

Evaluierung der Ersatzbaustoffverordnung konstruktiv nutzen: Zehn Forderungen für eine praxis-nahe Überarbeitung

Berlin, 20.01.2025. Rund anderthalb Jahre nach Inkrafttreten der Ersatzbaustoffverordnung (EBV) stellen der BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Kreislaufwirtschaft e. V., die BRB Bundesvereinigung Recyclingbaustoffe e. V. und die IGAM Interessengemeinschaft der Aufbereiter und Verwerter von Müllverbrennungsschlacken fest, dass die Verordnung aktuell keinen Motor für mehr Kreislaufwirtschaft im Straßen- und Erdbau darstellt, sondern den Einsatz mineralischen Ersatzbaustoffen (MEB) ausbremst.

Die EBV muss daher an wenigen zentralen Stellschrauben, ganz im Sinne der Praxistauglichkeit, nachjustiert werden. Das nun anstehende Planspiel 2.0 im Rahmen der Evaluierung der Verordnung muss hierfür dringend genutzt werden.

Folgende Klarstellungen sind aus Sicht der drei Verbände an dieser Stelle von entscheidender Bedeutung:

- Wissenschaftliche Grundlagen unangetastet lassen
Das Planspiel darf nicht zu Grundsatzdiskussionen zur Systematik der EBV und den wissenschaftlichen Grundlagen der Verordnung führen. Dies ist weder zweckmäßig noch zielführend und würde das zeitlich knapp bemessene Planspiel überstrapazieren.
- Begleitendes Regelwerk reduzieren
Die Wirkung der teilweise praxis- und anwenderunfreundlichen Regelungen der EBV wird an vielen Stellen durch ergänzende Vollzugs- und Auslegungsdokumente und Bund-/Länderpapiere verstärkt. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, dass im Planspiel auch angrenzende Rechtstexte wie die BBodSchV sowie Vollzugserlasse und Auslegungshilfen berücksichtigt werden, wenn deren Anwendung die Ziele der EBV einschränken.

Aus Sicht der unterzeichnenden Verbände sollte das Planspiel 2.0 einen Fokus u. a. auf folgende konkrete Aspekte zur Verbesserung der EBV und Anschub des Baustoffrecyclings legen:

1. Abfallende in der EBV durch Wiederaufnahme von § 1 Abs. 1 Nr. 3 EBV (Entwurf a.F.) regeln

Die vom BMUV angekündigte Abfallende-Verordnung wurde in der nun endenden Legislaturperiode nicht realisiert. Die im Eckpunktepapier vorgeschlagene limitierte Regelung nur für die besten Materialklassen nach EBV war sowohl in der Industrie als auch in Teilen der Bundesregierung und der Bundesländer auf großen Widerstand gestoßen. Die Evaluierung der EBV sollte genutzt werden, auf eine Wiederaufnahme von § 1 Abs. 1 Nr. 3 EBV (Entwurf a. F.) hinzuwirken. Denn der explizite Verweis, dass die ordnungsgemäße Herstellung, Güteüberwachung und Verwendung mineralischer Ersatzbaustoffe gemäß EBV nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Menschen und Umwelt im Sinne des

Kreislaufwirtschaftsgesetztes führt, ist elementar, um die Akzeptanz für mineralische Ersatzbaustoffe weiter zu erhöhen und dem Gedanken der nachhaltigen Ressourcenschonung im Sinne einer effizienten Kreislaufwirtschaft Rechnung zu tragen. Dieser Ansatz entspricht auch der Protokollerklärung der Bundesländer Bayern, Hessen, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zu TOP 19 des Protokolls der 103. Umweltministerkonferenz.

2. Verwertung von MEB auf Kies / Grundgebirge ermöglichen

Die verbreitete Lesart der EBV schließt eine Verwendung von MEB auf kiesigem Untergrund, also in nahezu allen Flussgebieten Deutschlands (z.B. Rhein, Donau, Voralpengebiet, Weser, Elbe), auf Karstböden (z. B. Schwäbische Alb) oder Grundgestein (z. B. Harz, Taunus, Odenwald, Schwarzwald) aus, selbst dann, wenn der MEB unter einer dichten Straßendecke aus Asphalt eingebaut würde. In der Praxis zeigt sich dies aktuell in Süddeutschland. Die Einschränkung geht aus nicht erkennbarem Grund weit über die wissenschaftlichen Grundlagen der EBV und die vorher geltenden Länderregelungen hinaus. Eine entsprechende einfache Korrektur der EBV durch Aufhebung des Widerspruchs zwischen § 19 und den Anlagen 2 und 3 ist dringend notwendig.

3. Bagatellgrenzen / Kleinmengenregelungen für Anzeigepflichten einführen

Kleinere Maßnahmen und Garten- und Landschaftsbau unter Einsatz von MEB sind derzeit unter der EBV kaum noch möglich. Zwar unterliegen nur ausgewählte Ersatzbaustoffe einer Anzeigepflicht, aber jede Baumaßnahme muss aktuell umfangreich dokumentiert, die Bodenart und der höchste zu erwartende Grundwasserstand müssen bestimmt werden. Insbesondere bei kleineren Vorhaben wie beim Bau von Einfamilienhäusern erschwert dies den Einsatz von MEB.

4. Vereinfachungen bei den Dokumentationspflichten für Verwender schaffen und Möglichkeiten der Digitalisierung zulassen

Zahlreiche Aufbereitungsunternehmen berichten, dass die einbauseitige Dokumentationspflicht nach EBV ein zentrales Hemmnis in der Vermarktung von mineralischen Ersatzbaustoffen ist. Insbesondere Vorhabenträger von kleinen und/oder private Bauvorhaben sind oft abgeschreckt, was zu einem zunehmenden Einsatz von Primärrohstoffen führt. Die Praxiserfahrung zahlreicher Aufbereitungsunternehmen zeigt außerdem, dass die umfassenden Dokumentationspflichten nach EBV zusätzlich zur jährlichen Abfallbilanzierung der Firmen erfolgen muss und somit auch bei Kontrollen durch die zuständigen Behörden einen zusätzlichen Prüfungsaufwand darstellen. Eine Verschlankung der Dokumentationspflicht wäre somit auch im Sinne des

Bürokratieabbau und eine Entlastung der Verwaltung. Eine lückenlose Stoffstromkontrolle bei den Entsorgungsunternehmen und Beförderern ist über das geführte Abfallregister möglich. Zudem sollte die EBV den Betreibern von Aufbereitungsanlagen und Verwendern ermöglichen, Dokumentationen vollständig elektronisch zu führen.

5. Materialklasse HMVA-3 wieder einführen

Eine Wiedereinführung der Materialklasse HMVA-3, die aus rein politischen Gründen kurzfristig aus der EBV gestrichen wurde, ist im Sinne der Stärkung der Kreislaufwirtschaft und der umfassenden Verwertung mineralischer Ersatzbaustoffe notwendig.

Der Ersatzbaustoffverordnung liegt ein umfassendes und fundiertes wissenschaftliches Konzept zugrunde, welches den vorsorgenden Boden- und Grundwasserschutz auf eine neue Ebene hebt. In diesem Zusammenhang wurden validierte Elutionsmethoden für Untersuchungen mineralischer Abfälle neu entwickelt, welche sich durch eine höhere Genauigkeit und Aussagekraft auszeichnen. Auf Grundlage dieser Elutionsmethoden wurden wissenschaftlich fundierte Materialwerte für die einzelnen mineralischen Ersatzbaustoffe abgeleitet und durch das UBA veröffentlicht. In den entsprechenden Veröffentlichungen wurden Materialwerte für HMVA-1 und HMVA-2, aber auch für die kurzfristig gestrichene Klasse HMVA-3 abgeleitet. Somit kann auch bei EBV-konformen Einbau von HMVA-3 in die entsprechenden Einbauweisen eine Schädigung von Grundwasser und Boden ausgeschlossen werden.

6. Mobile Anlagen bei Baustellenwechsel nicht unverhältnismäßig belasten

In mehreren Bundesländern ist bei mobilen Anlagen bei jedem Baustellenwechsel der komplette Eignungsnachweis samt ausführlichem Säulenversuch erforderlich. Dieses zeit- und kostenintensive Prozedere belastet die Tätigkeit mit mobilen Anlagen unverhältnismäßig stark und führt in der Praxis zu Problemen. Die durch das LAGA-FAQ vorgeschlagene erleichternde Auslegung, dass bei einem Baustellenwechsel lediglich die Betriebsbeurteilung zu aktualisieren ist und dass die Untersuchung keine Erstprüfung sein muss, sondern eine Fremdüberwachung ausreicht, muss bundeseinheitlich - und somit in der EBV selbst - verankert werden.

7. Bundeseinheitliche praktikable Lösung zur Ermittlung des höchsten zu erwartenden Grundwasserabstandes schaffen

Gemäß EBV hat der Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen oberhalb der vorgesehenen Grundwasserdeckschicht zu erfolgen. Hierzu ist es notwendig, den örtlich zu erwartenden höchsten Grundwasserstand zu bestimmen. Die Praxis zeigt, dass der

Begriff des höchsten zu erwartenden Grundwasserabstandes nicht klar genug definiert ist und somit auch eine Bestimmung in weiten Teilen Deutschlands umfassende Unsicherheiten mit sich bringt. Unsicherheiten führen zu einer Ablehnung des Einsatzes von MEB. Eine bundeseinheitliche Definition und Bestimmungsmöglichkeit, welche die unterschiedlichen Verfügbarkeiten von Daten in den einzelnen Bundesländern berücksichtigt, muss durch den Verordnungsgeber erarbeitet und in die EBV aufgenommen werden. Bei Behörden vorhandene Daten zum höchsten zu erwartenden Grundwasserstand müssen den Verwendern vollumfänglich, digital und kostenlos öffentlich zugänglich gemacht werden.

8. Überwachungswerte streichen

Das Ziel der EBV, die mineralischen Abfälle zu regeln bei gleichzeitigem Schutz von Boden und Grundwasser, kann durch die Einhaltung von Eluatwerten erreicht werden. Die Überwachungswerte hingegen sind Feststoffwerte, welche keinen Einfluss auf die Einstufung in die Materialklasse von RC-Baustoffen haben. Da die Materialklasse in der zulässigen Einbauweise gem. Anlage 2 und 3 berücksichtigt wird, haben die Überwachungswerte keinen Einfluss auf die Einbauweise, sie wurden auch bisher nicht für Recyclingbaustoffe nach LAGA M 20 gefordert und haben somit haben sie auch keinen positiven Effekt für den Umweltschutz und kosten den Aufbereiter lediglich Geld. Vor diesem Hintergrund sollten die Überwachungswerte gestrichen werden.

9. Abgrenzung von technischen Bauwerken zu bodenähnlichen Anwendungen bundeseinheitlich definieren

In einzelnen Bundesländern kommt es aktuell zu einer Marginalisierung der Einbaumöglichkeiten von MEB in technischen Bauwerken nach EBV, indem diese zu bodenähnlichen Anwendungen umgestuft werden. In solchen Fällen wird nahezu alles, was nicht Deckschicht, Schottertragschicht oder Frostschuttschicht ist, als bodenähnliche Anwendung betrachtet. Grund für diese Marginalisierung ist u. a. die LABO-Vollzugshilfe zu §§ 6 bis 8 BBodSchV, welche diesbezüglich unbedingt überarbeitet werden muss.

10. Schnittstelle von EBV und AwSV zur Einstufung von MEB als (nicht) wassergefährdend eindeutig und bundeseinheitlich regeln

Die Schnittstelle von EBV und der Verordnung über Anlagen zum Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (AwSV) muss eindeutig und bundeseinheitlich geregelt werden. Eine aktuelle Behelfslösung über eine behördliche Handlungshilfe des Bund-/Länder-Arbeitskreises „Umgang mit wassergefährdenden Stoffen (BLAK UmwS)“ wird

nicht bundeseinheitlich angewendet und ist zudem aus Sicht der Verbände zu restriktiv. Denn nicht wie bisher die „beste“ Materialklasse (also nun RC-1) wird als nicht wassergefährdend eingestuft, sondern lediglich eine Sonderklasse dieses RC-1-Materials (Einhaltung Fußnote 2, Tabelle 1 Anhang 2 der EBV), welche nur rund 6 Prozent des RC-1-Massenstroms ausmacht, wird sachfremd herangezogen und als nicht wassergefährdend eingestuft. Gleichzeitig bleiben widersprüchliche Regelungen aus der Zeit vor der EBV bestehen, die dazu führen, dass die nun besser untersuchten RC-1 Materialien höherer Umweltqualität hinsichtlich der Einstufung der Wassergefährdung schlechter gestellt werden als die „alten“ Z 1.1 Materialien. In der Folge werden alle RC-1-Aufbereiter unter Generalverdacht gestellt und Anlagenstandorte sind entweder mit Überdachung oder mit entsprechender Befestigung des Untergrunds realisierbar. Diese überzogenen Auflagen sind fachlich unbegründet und erschweren den Weiterbetrieb und den flächendeckenden Aufbau von RC-Aufbereitungsanlagen, welcher für eine funktionierende und nachhaltige Kreislaufwirtschaft mit möglichst regionalen Stoffkreisläufen notwendig ist.

Die Erfahrungen der Hersteller von MEB zeigen, dass das äußerst komplexe Regelwerk der EBV und umfassende Auflagen an den Einsatz von MEB viele potenzielle Verwender abschrecken. Somit kann das Substitutionspotential der MEB für Primärrohstoffe nicht voll ausgeschöpft werden – eine Entwicklung, die nicht im Sinne des Ordnungsgebers sein kann.

Im Rahmen der Evaluierung der EBV müssen die richtigen Leitplanken gesetzt werden, damit sich die Verordnung endlich zu einem Motor der Kreislaufwirtschaft im Baubereich entwickelt. Mit einer Umsetzung der aufgeführten zehn Forderungen würde man sich diesem Ziel ein großes Stück annähern.

Ansprechpartner:

Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-,
Wasser- und Kreislaufwirtschaft (BDE) e.V.
Dirk Böttner-Langolf
boettner-langolf@bde.de
Tel.: +49 30 590 03 3520

Bundesvereinigung Recycling-Baustoffe e.V.
(BRB)
Maximilian Meyer
meyer@recyclingbaustoffe.de
Tel.: +49 30 590 03 3570

Interessengemeinschaft der Aufbereiter und
Verwerter von Müllverbrennungsschlacken
(IGAM)
Maximilian Meyer
meyer@igam-hmva.de
Tel.: +49 30 590 03 3570