2.
- Ergänzung des CBR-Versuches (Selbsterhärtungsnachweis) beim Eignungsnachweis für Stahlwerksschlacke, wenn Stahlwerksschlacke im offenen Wegebau (Einbauweise 12) verwendet werden soll.

Die Einbaumöglichkeiten von Ersatzbaustoffen im Regierungsentwurf sind wie oben dargestellt aus einem wissenschaftlichen Konzept abgeleitet, das den Schutz des Grundwassers zum Ziel hat. Um das Schutzniveau, insbesondere bei geringen Abständen zum Grundwasser oder in Wasserschutzgebieten, noch weiter zu erhöhen, wurden u.a. einzelne Einbaumöglichkeiten gestrichen und einzelne Eluatwerte (Materialwerte) geändert.

- Streichung einzelner Einbaumöglichkeiten bei geringen Abständen zum Grundwasser (ungünstiger Fall: grundwasserfreie Sickerstrecke = 0,1 bis 1 m zzgl. eines Sicherheitsabstandes von 0,5 m) bei Steinkohlekesselasche, Braunkohleflugasche, Hochofenstückschlacke der Klassen 2 und 1 und Gießereikupolofenschlacke.
- Absenkung der PAK-Eluatwerte bei Recycling-Baustoff der Klasse 1 von 6,0 auf 4,0 µg/l und bei Recycling-Baustoff der Klasse 2 von 12 auf 8,0 µg/l.

- Sofern landesrechtlich besonders empfindliche Gebiete, wie z.B. Karstgebiete, landesrechtlich ausgewiesen sind, ist dort der Einbau von Recycling-Baustoff der Klasse 3, Gleisschotter der Klasse 3, Bodenmaterial der Klasse F3 und Baggergut der Klasse F3 unzulässig (wichtig für BaWü und HE).
- Anzeigepflicht bei der Verwendung von Ersatzbaustoffen in Wasserschutzgebieten.
- Die Regelungen der EBV für den Einbau von Ersatzbaustoffen in Wasserschutzgebieten waren immer wieder ein viel diskutiertes Thema. Auch der Regierungsentwurf sah vor, dass die Regelungen bezüglich des Einsatzes von Ersatzbaustoffen in Schutzgebietsverordnungen der Länder Anwendungsvorrang gegenüber den Regelungen des EBV haben. Die EBV soll und kann nur in solchen Schutzgebieten regeln, für die keine landesrechtlichen Regelungen zum Einbau von Ersatzbaustoffen in den Schutzgebietsverordnungen verankert sind. Auch würden Allgemeinverfügungen der zuständigen Landesbehörde zum Einbau von Ersatzbaustoffen in festgesetzten Schutzgebieten immer Anwendungsvorrang gegenüber der EBV haben. Um diesen Sachverhalt zu verdeutlichen wurde in Abstimmung mit SH die Formulierung in § 19 Abs. 6 Satz 5: „Regelungen aufgrund der §§ 51 bis 53 des Wasserhaushaltsgesetzes **bleiben unberührt**“ umformuliert zu „⁵Regelungen aufgrund der §§ 51 bis 53 des Wasserhaushaltsgesetzes **haben Vorrang**. ⁶**Sofern Regelungen nach Satz 5 keine Bestimmungen zu mineralischen Ersatzbaustoffen im Sinne von § 2 Abs. 1 enthalten, sind die Regelungen dieser Verordnung anzuwenden.**“ Der neue Satz 6 ist erforderlich um sicherzustellen, dass in Schutzgebieten, deren Schutzgebietsverordnungen keine Regelungen zur Verwendung mineralischer Ersatzbaustoffe beinhalten, in jedem Fall die Regelungen der EBV anzuwenden sind und diese als Mindesteinbaustandard gelten.

Zur Sicherung der Qualität und Sortenreinheit der Ersatzbaustoffe wurden Änderungen bei der Annahmekontrolle und Eigen- und Fremdüberwachung entwickelt.

- Überarbeitung der Annahmekontrolle um sicherzustellen, dass möglichst keine schadstoffhaltigen Fraktionen unerkannt mit unbelastetem Material vermischt und aufbereitet werden.
- Überarbeitung der Bewertung von Messergebnissen: Bei der Eigen- und Fremdüberwachung gelten die Eluatwerte (Materialwerte) als eingehalten, wenn die gemessenen Werte die Materialwerte nach Anlage 1 nicht

überschreiten. Bei einer von fünf Messungen dürfen Überschreitungen bis zu den in Anlage 6 angegebenen Anteilen auftreten. Gemäß Regierungsentwurf hätten diese Überschreitungen bei jeder zweiten Messung im Rahmen der Fremdüberwachung auftreten dürfen.

- Regelung zum second-life: Ersatzbaustoffe, die wieder ausgebaut werden und eindeutig zugeordnet werden können, werden wieder ihrer ursprünglichen Materialklasse zugeordnet. Bisher wären alle Ersatzbaustoffe nach ihrem Ausbau als RC-Baustoffe eingestuft worden.

Zur Harmonisierungen mit anderen Rechtsbereichen, insbesondere der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung wurden z.B. Materialwerte harmonisiert und die Probenahme angepasst.

- Harmonisierung der Materialwerte von Bodenmaterial und Baggergut mit denen der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung.
- Umstellung der Probenahme von DIN 19698 auf LAGA PN 98.
- Analog zur Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung soll die Umlagerung von Bodenmaterial auch in Gebieten mit siedlungsbedingten, erhöhten Feststoffgehalten möglich sein, nicht nur in Gebieten mit erhöhten, naturbedingten Feststoffgehalten.

Die Regelungen zu Mindesteinbaumengen und Anzeigepflichten wurden harmonisiert und mit einer Katasterpflicht verknüpft.

- Mindesteinbaumengen von
 - 250 m³ für Hausmüllverbrennungsgaschen der Klasse 2, Stahlwerksschlacken der Klasse 2 und Kupferhüttenmaterial der Klasse 2.
 - 50 m³ für Braunkohleflugasche, Steinkohlekesselasche, Steinkohleflugasche, Hausmüllverbrennungsgasche der Klasse 1, Stahlwerksschlacke der Klasse 1, Hochofenstückschlacke der Klasse 2, Kupferhüttenmaterial der Klasse 1, Gießereirestsand und Gießereikupolofenschlacke.
- Anzeigepflicht ab einer Einbaumenge von 250 m³ für alle Ersatzbaustoffe die mit einer Mindestmengenregelung verknüpft sind und zusätzlich auch für Bodenmaterial der Klasse F3, Baggergut der Klasse F3 und Recycling-Baustoff der Klasse 3.

- Katasterpflicht für alle angezeigten Verwendungen von Ersatzbaustoffen. Der Bund bietet an, ein Programm zur Katasterführung entwickeln zu lassen und den Ländern zur Anwendung zur Verfügung zu stellen.

Die Regelungen zum Nebenproduktstatus und Ende der Abfalleigenschaft sollen entfallen.

- Die Regelungen zum Nebenproduktstatus sowie Ende der Abfalleigenschaft werden gestrichen. Es gelten die Vorgaben des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.

Außerdem wurden Klarstellungen und redaktionelle Änderungen vorgenommen.

- Stoffe oder Materialklassen, die nicht in der EBV geregelt sind, können mit einer Einzelfallentscheidung der zuständigen Behörde als Ersatzbaustoff verwendet werden.
- Redaktionelle Änderungen wie z.B. Aktualisierung der Gesetzesbezeichnungen und DIN-Normen, aber auch die grundlegende Überarbeitung der Einbautabellen im Anhang zur Verbesserung der Vollzugstauglichkeit.

Derzeit steht ein noch nicht abschließend diskutierter Änderungsantrag zu Gleisschotter im Raum. Hier besteht noch ein Prüfvorbehalt.

- Die Länder haben sich für Verschärfungen der Eluatwerte im Hinblick auf Herbizide und PAK ausgesprochen. Entsprechend wurden ergänzende beschränkende Fußnoten für AMPA, Glyphosat, Simazin, sonstige Herbizide und PAK für Gleisschotter der Klassen 1 und 2 in teil- und vlldurchströmten Bauweisen In den entsprechenden Einbautabellen aufgenommen. Dies muss noch mit dem BMVI / EBA geprüft werden.

Zu erwartenden Stoffstromverschiebungen:

Auf Basis des Planspiels zur Mantelverordnung können Stoffstromverschiebungen nur für Stoffe oder Materialklassen die aus dem Regelungsbereich der EBV herausgenommen werden, abgeschätzt werden. Welche Auswirkungen die Streichungen von Einbauweisen oder die Einführung von Nutzungsbeschränkungen auf die Stoffströme haben, die weiterhin in den Regelungsbereich der EBV fallen, kann aufgrund der vorhandenen Datenlage derzeit nicht abgeschätzt werden.

Gemäß Planspiel fallen 219,86 Mio t/a mineralische Abfällen an, die im Regelungsbereich der EBV liegen. Sollten, wie von den Ländern diskutiert, Sonderabfallverbrennungsasche (0,5 Mio t/a), Edelstahlschlacke (0,9 Mio t/a), Hausmüllverbrennungsasche der Klasse 3 (2,74 Mio t/a), Stahlwerksschlacken der Klasse 3 (0,94 Mio t/a), Kupferhüttenmaterial der Klasse 3 (0,19 Mio t/a) und

Gießereirestsande der Klasse 2 (0,89 Mio t/a) aus dem Regelungsbereich der EBV herausfallen, werden 6,00 Mio t/a (ca. 2,7%) des o.g. Stoffstroms nicht mehr bundeseinheitlich geregelt.

Nach Abschluss der vorbereitenden Arbeiten, wird das BMU den Bundesrat darüber informieren, dass die Bundesregierung an der Mantelverordnung für Ersatzbaustoffe und Bodenschutz festhält. Im Anschluss wird die Befassung im Bundesrat fortgesetzt. Vorgesehen ist, dass mindestens ein Land, idealerweise mehrere Länder, den überarbeiteten Artikel 1 als Maßgabantrag in den Umweltausschuss einbringen. Ergänzende Anträge zum überarbeiteten Artikel 1 können von den Ländern eingebracht werden.