

## Dr. Birgit Stede

Rechtsanwältin

Epfenhauser Siedlung 12  
D-86899 Landsberg am Lech

Dr. Birgit Stede, Epfenhauser Siedlung 12, D-86899 Landsberg

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz  
und nukleare Sicherheit  
Referat WR II 8 – [REDACTED]  
Robert-Schuman-Platz 3  
53175 Bonn  
Vorab per E-Mail und per Fax

Telefon

mobil

Fax

E-Mail

Internet

[www.B-Ste.de](http://www.B-Ste.de)

Ihr Zeichen:

Unser Zeichen:

16. Februar 2021

### Betrifft: Anhörung zur Mantelverordnung

Sehr geehrte Damen und Herren, sehr geehrter Herr [REDACTED],

im Namen einer größeren Gruppe von in Bayern ansässigen Firmen, die mineralische Abfälle recyceln und verwerten, fasse ich im Rahmen der erneuten Anhörung die Bedenken und Einwände gegen die Mantelverordnung in der beschlossenen Fassung in der gebotenen Kürze, die die vom Bundesumweltministerium gesetzte Frist erlaubt, zusammen. Auf meine bisherigen Stellungnahmen zu den Entwürfen der MantelV wird verwiesen.

Jährlich fallen bundesweit mehr als 228 Mio. Tonnen Bau- und Abbruchabfälle an. Hiervon konnten bisher bundesweit knapp 200 Millionen Tonnen stofflich verwertet werden, indem sie zu Recyclingbaustoff verarbeitet wurden, unmittelbar eingesetzt werden konnten oder aber der Verfüllung von Gruben und Brüchen dienten.

Am 6. November 2020 hat der Bundesrat der Mantelverordnung mit Änderungen zugestimmt. Über diese Verordnung sollen bundesweit einheitliche Anforderungen an die Verwertung mineralischer Abfälle, also Boden, Bauschutt, Gleisschotter etc. geregelt werden. Seit ca. 15 Jahre wird über diese Verordnung diskutiert, ohne dass eine Einigung erzielt werden konnte. Nun sollen die Bundesregierung und der Bundestag über die Verordnung in einer Fassung entscheiden, die keinesfalls für die Baubranche, aber auch für die Firmen, die entsprechende Abfälle recyceln und verwerten, akzeptabel ist.

Diesen Standpunkt vertreten im Übrigen, wie die öffentliche Berichterstattung zurzeit glauben machen will, nicht nur die bayerische Bauwirtschaft und der (bayerische) Bundesinnen- und -bauminister. So hat z.B. auch die Konferenz der Landes-Bau-minister noch Ende September 2020 die Verordnung in der Fassung, über die nun entschieden wurde, mehrheitlich abgelehnt.

### **1. Ersatzbaustoffe**

Über die in der MantelV verankerte Ersatzbaustoffverordnung soll das Recycling und die Verwendung recycelter mineralischer Abfälle geregelt werden. Allerdings tut der Verordnungsgeber – und mit ihm der Bundesrat – nichts dafür, dass die Akzeptanz für den Einsatz von Sekundärbaustoffen tatsächlich gefördert wird. So soll in der EBV nicht klargestellt werden, welche Sekundärbaustoffe nach Aufbereitung und unter welchen Konditionen als Produkt anerkannt werden.

Den Einsatz von Abfällen scheuen aber nicht nur die meisten privaten Bauherren, sondern auch die öffentliche Hand selbst. Wer will schon Abfälle in seinen Baumaßnahmen verwenden? Hinzu kommt, dass die öffentliche Hand den Einsatz von Sekundärbaustoffen in ihren öffentlichen Ausschreibungen oftmals sogar noch explizit ausschließt und damit alles andere als die ihr eigentlich zustehende Vorbildfunktion wahrnimmt.

Ferner sollen für bestimmte Sekundärbaustoffe ‚Einbaukataster‘ geführt werden. Dies ist angelehnt an das Altlastenkataster, sodass der Einsatz von Sekundärbaustoffen hierüber gleichfalls konterkariert wird.

Für die Verwertung dieser Mengen hat hingegen z.B. der Freistaat Bayern ein gutes und durchdachtes Konzept entwickelt: Auf Basis des Recycling-Leitfadens wird Bauschutt zu hochwertigem Recyclingbaustoff aufbereitet und kann unter klaren Voraussetzungen als Produkt eingestuft werden, was nach den Vorgaben der EBV jedoch nicht mehr ohne weiteres möglich wäre.

Die vorgesehenen Vorgaben, wonach Sekundärbaustoffe keinen Produktstatus erlangen sollen, sodass die Verwendung der Sekundärbaustoffe mit der EBV konterkariert anstatt gefördert wird, widersprechen jedoch fundamental dem in Art. 191 Abs. 1 AEUV verankerten, europarechtlich geforderten Gebot der Ressourcenschonung. Damit widersprechen die Vorgaben auch Art. 4 Abs. 1 der europäischen AbfRR sowie § 6 Abs. 1 KrWG, die Art. 191 Abs. 1 AEUV konkretisieren.

### **2. Einheitliche Analyseverfahren**

Ferner sollen weiterhin unterschiedliche Probenahme- und Analyseverfahren für die verschiedenen Entsorgungswege vorgegeben werden. Dies führt im Zweifel dazu, dass mehrere Probenahmen und Analysen durchgeführt werden müssen, was eine erhebliche Mehrbelastung im Zuge der Wahl eines zulässigen Entsorgungswegs zur Folge hat. Und entsprechend länger bleiben die Haufwerke auf den Baustellen liegen, anstatt dass die mineralischen Abfälle zügig geeigneten und gesicherten Anlagen zugeführt werden können.

Die Erforderlichkeit und damit die Verhältnismäßigkeit unterschiedlicher Probenahme- und Analyseverfahren ist jedoch in keiner Weise ersichtlich.

Die von vielen Verbänden und so auch von uns immer wieder erhobene Forderung, dass für alle einschlägigen Entsorgungswege einheitliche Probenahme- und Analyseverfahren vorgegeben werden müssen, blieb bislang leider ungehört!

### **3. Verfüllung**

Materialien, die sich für den Einsatz als Recyclingbaustoff nicht eignen, können in Bayern bislang unter strengen Bedingungen verfüllt werden. Zurzeit werden bayernweit ca. 27 bis 28 Millionen Tonnen mineralische Abfälle pro Jahr verfüllt, wobei der größte Anteil Bodenmaterial (und eben nicht Bauschutt) ist.

Rechtliche Basis hierfür ist der bayerische Verfüll-Leitfaden, der die Voraussetzungen für Verfüllbetriebe regelt. Dabei werden insbesondere die Umgebungsverhältnisse – die Mächtigkeit und Durchlässigkeit des Untergrundes bis zum nächsten Grundwasserleiter – bzw. der Einbau einer Sorptionsschicht zugrunde gelegt. Zudem regelt der Leitfaden detailliert die Anforderungen an die Eingangskontrolle, die Eigen- und die Fremdüberwachung, die Grundwasserüberwachung und die behördliche Überwachung. Diese Vorgaben an die Überwachung sind wesentlich strikter, als sie in der BBodSchV jemals vorgesehen waren und nun vorgesehen sind. Die umweltgerechte Verwertung ist über diesen Verwertungsweg sichergestellt. In den nunmehr ca. 20 Jahren, in denen Betriebe ordnungsgemäß nach dem Verfüll-Leitfaden arbeiten, ist es nach hiesigem Kenntnisstand nicht ein einziges Mal zu einer Beeinträchtigung der Umwelt oder des Grundwassers gekommen.

### **4. Öffnungsklausel im Koalitionsvertrag**

Um diese länderrechtliche Regelung, über die die ortsnahe und umweltschonende Verwertung dieser Mengen gewährleistet wurde, auch weiterhin zu sichern, wurde im Koalitionsvertrag verbindlich festgeschrieben, dass in der Mantelverordnung eine Öffnungsklausel aufgenommen werden soll, nach der länderrechtliche Regelungen zur Verfüllung beibehalten werden können, wenn dies von den Ländern verlangt wird. Diese länderrechtlichen Regelungen sind auch sinnvoll und nötig, da bundesweit die geologischen und hydrogeologischen Verhältnisse sehr unterschiedlich sind und die Bewertung der umweltschonenden Verwertungswege anhand der regionalen Gegebenheiten erfolgen muss. Insoweit bestehen in Bayern weitgehend sehr gute geologische Verhältnisse, die die Zulassung der Verfüllung als Verwertungsweg ermöglichen. Auf Grundlage dieser Vertragsklausel im Koalitionsvertrag hätte daher bereits bei dem im März 2020 überarbeiteten Entwurf der MantelV die Länderöffnungsklausel eingearbeitet werden können, was leider unterblieben ist.

Umgekehrt würde keine Öffnungsklausel benötigt, wenn in der BBodSchV unmittelbar die Anforderungen des Verfüll-Leitfadens eingearbeitet worden wären. Dies wäre gleichfalls sachgerecht, da auch in anderen Bundesländern geeignete geologische und hydrogeologische Gegebenheiten vorliegen können, sodass entsprechende Vorgaben bei der Prüfung der Zulassung von Verfüllungen und deren Überwachung hätten zugrunde gelegt werden können.

Die Einarbeitung der Vorgaben des Verfüll-Leitfadens in die BBodSchV ist von mehreren Seiten, so auch von mir, gegenüber dem Bundesumweltministerium ange-regt worden; diese Anregung wurde leider nicht aufgegriffen.

### **5. Verfüllung wird faktisch unterbunden**

So würde mit der Mantelverordnung in der nun vom Bundesrat beschlossenen Fassung die Verfüllung faktisch unterbunden. Es soll nur noch Material verfüllt werden, das Werte aufweist, die z.T. weit unterhalb der Werte liegen, die natürlicherweise im Boden und im Gestein vorkommen können. Darüber hinaus soll nach den vorgese-henen Vorgaben nur solches Bodenmaterial für die Verfüllung zugelassen werden, das z.T. wesentlich strengere Werte aufweist, als sie z.B. die Trinkwasserverordnung vorgibt und die für die Zubereitung von Babynahrung empfohlen werden. Die natürliche Filterfunktion des Bodens soll – im Gegensatz z.B. zur Trinkwasser-gewinnung mittels Uferfiltrat - nicht berücksichtigt werden. Insoweit verweise ich auf meine früheren Stellungnahmen.

Diese Vorgaben können, verzeihen Sie mir die Ausdrucksweise, nur als absurd bezeichnet werden. Korrekt ausgedrückt sind diese Vorgaben nicht erforderlich und damit nicht angemessen und widersprechen mithin dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, da andere, den Umwelt-, Boden- und Gewässer-schutz wahrende und weniger einschneidende Vorgaben möglich sind. Sie wider-sprechen zudem dem verfassungsrechtlichen Grundsatz der Gleichbehandlung, da für die Verfüllung strengere Anforderungen festgelegt werden sollen als z.B. für Deponien. Auch insoweit verweise ich auf meine bisherigen Stellungnahmen. Ferner widersprechen auch die in der BBodSchV vorgesehenen Vorgaben dem in Art. 191 Abs. 1 AEUV europarechtlich geforderten Gebot der Ressourcenschonung, da zusätz-licher Deponieraum geschaffen werden müsste. Die bestehenden und künftigen Abgrabungen könnten hingegen nicht oder nur sehr erschwert verfüllt werden. Da die mineralischen Fraktionen nicht mehr verfüllt werden könnten, sondern deponiert, also beseitigt werden müssten, widersprechen die Vorgaben zudem der in Art. 4 Abs. 1 der europäischen AbfRR sowie in § 6 Abs. 1 KrWG verankerten Hierarchiefolge, die wiederum Art. 191 Abs. 1 AEUV konkretisiert.

### **6. Entsorgungsnotstand ist vorprogrammiert**

Und wohin mit diesen Mengen an mineralischen Abfällen, wenn für die gewonnenen Recyclingprodukte keine Akzeptanz geschaffen wird bzw. die Materialien nicht mehr verfüllt werden können, die Entsorgungsstrukturen hierfür zerstört werden?

Der BDE, der sich nun für den Erlass der MantelV in der beschlossenen Fassung stark macht, hat vor nicht einmal zwei Jahren geschätzt, dass ca. 50 bis zu 70 Millionen Tonnen mineralische Abfälle jährlich nicht mehr verwertet werden könnten, wenn die Mantelverordnung so, wie damals vorgesehen, in Kraft treten würde. Noch 2019 rech-nete der BDE selbst damit, dass diese Massen zusätzlich deponiert werden müssten. Doch in dem damaligen Verordnungsentwurf war immerhin für bestimmte Sekun-därbaustoffe noch der Produktstatus vorgesehen. Wie hoch werden hingegen die Mengen ausfallen, die zusätzlich deponiert werden müssten, wenn Sekundärbaustof-fen überhaupt nicht mehr der Produktstatus zugesprochen werden soll?

Bundesweit gesehen wären bei zugrunde gelegten Restkapazitäten (in 2017, einschließlich fortgeschrittener Planungen) bereits im Oktober 2026 die Kapazitäten der Deponien für mineralische Abfälle ohnehin erschöpft. Bei Annahme der von einschlägigen Verbänden vorgenommenen Schätzungen würde dieser Zustand mit der MantelV bereits im November 2023 beziehungsweise August 2022 erreicht sein. Nach den differenzierten Studien von Haeming (Interessengemeinschaft Deutsche Deponiebetreiber - InwesD) wird das Deponievolumen in den meisten Bundesländern zwischen 2021 und 2023 erschöpft sein.

Der Entsorgungsnotstand ist mithin bundesweit vorprogrammiert, da ohnehin nicht genügend Deponieraum zur Verfügung steht. Die Planung neuer Deponien stößt ihrerseits auf erhebliche Akzeptanzprobleme in der Bevölkerung, sodass kurzfristig nicht mit den erforderlichen Planfeststellungen für Deponien gerechnet werden kann.

### **7. Auswirkungen für Bauherren**

Für die Bau- und Abbruchbranche und damit letztlich für die Bauherren werden die Entsorgungspreise in den Himmel schießen. Dies gilt natürlich auch für Bauvorhaben der Kommunen und allgemein der öffentlichen Hand, so auch z.B. für den Straßen- und Wegebau einschließlich dem Bau / der Erhaltung von Bundesstraßen / Bundesautobahnen. Schon jetzt werden Böden und andere mineralische Abfälle in weit entfernt liegende Gruben in Ostdeutschland oder ins Ausland transportiert, was schon allein wegen der langen Transportwege alles andere als dem Umweltschutz dienlich ist und allen ökologischen und ökonomischen Zielsetzungen einschließlich der Zielsetzung der CO<sub>2</sub>-Einsparung widerspricht. Und illegale Entsorgungswege sind ebenfalls vorprogrammiert, für die dann aber sicher nicht der Bund und der Bundesrat verantwortlich zeichnen werden.

### **8. Ergebnis**

Auch die von mir vertretenen Firmen haben sich gewünscht, dass bundesweit einheitliche Regelungen erlassen werden. Diese müssten aber angemessen und praxisgerecht sein!

Im Ergebnis ist jedoch festzustellen, dass die vorgesehenen Anforderungen der Mantelverordnung, also sowohl der EBV als auch der BBodSchV, in der vorliegenden und vom Bundesrat beschlossenen Fassung

- dem in Art. 191 Abs. 1 AEUV verankerten, europarechtlich geforderten Gebot der Ressourcenschonung und damit Art. 4 Abs. 1 der europäischen AbfRR sowie § 6 Abs. 1 KrWG, die Art. 191 Abs. 1 AEUV konkretisieren,
- dem Gleichbehandlungsgrundsatz gem. Art. 3 Abs. 1 GG sowie
- dem verfassungsrechtlich verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

fundamental widersprechen.

Für Rückfragen stehe ich Ihnen jederzeit gerne zur Verfügung.

Haben Sie vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit und mit vielen Grüßen

  
RA 