


Umweltschutz

**Bauindustrieverband
Nordrhein-Westfalen e.V.** 
Postfach 10 54 62, 40045 Düsseldorf
www.bauindustrie-nrw.de

T3-07/2013
13. Mai 2013

Ihr Ansprechpartner:
Dipl.-Volksw. Jürgen Michel
Telefon 0211/6703-235
Telefax 0211/6703-220
j.michel@bauindustrie-nrw.de

**Positionspapier des Hauptverbands der Deutschen Bauindustrie zur
Mantelverordnung**

Nach erfolgter Abstimmung im Umweltausschuss hat der Hauptverband sein Positionspapier zur Mantelverordnung (Änderung der Grundwasserverordnung, Erlass der Ersatzbaustoffverordnung, Änderung der Deponieverordnung und Änderung der Bundesbodenschutzverordnung) vorgelegt, welches als Diskussionsgrundlage dienen und in die politischen Gremien eingebracht werden soll. Das Positionspapier ist als Anlage beigefügt.

s. Anlage.

**Positionspapier der Deutschen Bauindustrie zum
zweiten Arbeitsentwurf der Mantelverordnung (Stand Oktober 2012)
(Novelle der Grundwasserverordnung, Ersatzbaustoffverordnung,
Novelle der Deponieverordnung und Novelle der Bundesboden-
schutzverordnung)**

Berlin, 03.05.2013

Die Deutsche Bauindustrie bekennt sich umfassend zum Umweltschutz, zur Kreislaufwirtschaft und zum Ressourcenschutz, leistet hier bereits seit langem einen herausragenden Beitrag (siehe z. B. KWB-Monitoringbericht 2010 (Veröffentlichung 2013)).

Das Ziel des Bundesumweltministeriums, mit der Mantelverordnung ein abgestimmtes und in sich schlüssiges Gesamtkonzept zwischen Grundwasserschutz (Artikel 1), dem ordnungsgemäßen und schadlosen Einsatz von mineralischen Ersatzbaustoffen (Artikel 2), der Harmonisierung mit der Deponieverordnung (Artikel 3) und der Bundesbodenschutzverordnung (Artikel 4) zu schaffen, unterstützen wir. Wir sehen uns aber nicht in der Lage, inhaltliche Regelungen mitzutragen, die das Ziel nach pragmatischen, verständlichen und rechtssicheren Regelungen nicht erreichen und das Investitionsvolumen der öffentlichen Hand durch zusätzliche Reglementierungen noch weiter einschränken. Diese Situation ist hier leider gegeben. Mit dem aktuellen Entwurf werden weder für die Auftraggeber noch für die ausführende Wirtschaft verlässliche und kalkulierbare Rahmenbedingungen gesetzt. Wir sehen große Defizite in der Vollzugstauglichkeit, einen Anstieg der Bürokratie und befürchten, dass sich erhebliche negative Auswirkungen der Mantelverordnung auf Planung und Durchführung von Bauvorhaben ergeben werden. Kosten für Bauvorhaben werden steigen, die Chance einer Erhöhung der Akzeptanz des Einsatzes von mineralischen Ersatzbaustoffen verspielt. Die heute nahezu geschlossenen Stoffkreisläufe beim Recycling und der Verwertung mineralischer Bauabfälle werden nicht mehr sichergestellt sein.

Die Bauindustrie fordert ein harmonisiertes und schlüssiges Gesamtkonzept für die Verwertung von mineralischen Bauabfällen und Bodenaushub durch grundlegende Neukonzeption der Mantelverordnung!
--

Die Bauindustrie erkennt den Bedarf einer bundeseinheitlichen Regelung für die Verwertung von Ersatzbaustoffen im Rahmen eines harmonisierten und schlüssigen Gesamtkonzeptes „Mantelverordnung“ an. Nur innerhalb eines in sich geschlossenen Regelungskonzeptes kann das Ziel einer schadlosen Verwertung von mineralischen Bauabfällen mit Anforderungen an die Verwertung in Bauprodukten, technischen Bauwerken sowie landschaftsbaulichen Verfüllmaßnahmen tatsächlich erreicht werden. Das Gesamtkonzept muss harmonisierte Bewertungsgrundlagen für alle relevanten Bereiche der Verwertung mineralischer Abfälle schaffen, so dass in diesem Zusammenhang auch zwingend abfalltechnische Sachverhalte berücksichtigt werden müssen. Hierbei ist es von hoher Relevanz, dass in einem neuen Entwurf der Mantelverordnung alle **Phasen des Projektgeschehens von der Planung über die Bauausführung bis hin zur Wiedereingliederung der Materialien in den Wirtschaftskreislauf betrachtet** werden. Das Fehlen einzelner Komponenten führt zu einem hohen administrativen Aufwand bei Unternehmen und dem Vollzug durch aufwändige Einzelfallentscheidungen. Weiterhin darf die Notwendigkeit einer Begrenzung von Feststoffgehalten unter abfallwirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht länger negiert werden.

Eine grundlegende Neukonzeption der Mantelverordnung ist daher aus Sicht der Bauindustrie notwendig. Diese muss sich am gegenwärtigen praktischen Vollzug und den hierfür zu Grunde liegenden etablierten Regelwerken (LAGA M20, LABO) sowie an den in den einzelnen Bundesländern z. T. erfolgreich praktizierten Erlassen orientieren. Sie muss einheitliche Regelungen für eine Klassifizierung und Charakterisierung von mineralischen Abfällen am Entstehungsort (Baustelle) enthalten und bereits in der Planungs- und Ausschreibungsphase Rechtssicherheit bieten. Solange diese Voraussetzungen nicht erfüllt sind, sehen sich Bauherren und Bauunternehmen einer Vielzahl von unvollständigen und widersprüchlichen Regelungen und bürokratischen Hürden ausgesetzt und es ist nicht zu erwarten, dass die gesetzte Zielstellung der Erhöhung der Akzeptanz von Ersatzbaustoffen erreicht wird. Die erreichten Erfolge der Bauwirtschaft, für mineralische Bauabfälle (dem größten Abfallstrom von ca. 200 Mio. t/a) nahezu geschlossene Stoffkreisläufe sicherzustellen, sehen wir akut in Gefahr!

Die Bauindustrie fordert die Sicherstellung durchgängig konsistenter Festlegungen für mineralische Bauabfälle und Bodenaushub – von der Entstehung über die Behandlung bis hin zur Entsorgung bzw. Wiedereingliederung in den Wirtschaftskreislauf – praxisnah und rechtssicher!

Mineralische Bauabfälle stellen mit ca. 200 Mio. Tonnen pro Jahr den größten Abfallstrom in Deutschland dar. Einheitliche, bundeslandübergreifende abfalltechnische Vorgaben fehlen seit Jahren. Umso mehr ist es für uns unverständlich, dass auch mit dem neuen Entwurf der Mantelverordnung für gerade diesen Abfallstrom beginnend von der Abfallentstehung über die Aufbereitung bis hin zur Verwertung keine angemessenen und praxisgerechten Regelungen getroffen werden. Es wird ausgeblendet, dass auf Baustellen für die konkrete Baustellen- und Anfallsituation von mineralischen Bauabfällen und Bodenmaterialien quasi „in situ“/onsite entschieden werden muss, welcher Verwertungs- bzw. Entsorgungsweg für diese Materialien zu wählen ist. Für Bauherren und Bauunternehmen bietet die Ersatzbaustoffverordnung **keine Rechtssicherheit, da der Umgang mit mineralischen Abfällen am Entstehungsort weiterhin ungeregelt bleibt**. Darüber hinaus entstehen hierdurch Planungsrisiken für private Bauherren ebenso wie für Baumaßnahmen der öffentlichen Hand. Wesentliche Aspekte wie Regelungen zur Einstufung am Anfallort hinsichtlich Verwertung / Beseitigung, die Auswahl des zulässigen Verwertungsweges, Einstufungen hinsichtlich der Gefährlichkeit von Abfällen, die Umsetzung des Vermischungsverbot und des Getrennthaltungsgebotes, Ausschreibung von Leistungen durch den Ersterzeuger (LAGA M20 Bauschutt/Boden ist Konvention zwischen Vertragsparteien), einheitliche Annahmeprüfungen durch den Hersteller werden in der Mantelverordnung völlig ausgeblendet.

Die Bauindustrie fordert wirtschaftliche und rechtssichere Rahmenbedingungen für den Betrieb von Anlagen zur Herstellung von RC-Baustoffen!

Die Verfasser der Ersatzbaustoffverordnung verkennen vollständig, dass in Verwertungsanlagen für mineralische Bauabfälle nicht nur ein sortenreiner mineralischer Ersatzbaustoff bei homogener Inputqualität hergestellt wird und dass die maßgebliche Qualitätssicherung bei der Herstellung von mineralischen Ersatzbaustoffen bereits beim Input ansetzt. Eine sorgfältige Deklaration, Kontrolle und Vorselektion des Inputmaterials (hier wird wiederum bereits der Grundstein auf der Baustelle gelegt!) hat sich in der Vergangenheit in der Praxis bei Behandlungsanlagen für mineralische Bauabfälle als wesentliches Kriterium für eine gleichmäßige Produktqualität bewährt. Die Sicherstellung von Qualitätsanforderungen von RC-Baustoffen muss daher wesentlich flexibler und anlagenorientierter ausgestaltet werden. **Rechtsunsicherheiten, die dadurch entstehen, dass das Qualitätssicherungssystem nicht auf diese häufig inhomogenen Recyclingbaustoffe ausgerichtet ist, haben fatale Folgen!** Wer haftet, wenn

trotz Einhaltung aller eingehaltenen Überwachungspflichten bei einer außerordentlichen Prüfung im Einzelfall im eingebauten Material eine Überschreitung festgestellt wird, die zur Ausbaunotwendigkeit führt?

Es kommt nicht allein darauf an, eine Vielzahl von Sicherungsmechanismen über eine möglichst hohe Anzahl an Analysen und doppelten Kontrollfunktionen durch Laboratorien über die jeweiligen Überwachungsstufen einzuführen, sondern es muss vielmehr darum gehen, sinnvolle „Eckpfeiler“ im Rahmen der Qualitätssicherung über eine Begrenzung auf notwendige, in sich schlüssige, reproduzierbare und durchgängig anzuwendende Analysemethoden zu setzen und das Hauptaugenmerk auf eine funktionierende und praxisnahe werkseigene Produktionskontrolle zu richten, die sich an den jeweiligen Anlagen- und Inputsituationen orientieren muss. Rechtsunsicherheiten für Hersteller von mineralischen Ersatzbaustoffen durch nicht hinreichend reproduzierbare, aber vorgeschriebene Säulenversuche, die zu unterschiedlichen Ergebnissen in der Güteüberwachung führen können, sind nicht hinnehmbar, da sie **für Betreiber von Recyclinganlagen keine Investitions- und Planungssicherheiten bieten**. Anlagengenehmigungen, getätigte Investitionen, hinterlegte Sicherheitsleistungen können hinfällig sein, wenn eine Anlage im Rahmen der Erstprüfung „durchfällt“, auch wenn der Anlagenbetreiber hierfür kein Verschulden trägt (nicht reproduzierbare Analyseergebnisse, inhomogene Materialien, keine Maßnahmen zur Inputkontrolle erforderlich).

Daher sehen wir eine Flexibilisierung der Regelungen zur Qualitätssicherung mit Bezugnahme auf die Tatsache, dass es sich bei mineralischen Bauabfällen um inhomogene und wechselnde Qualitäten handelt, unter zwingender Harmonisierung der Analyseverfahren für einen wirtschaftlichen Betrieb von RC-Anlagen und die Zukunft des Recyclings insgesamt als dringend notwendig an. Die grundsätzliche Prüfpflicht für unkritische und nicht relevante Parameter mittels unzulänglich reproduzierbarer Analyseverfahren führt nur zu erhöhten Prüfkosten, nicht jedoch zu einem Beitrag der Sicherung der Qualität. Das Fehlen von einheitlichen technisch-organisatorischen Rahmenbedingungen, beginnend bei dem Input bis hin zur Qualitätssicherung im Rahmen der werkseigenen Produktionskontrolle und Rückkopplungen zum Verwender bei festgestellten Qualitätsmängeln, sehen wir sehr kritisch. Weiterhin lehnen wir eine Privilegierung von Prüfstellen nach RAP Stra 10 und die Bindung an eine Fremdüberwachungsstelle ab.

Die Bauindustrie lehnt Verschärfungen für das Bauen mit genormten und bewährten Bauprodukten im Grundwasser ab.

Eine Verrechtlichung der GFS-Werte in Höhe und Umfang der vorgesehenen Parameter lehnen wir ab! Es ist nicht vermittelbar, dass an Eluate aus Bauprodukten und Baustoffen höhere Qualitätsanforderungen als an Trinkwasser, Mineral- oder Tafelwasser gestellt werden, ohne dass überhaupt belastbare Kenntnisse über tatsächliche Schadstofffrachten aus Bauvorhaben und deren Auswirkungen auf den Grundwasserzustand vorliegen.

Bleibt es bei der Übernahme der Umweltqualitätsnormen (UQN) für Blei, Cadmium und Quecksilber, könnten bauaufsichtliche Zulassungen für den Einsatz von Betonen im Grundwasser nicht mehr erteilt werden.

Eine sich aus § 13 a (3) ableitende grundsätzliche Nachweispflicht der Einhaltung der GFS-Werte von Baustoffen und Bauprodukten im Rahmen der Normung oder bauaufsichtlichen Zulassung lehnen wir als unverhältnismäßig und unbegründet ab.

Am Ort des Anfalls wieder eingesetzte und unbedenkliche Bodenmaterialien sollen keiner wasserrechtlichen Erlaubnis bedürfen!

Unbelastetes Bodenmaterial, das bei Bauarbeiten im Rahmen der Errichtung, des Umbaus oder der Unterhaltung von baulichen und betrieblichen Anlagen anfällt und wiederverwendet wird, soll keiner wasserrechtlichen Erlaubnis und keines prüftechnischen Nachweises bedürfen (eine Kontrolle des Wiedereinbaus könnte weiterhin z. B. über das bauaufsichtliche Instrumentarium geregelt werden).

Die Bauindustrie fordert eine zwingende Harmonisierung der Probenahme- und Untersuchungsverfahren, der Material- und Zuordnungswerte sowie des Parameterumfangs nach Ersatzbaustoffverordnung, DepVO und BBodSchV!

Eine fehlende Harmonisierung der Probenahme- und Untersuchungsverfahren, differenzierte Material-/Zuordnungswerte und Unterschiede im Parameterumfang innerhalb der Mantelverordnung verhindern einen systematischen und widerspruchsfreien Abgleich der Anforderungen an die unterschiedlichen Entsorgungswege.

Für die Baupraxis ist es z. B. völlig inakzeptabel, dass ein Bodenmaterial innerhalb der Artikel 2 und 4 zwar demselben Schutzziel unterliegt, jedoch völlig unterschiedliche Anforderungen an die Verwertung gestellt werden. Verzögerung von Bauabläufen aufgrund von Unsicherheiten des Entsorgungs- bzw. Verwertungsweges sind für Bauausführende und Bauherren gleichermaßen nicht akzeptabel.

Die neue Mantelverordnung muss zum Ziel haben, die Analyseanforderungen der einzelnen Teilverordnungen so aufeinander abzustimmen, dass unnötige Mehrfachanalysen weitestgehend vermieden werden. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf altlasten- und abfalltechnische Betrachtungen, die in der Regel schon in der Planungsphase eines Bauprojektes vorgenommen werden.

Die Bauindustrie lehnt eine einseitige Übertragung von Verantwortlichkeiten auf Bauunternehmen, die traditionell in den Zuständigkeitsbereich der Bauherren fallen, strikt ab!

Eine Übertragung von Verantwortlichkeiten auf Bauunternehmen über den Verordnungstext lehnt die Bauindustrie als nicht zulässig ab. Entsprechend den abfallrechtlichen Bestimmungen und durch zahlreiche Rechtsprechungen bestätigt, ist in der Verordnung der Bauherr als Abfallerzeuger, Hersteller und Inverkehrbringer zu definieren und nicht das Bauunternehmen, in dessen Tätigkeit Abfälle entstehen.

Die Bauindustrie fordert Entbürokratisierung des Anzeige- und Lieferscheinverfahrens bei Berücksichtigung der Baupraxis!

Das für den Einbau von Ersatzbaustoffen zukünftig vorgesehene aufwendige Lieferschein- und Anzeigeverfahren ist zu entbürokratisieren. So ist z. B. die vorgesehene Bauherreneintragung umfanglicher als das Nachweisverfahren für gefährliche Abfälle. Die Hinterlegung des Ortes und der Art des Einbaus von eingesetzten Baustoffen erfolgt in der Baupraxis bereits im Rahmen der Baudokumentation. Gleichfalls ist der Lieferschein Bestandteil der Baudokumentation. Eine doppelte Hinterlegung dieser Information über den Lieferschein ist absolut überflüssig. Angaben über die durchgeführte Güteüberwachung, Prüfinstitute und Analyseergebnisse gehören weiterhin zur Baudokumentation, nicht jedoch auf jeden Lieferschein. Die durch den Verwender auf jedem Lieferschein vorzunehmenden Ergänzungen bringen keinen Nutzen.

Die Akzeptanz des Einsatzes von Recyclingbaustoffen für Verwender wird nur über eine praxisgerechte und rechtssichere Ausgestaltung der Einbaubedingungen erreichbar sein! Die Bauindustrie fordert Nachbesserungen bei den Einbautabellen!

Der Einbau von Ersatzbaustoffen in Abhängigkeit der Schadstoffgehalte und Einbauweisen soll weiterhin über die umfangreichen „Listen“ geregelt werden. Die Praxisrelevanz und -tauglichkeit dieser Listen haben wir in unseren bisherigen Stellungnahmen in Frage gestellt und dringend Nachbesserung gefordert. Leider ohne Erfolg! Ob sich Bauherren, Bauunternehmen und der Vollzug tatsächlich an die insgesamt 31 Listen (+ 14 für Bahnbauweisen) mit den jeweils 26 Einbauweisen in 6 verschiedenen Anwendungsbereichen „gewöhnen“ möchten, bleibt fraglich. Fakt ist, dass sich für die Baupraxis daraus ein unfassbarer Planungs-, Ausschreibungs-, Überwachungs- und Nachweisaufwand, verbunden mit einem direkten erheblichen Haftungsrisiko ergäbe.

Da sowohl für den Vollzug als auch für die Umsetzung den Baufirmen auf der Baustelle in Anwendung der Tabellen und zahlreichen Fußnoten weiterhin keine klaren, verständlichen und rechtssicheren Grundlagen vorliegen, ist es für Bauherren, Bauunternehmen und den Vollzug

kaum darstellbar, für welche Einbauweisen die jeweiligen Materialien nun eingesetzt werden dürfen. Unstimmigkeiten zwischen den Bauherren und dem Vollzug sind vorprogrammiert.

Es ist zu befürchten, dass sich in der Baupraxis der weitaus einfachere und rechtssichere Zugriff auf Primärbaustoffe durchsetzen wird.

Die Bauindustrie fordert eine umfassende Folgenabschätzung zur Mantelverordnung!

Die Mantelverordnung lässt insbesondere eine Abschätzung der Folgekosten für die öffentlichen Haushalte vermissen. In Zeiten der chronisch unterfinanzierten öffentlichen Haushalte und mit Blick auf staatlich verordnete Schuldenbremsen sollte schon deshalb die inhaltlich zudem unausgewogene Mantelverordnung nicht in den Vollzug gelangen. Nicht nur die Länder, sondern vor allem die kommunalen Haushalte werden dadurch mit nicht absehbaren Folgekosten belastet. Die Bauindustrie sieht sich nicht in der Lage, einem Gesetzesvorhaben zuzustimmen, dessen Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte und den Investitionsbedarf der Unternehmen nicht verlässlich eingeschätzt werden kann.

Weiterhin sollten die Auswirkungen auf z. B. Regelungen der Länder zum Umgang mit Bauabfällen, die Ausschreibungs-, die Vergabe- und die Bewertungspraxis untersucht werden.

Die Bauindustrie fordert die Prüfung der Umsetzbarkeit über ein „Planspiel“!

Aus den in unserem Positionspapier genannten Gründen fordern wir, die Umsetzbarkeit der Mantelverordnung gesamtheitlich über ein Planspiel zu validieren!

Ansprechpartner:

Dr.-Ing. Antje Eichler
Abteilung Umwelt und Normungspolitik

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
Postanschrift: 10898 Berlin
Hausanschrift: Kurfürstenstraße 129, 10785 Berlin
Tel.: +49 (0)30 - 212 86 164
Fax: +49 (0)30 - 212 86 250
Mail: umwelt@bauindustrie.de
Internet: <http://www.bauindustrie.de>