



Die Mantelverordnung: Eine Revolution in der Kreislaufwirtschaft?

Am 1. August 2023 treten die Mantelverordnung und die 1. Änderung der Ersatzbaustoffverordnung in Kraft

Mit der Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung (EBV), zur Neufassung der Bundesbodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung, der sogenannten Mantelverordnung, wird die Verwertung mineralischer Abfälle bundes einheitlich und rechtsverbindlich geregelt.

Die Mantelverordnung wurde am 16. Juli 2021 im Bundesgesetzblatt verkündet. Sie tritt am 1. August 2023 in Kraft. Aufgrund des enormen Anpassungsbedarfes wurde die Ersatzbaustoffverordnung noch vor ihrem Inkrafttreten mit einer Verordnung zur Änderung der Ersatzbaustoffverordnung geändert. Die Änderungsverordnung tritt ebenfalls am 1. August 2023 in Kraft.

Leider wurden die entscheidenden Punkte, die tatsächlich zu einer Verbesserung der Kreislaufwirtschaft geführt hätten, unverständlicherweise nicht berücksichtigt. Es wurde bislang auch keine Lesefassung veröffentlicht, die die EBV und die 1. Änderung der Verordnung zusammenführt, so dass zur korrekten Anwendung beide Verordnungstexte beachtet werden müssen. Von der neuen Regelung betroffen sind insbesondere die Bau- und Recyclingwirtschaft.

Ziel der Mantelverordnung

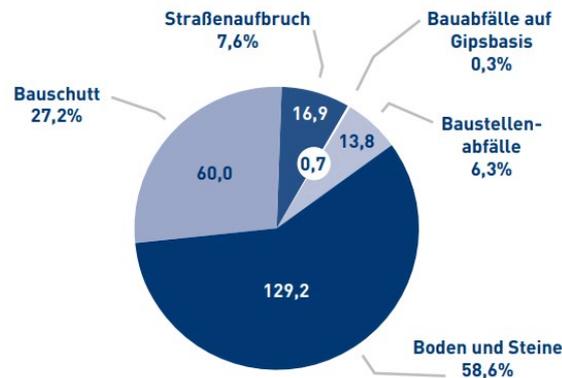
Mit einem Abfallaufkommen von aktuell 220,6 Mio. t (13. Monitoringbericht der Kreislaufwirtschaft Bau) stellen die mineralischen Bauabfälle den mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland dar. Davon sind 91,4 Mio. t mineralische Bau- und Abbruchabfälle, die verbleibenden 129,2 Mio. t sind mit 58,6 Prozent Boden und Steine. Zusätzlich wird die Verwertung von industriellen Nebenprodukten wie Aschen und Schlacken mit einem aktuellen Aufkommen von 22,7 Mio. t in der EBV geregelt.

Für diese Stoffströme aus Rückbau, Ausbau und Verbrennung legt die Mantelverordnung bundeseinheitliche und rechtssichere Verwertungsregeln fest, die

vorrangig den Schutz von Mensch und Umwelt vor Schadstoffen zum Ziel haben.

Statistisch erfasste Mengen mineralischer Bauabfälle 2020 (in Mio. t)

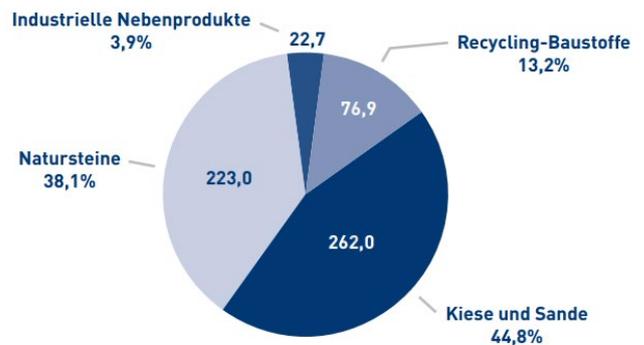
Anfall insgesamt: 220,6 Mio. t



Das erklärte Ziel der EBV ist es, die Kreislaufwirtschaft zu fördern, Ressourcen zu schonen und die Akzeptanz für den Einsatz von Ersatzbaustoffen zu verbessern.

Deckung des Bedarfs an Gesteinskörnungen 2020 (in Mio. t)

Bedarf insgesamt: 584,6 Mio. t



Durch die Verwendung von mineralischen Ersatzbaustoffen (MEB) sollen weniger Primärbaustoffe wie Kies oder Sand verbraucht werden. Indem die Verordnungen deutschlandweit gültige Vorgaben für den Einsatz mineralischer Abfälle wie Bodenmaterial,

ZDB BAUSTEIN

Nr. 74 / August 2023

Bauschutt, Schlacken oder Gleisschotter macht, soll sie MEB für Bauherren attraktiver machen.

Mit der EBV sollen die Qualitätsstandards von MEB bundesweit vereinheitlicht werden. Neben der rechtsverbindlichen Vollzugspraxis sollen Rechtsunsicherheiten bei der Verwendung und Verwertung von MEB für Bauherren aufgehoben werden.

Die Bauwirtschaft hat den gesamten Entstehungsprozess der Mantelverordnung über 15 Jahre hinweg begleitet. Nahezu alle Forderungen und Verbesserungsvorschläge, die eine praxistaugliche Umsetzung ermöglicht hätten, wurden jedoch ignoriert.

Die Ziele der EBV unterstützt das Baugewerbe ausdrücklich. Leider bewirken die komplexen Regelungen und bürokratischen Hürden, die mit der EBV geschaffen wurden, aber genau das Gegenteil. Sie machen den Einsatz von MEB unattraktiv.

Forderungen der Branche

Eine der wichtigsten Forderung des ZDB nach einer Abfallende-Regelung innerhalb der EBV wurde vom Gesetzgeber nicht umgesetzt, obwohl alle betroffenen Verbände auf die hieraus resultierende Gefahr der Stoffstromverschiebung hin zur Deponie deutlich und wiederholt hingewiesen haben.

In einem gemeinsamen Schreiben haben sich die betroffenen Bauverbände, der Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung (**bvse**), der Deutsche Abbruchverband (**DA**), der Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (**HDB**) und der **Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB)** zusammengefunden, um die wichtigsten Forderungen noch vor der Bundesratssitzung am 07.07.2023 gemeinsam an alle Landes- und Bundesministerien zu versenden. Eine entsprechende Vorlage mit allen Anpassungsvorschlägen der Verbände lag den Ministerien rechtzeitig vor. Gleichzeitig haben sich im Bundesrat der Verkehrsausschuss, der Wirtschaftsausschuss und der Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung dafür ausgesprochen, entsprechend der Vorlage der Verbände zu votieren und damit die nicht praxistauglichen Inhalte der EBV zu beseitigen.

Allein der führende Umweltausschuss befürchtete, dass die sinnvollen Anpassungen nicht mehr rechtzeitig eingearbeitet werden und den Start der Mantelverordnung verzögern könnten. Hier hätte aber der gute Wille genügt, die bereits in den Verordnungstext eingearbeiteten und so gut vorbereiteten Änderungen rechtzeitig in die Verordnung zu übernehmen.

So wurde entsprechend der Empfehlung des führenden Ausschusses abgestimmt und die letzte Chance verpasst, die Verordnung umsetzungsfähig auf den Weg zu bringen.

Die 1. Änderung der Verordnung beinhaltet nur ergänzende Klarstellungen. Es wurden beispielsweise Anforderungen an Güteüberwachungsgemeinschaften von Aufbereitungsanlagen für die Herstellung von MEB sowie die Voraussetzungen für ihre Anerkennung definiert.

Immerhin wurde den Hinweisen aus der Bauwirtschaft insofern Rechnung getragen, dass der federführende Umweltausschuss die Bundesregierung gebeten hat, kurzfristig noch weitere Anpassungen der EBV vorzunehmen. Beispielsweise müssen die Anforderungen an die Analytik vor allem bei mobilen Aufbereitungsanlagen praxistgerechter gestaltet werden. Darüber hinaus ist eine klare Definition von Gebieten mit kiesigem Untergrund, Karstböden oder Grundgestein erforderlich, um den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen rechtssicher zu regeln und dort nicht durch eine erforderliche wasserrechtliche Erlaubnis im Einzelfall zusätzliche Bürokratie zu schaffen. Es bleibt abzuwarten, wie kurzfristig die Bundesregierung tatsächlich tätig wird. Der ZDB wird den hierzu vom Bundesrat gefassten Entschließungsantrag engmaschig begleiten.

Als Umsetzungshilfe zur EBV hat die Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) einen Katalog mit Fragen und Antworten (FAQ) erarbeitet, der den Vollzugsbehörden als Umsetzungshilfe dienen soll und der voraussichtlich **Ende des dritten Quartals 2023** den Ländern zu Verfügung stehen soll.

ZDB BAUSTEIN

Nr. 74 / August 2023

Sicher ist aber, dass das Abfallende für güteüberwachte Ersatzbaustoffe **NICHT innerhalb der Ersatzbaustoffverordnung** geregelt wird, sondern in einer **Abfall-Ende-Verordnung**, die derzeit vom Umweltministerium erarbeitet wird und innerhalb der laufenden Legislatur verabschiedet werden soll.

Einzelne Bundesländer haben bereits signalisiert, länderspezifische Regelungen zum Abfallende schaffen zu wollen, um den Weg zu mehr Kreislaufwirtschaft nicht zu gefährden. Einzelne Länderregelungen können aber nicht das gewollte Ergebnis einer bundeseinheitlichen Verordnung sein!

Für mehr Kreislaufwirtschaft: Die Abfallende-Regelung muss kommen!

Die EBV enthält komplexe Vorschriften für die Aufbereitung und Güteüberwachung von mineralischen Bauabfällen. Durch die technisch anspruchsvolle Aufbereitung werden hochwertige MEB produziert. Dennoch gelten MEB rechtlich nach wie vor als Abfall. Das muss dringend geändert werden. Das definierte Abfallende würde sowohl den Willen zur Erhöhung der RC-Produktion, als auch die Verwertung von RC-Baustoffen entscheidend verbessern. Gleichzeitig würde auch der Umgang mit MEB erheblich erleichtert werden:

- Die höhere Akzeptanz von Produkten im Gegensatz zu „Abfällen“ wäre nicht zuletzt für die Ausschreibung von Bedeutung.
- Das „Produkt“ einer Aufbereitungsanlage würde kein „Abfall“ mehr sein, damit würde die immissionsschutzrechtliche Genehmigungspflicht für Abfalllagerflächen wegfallen.
- Die Transportfahrzeuge, die geprüfte MEB transportieren, würden keine „Abfälle“ mehr befördern. Das Anzeige- und Erlaubnisverfahren für die Beförderung würde damit entfallen.
- Ein großer Teil des Verwaltungsaufwandes, in Form von Anzeigen und Erlaubnisverfahren,

würde wegfallen und Baumaßnahmen würden keinen Zeitverzug aufgrund von langwierigen Genehmigungsverfahren erfahren.

Jetzt muss diese Regelung unnötigerweise außerhalb der EBV konstruiert werden.

Es steht zu befürchten, dass hier eine Regelung geschaffen wird, die querbeet für alle möglichen Reststoffe ein Abfallende regeln soll, und es wieder ein Bürokratiemonster für unterschiedliche Abfallstoffe und Aufbereitungsverfahren entsteht. Fakt ist jedoch, dass Baurestemassen ein anderes Aufbereitungsverfahren, andere Materialwerte und andere Verwertungswege benötigen als beispielsweise Plastikflaschen.

Branche und Verbraucher verlieren hier wertvolle Zeit, um das bereits jetzt vorhandene, güteüberwachte und im Sinne von Mensch und Umweltschutz klassifizierte RC-Material rechtssicher zu verwenden.

Konsequenzen für das Baugewerbe

Alle Betriebsabläufe müssen auf die Systematik der EBV angepasst werden.

Güteüberwachung - das Herzstück der EBV

Die Güteüberwachung, begleitend zur Produktion von Ersatzbaustoffen, muss in allen Prozessabläufen angepasst werden. Die gesamte Analysesystematik muss neu aufgebaut werden. Es empfiehlt sich, rechtzeitig Kontakt zu Untersuchungsstellen/Laboren aufzunehmen, um die notwendigen Untersuchungen rechtzeitig durchführen zu können.

Zu den Vorgaben der EBV gehören Umfang und Prüfhäufigkeit für die Kontrolle von chemischen Umwelteigenschaften. Sie sind für alle drei Bestandteile (Eignungsnachweis [EgN], werkseigene Produktionskontrolle [WPK] und Fremdüberwachung [FÜ]) des Güteüberwachungssystems definiert. Zur Bewertung von MEB gibt es drei Analyseverfahren.

1. Der ausführliche Säulenversuch
2. Der Säulenkurztest
3. Das Schüttelverfahren

ZDB BAUSTEIN

Nr. 74 / August 2023

Die Verfahren werden als gleichwertig beschrieben, liefern jedoch nicht ausreichend übereinstimmende Materialwerte. Bei der WPK und der FÜ kann zwischen den Anwendungen des Säulenkurztests und des Schüttelverfahrens frei gewählt werden.

Für den ersten Eignungsnachweis EgN ist allerdings immer der ausführliche Säulenversuch erforderlich. Im Vergleich zu dem bewährten Schüttelversuch sind die Kosten des ausführlichen Säulenversuches um ein Drei- bis Vierfaches höher. In der Praxis benötigen die Untersuchungsstellen mehr Probenmaterial, um die notwendigen Untersuchungen durchzuführen. Durch die Vorgaben ergeben sich auch längere Laufzeiten bei den Säulenversuchen. Zusätzlich wird die Rückstelldauer nach EBV von 6 Wochen auf 6 Monate erhöht.

Umfangreiche Dokumentationspflichten

Die in der EBV geforderten Dokumentationspflichten in den Anlagen 7 und 8 sind um ein Vielfaches umfangreicher als in der bisherigen Baupraxis üblich. Es werden deutlich mehr Daten angefordert, die einen nicht unerheblichen Mehraufwand in den bisherigen Dokumentationsabläufen zur Folge haben werden. Alle geforderten Daten müssen zunächst erhoben, ausgewertet und nachweisbar dokumentiert werden, was sich dann auch auf den Preis der so dokumentiert hergestellten MEB auswirken muss. Hier braucht es digitale Lösungen, die den Aufwand für die Unternehmen reduzieren und auch von den zuständigen Behörden genutzt werden können.

Praxistaugliche Umsetzung der Ersatzbaustoffverordnung verpasst!

Die am 01.08.2023 eingeführte Ersatzbaustoffverordnung ist noch weit davon entfernt, die Kreislaufwirtschaft zu fördern und die Akzeptanz von mineralischen Ersatzbaustoffen zu verbessern.

In der Praxis sieht der ZDB die Umsetzungstauglichkeit der Ersatzbaustoffverordnung kritisch.

Die geforderte Umstellung der Verfahren lässt einen Praxisbezug vermissen. Auf der einen Seite sollen bürokratische Hürden abgebaut werden, im Ergebnis

werden aber noch höhere Hürden errichtet. Der erhebliche Dokumentationsaufwand und die fehlende digitale Vorbereitung der genehmigenden Behörden erschweren eine sinnvolle Umsetzung zusätzlich.

Fehlende regionale Deponiekapazitäten verteuern die sichere emissionschonende Entsorgung von nicht verwertbaren Bauabfällen. Bei den Deponiekapazitäten bestehen nach wie vor regionale Engpässe, die eine ortsnahe Entsorgung unmöglich machen.

Die Gewährleistung dezentraler Deponiekapazitäten muss das Ziel sein, um nicht verwertbare Bauabfälle auf kürzestem Weg von der Baustelle zur sicheren Ablage auf Deponien zu verbringen und somit Transportemissionen und einen in Teilen florierenden Abfalltourismus quer durch die Republik und darüber hinaus zu verhindern.

Artikel 5 der Mantelverordnung kündigt an: „Die Bundesregierung überprüft auf der Grundlage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung bis zum 5. August 2025 die Auswirkungen des Vollzugs der Regelungen auf die Verwertung mineralischer Abfälle und setzt Folgerungen gegebenenfalls durch Anpassungen der Verordnung um.“

Der ZDB fordert deshalb ein umfangreiches und flächendeckendes Monitoring der Auswirkung der Ersatzbaustoffverordnung auf die Entwicklung der Kreislaufwirtschaft und den Absatz von RC-Baustoffen!

Wir wissen aber heute schon:

Ohne den Produktstatus von güteüberwacht hergestellten MEB, ohne eine sinnvolle sowie praxistaugliche Analyse der Umwelteigenschaften und ohne eine verwertbare Dokumentation des Einbaus von MEB sind die selbst gesteckten Ziele der Mantelverordnung von Anfang an nicht erreichbar.

