

Stellungnahme zum Referentenentwurf „Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung“

(Stand: 06.02.2017) AZ: WR III 3 - 73103-1/0

Allgemeine Einschätzung

Grundsätzlich wird der mit der Mantelverordnung beabsichtigte Gedanke der Ressourcenschonung durch Verwertung und Recycling von Abfällen seitens des BUND ausdrücklich begrüßt. Der Gedanke darf jedoch nicht dazu führen, dass durch den Einbau von Ersatzbaustoffen und bei der Verfüllung von Bodenaushubmaterial anerkannte Grundprinzipien des Boden- und Grundwasserschutzes ausgehebelt werden.

Deutschland lobt sich häufig für seinen fortschrittlichen Umweltschutz. Die Einführung der Mantelverordnung mit dem vorliegenden Entwurf würde jedoch dem Anspruch, hohe Umweltstandards einzuhalten nicht gerecht. Stattdessen werden

- bestehende Umweltstandards gesenkt, insbesondere indem die novellierte BBodSchV vorsieht, dass auch belastetes Bodenmaterial und andere mineralische Abfälle wie Bauschutt zur Auffüllung von Abbauflächen und Abgrabungen genutzt werden dürfen,
- eine unkontrollierte Freisetzung von Schadstoffen in die Umwelt in Kauf genommen, indem der Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen mit hohen Schadstoffgehalten in offenen und schadanfälligen Bauweisen zugelassen wird.

Das Ziel des Abfallrechts der schadlosen Verwertung von Abfällen wird damit durch die Einführung der Mantelverordnung nicht erreicht. Aus Sicht des BUND würde mit Einführung des vorliegenden Entwurfes die Aufgabe des Staates, die natürlichen Lebensgrundlagen auch für zukünftige Generationen zu schützen (Artikel 20a Grundgesetz) nicht erfüllt. Neben der Gefahrenabwehr hat der Staat darüber hinaus dafür Sorge zu tragen, dass alle menschlichen Aktivitäten auch unterhalb der Gefahrenschwelle umweltverträglich erfolgen. Das Prinzip der Mantelverordnung des „Verwertens bis zur Schmerzgrenze“ widerspricht dem geltenden Minimierungsgebot.

Hinzu kommt, dass in Anbetracht des in den letzten Jahren stattgefundenen Personalabbaus in den Umweltverwaltungen weder eine angemessene Kontrolle des Einbaus und Verbleibs von Materialien noch die Ahndung im Fall von Verstößen durch die zuständigen Behörden erfolgen kann.

Das Absenken von Umweltstandards zugunsten einer höheren Recyclingquote und niedrigerer Baukosten ist nicht akzeptabel!

Im Einzelnen sieht der BUND folgende Kritikpunkte und Anregungen:

Artikel 1: Verordnung über Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung – ErsatzbaustoffV)

Mit der ErsatzbaustoffV soll es möglich werden Abfälle, die bisher deponiert werden müssen, als Ersatzbaustoffe zu verwerten. Mitunter besitzen diese Materialien durch ihren Entstehungsprozess hohe Schadstoffgehalte. Ihr Einbau muss deshalb so erfolgen, dass keine Schäden für die Umwelt resultieren, dies wird mit dem vorliegenden Entwurf jedoch nicht erreicht. Der BUND kritisiert im Einzelnen:

Fehlende Risikoabschätzung bei offenen Einbauweisen

Mineralische Ersatzbaustoffe wie z.B. Stahlwerks- oder Edelstahlschlacken können hoch mit Schadstoffen belastet sein. So übersteigen die Bleigehalte von Kupferschlacke und die Chromgehalte von Stahlwerksschlacken regelmäßig die Prüfwerte der BBodSchV für den Wirkungspfad Boden – Mensch. Die in der ErsatzbaustoffV festgelegten Werte zur Beurteilung der Schadlosigkeit von Ersatzbaustoffen berücksichtigen durch die Beschränkung auf Eluatgehalte nur einen möglichen Austrag von Schadstoffen ins Grundwasser. Feststoffwerte wurden für die meisten Ersatzbaustoffe nicht festgelegt. Bei einigen in der ErsatzbaustoffV beschriebenen Einbauweisen ist jedoch ein direkter Kontakt zwischen dem technischen Bauwerk und anderen Schutzgütern insbesondere auch zwischen Bauwerk und Mensch möglich.

Beispielsweise werden land- und forstwirtschaftliche Wege, Fuß- und Radwege oder Parkplätze vielfach als wassergebundene Decke angelegt. Dabei wird das aufgebrachte Material weder hydraulisch noch bituminös gebunden. Bereits durch die normale Nutzung dieser Flächen kann es zu Abrieb und Abwehung von Partikeln kommen. Bei geneigten Flächen zu Abspülung und Wassererosion. Werden schadstoffhaltige Ersatzbaustoffe verwendet, können die Flächen nutzende Menschen und die angrenzenden Böden und Biotope im Laufe der Jahre mit Schadstoffen belastet werden.

Bei Ersatzbaustoffen, die systembedingt hohe Schwermetallgehalte aufweisen, müssen deshalb die aus den Einbauweisen resultierenden Expositionsbedingungen überprüft werden. Hierzu zählen insbesondere die Einbauweisen 11, 12 und 13 der ErsatzbaustoffV.

Solange mögliche Belastungen für Menschen und Umwelt nicht ausgeschlossen werden können, dürfen hochbelastete Ersatzbaustoffe nicht für diese Einbauweisen verwendet werden. Sie müssen Feststoffgehalte einhalten, die sich an den Werten der BBodSchV für den Pfad Boden – Mensch der jeweils geplanten Nutzung orientieren. Auch ist dafür zu sorgen, dass sie nicht in der Nähe von empfindlichen Nutzungen (z. B. Kinderspielflächen) eingebaut werden.

Bei geschlossenen Bauweisen muss sichergestellt werden, dass die technischen Bauwerke über ihre gesamte Lebensdauer funktionstüchtig bleiben und schadstoffhaltiges Material nicht in die Umgebung ausgetragen wird (siehe unten).

Zu geringer Sicherheitsabstand vom Grundwasser (Anlage 2 ErsatzbaustoffV)

In Anlage 2 der Ersatzbaustoffverordnung werden die Eigenschaften der Grundwasserdeckschichten festgelegt. Es ist aus Gründen des Grundwasserschutzes nicht hinnehmbar, dass ein Materialeinbau bei grundwasserfreien Sickerstrecken kleiner 1 Meter ermöglicht wird. Diese zwar als „ungünstig“ bezeichneten Einbaumöglichkeiten sollten generell gestrichen werden. Es ist eine Mindestüberdeckung von einem Meter vorzusehen.

Unzureichend nachvollziehbare und vollziehbare Anforderungen (Anlage 2 ErsatzbaustoffV)

Die Anlage 2 ist mit mehr als 30 Einbautabellen, der Zuordnung von jeweils 17 Einbauweisen, einer Vielzahl von Ausnahmen und „Fußnotenregelungen“ sehr unübersichtlich und für die Vollzugspraxis vollkommen ungeeignet. Weder Bauherren und Verwender von Ersatzbaustoffen noch die zuständigen Behörden bekommen mit diesem Konvolut aus Tabellen und Werten eine nur ansatzweise praxistaugliche Entscheidungsgrundlage an die Hand.

Kontraproduktive Entbürokratisierung

Das nach § 24 Absatz 1 Entfallen von wasserrechtlichen Erlaubnisverfahren bei Einhaltung der Anforderungen der §§ 22 und 23 schränken die behördliche Entscheidungsmöglichkeiten stark ein. Eine angemessene Kontrolle des Einbaus und Verbleibs von Ersatzbaustoffen kann so in vielen Fällen nicht erfolgen, da die zuständige Behörde den Einbau gar nicht angezeigt bekommt. Die Beurteilung komplexer geologischer und hydrogeologischer Zusammenhänge, die 17 verschiedenen Einbauweisen bei technischen Bauwerken und die Beurteilung über günstige oder ungünstige Grundwasserdeckschichten liegt alleine in der Verantwortung der Bauherren bzw. Verwender von Ersatzbaustoffen. Aus Sicht des BUND wird das weitgehende Fehlen behördlicher Eingriffsmöglichkeiten und dem unkontrollierten Einbau zu erheblichen Problemen führen. Bereits heute werden immer wieder Fälle aufgedeckt, bei denen Materialien illegal eingebaut werden, die auch zum Teil strafrechtliche Relevanz haben. Diese Fälle werden durch die geplanten Regelungen im vorliegenden Entwurf auf Kosten von Umwelt und Menschen noch weiter ansteigen. Darüber hinaus ist die nach § 25 vorgesehene Anzeigepflicht von einer Woche vor Einbau des Materials viel zu kurz, um von Seiten der zuständigen Behörden eine sachgerechte Prüfung durchführen zu können. Im Einzelfall müssen ggf. weitergehende Gutachten zur Beurteilung vorhandener Grundwasserdeckschichten erstellt und geprüft werden. Für die nach § 22 (7) vorgesehene bodenkundliche Beurteilung der Grundwasserdeckschicht ist bisher weder ein Fachkundenachweis noch eine Kontrollmöglichkeit durch die zuständige Behörde vorgesehen.

Der BUND fordert, dass die Beurteilung durch einen nach § 18 BBodSchG zugelassenen Sachverständigen (Sachgebiet 2, Gefährdungsabschätzung für den Wirkungspfad Boden-Gewässer) erfolgen muss und der zuständigen Behörde vorgelegt werden muss.

Aufgrund fehlender Regelungen wird der Grundstückseigentümer über die Verwendung der Ersatzbaustoffe vielfach nicht informiert sein. Durch entsprechende Ergänzungen muss sichergestellt werden, dass der Grundstückseigentümer über den Einbau – auch bei Fällen in denen keine wasserrechtliche Erlaubnis notwendig ist – informiert ist, um bei einer Nutzungsänderung oder einem späteren Eingriff in den Untergrund den richtigen Umgang mit diesen Ersatzbaustoffen sicherzustellen (siehe Forderung nach einem Bodenschutzpass unten).

Unzureichende Umweltstandards

Aus Sicht des BUND ist in der ErsatzbaustoffV eine dauerhafte, schadlose Verwertung nicht durchgängig sichergestellt. In Einzelfällen werden gegenüber der derzeitigen Praxis mit der geplanten ErsatzbaustoffV Umweltstandards gesenkt. Beispielfhaft zu nennen sind:

- Der Einbauwert BM-F3 der ErsatzbaustoffV für Arsen beträgt mit 150 mg/kg das Sechsfache des Prüfwertes von 25 mg/kg für Kinderspielflächen nach BBodSchV. Da BM-F3 Material im Wegebau unterhalb von wassergebundenen Decken eingebaut werden dürfte, besteht die Gefahr, dass Tragschichten im Wegebau im Bereich von Kinderspielflächen mit einem Vielfachen des Prüfwertes verwendet werden dürften. Gleiches gilt für den Parameter Blei (700 mg/kg Einbauwert nach EBV, 200 mg/kg Prüfwert Kinderspielflächen).
- Polycyclische aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK) sind persistente organische Schadstoffe und krebserregend. In der „Verordnung (EG) Nr. 850/2004 des europäischen Parlamentes und des Rates vom 29. April 2004 über persistente organische Schadstoffe“ werden sie im Anhang III aufgeführt und unterliegen damit den Bestimmungen der Verordnung zur Verringerung der Freisetzung.
 - Der Wert von 30 mg/kg PAK₁₆ für BM-F3 entspricht dem Wert für DK 0-Deponien gemäß Deponieverordnung. Dieses Wertenniveau für BM-F3 Materialien ist aus Sicht des BUND nicht akzeptabel, da häufig bei PAK Gehalten in dieser Größenordnung eine Überschreitung des Prüfwertes für B(a)P zu erwarten ist. Auch dieses Material dürfte gemäß Entwurf der ErsatzbaustoffV unterhalb wassergebundener Decken im Wegebau von Parkanlagen etc. verwendet werden.
 - In der ErsatzbaustoffV werden für Recyclingbaustoffe der Qualitätsstufe RC-1 ein PAK₁₆ Feststoffgehalt von 10 mg/kg festgelegt. Aktuell angewandte und in der Zielstellung mit der ErsatzbaustoffV vergleichbare Regelwerke, wie die Technischen Lieferbedingungen für Gesteinskörnungen im Straßenbau (TL Gestein-StB 04), und der Z 1.1-Wert der TR Bauschutt der LAGA- Mitteilung 20 geben für PAK₁₆ einen Feststoffgehalt von 5 mg/kg vor. Der BUND fordert bei Recyclingbaustoffen für die Kategorie RC-1 den Parameter PAK₁₆ auf 5 mg/kg zu begrenzen.
- Schlacken und Aschen aus der Sonderabfallverbrennung (SAVA) wurden gegenüber vorhergehenden Arbeitsentwürfen zusätzlich in die Liste der Ersatzbaustoffe aufgenommen. Vor dem Hintergrund, dass laut Begründung auf Seite 120 des Referentenentwurfs für Artikel 3 (DeponieV) keine sichere Datenlage für die Regelannahme vorliegt, dass WF-10-Eluate nie höher sein können als WF-2-Eluate, dürfen diese Schlacken und Aschen nicht ohne weitere Analytik auf eine Deponie der Klasse 1 verbracht werden. Im Umkehrschluss sollen diese aber bei Einhaltung der Voraussetzungen entsprechend der Anlagen 1 und 2 der ErsatzbaustoffV als Ersatzbaustoff Verwendung finden können. Von Seiten des BUND wird gefordert, die Materialklassen SAVA-1 und SAVA-2 aus dem Katalog der Anlagen 1 und 2 der ErsatzbaustoffV ersatzlos zu streichen.

Verankerung einer Rückbauverpflichtung und Sicherheits- und Rückbaufond

Nicht auszuschließen ist, dass technische Bauwerke nach Aufgabe der Nutzung nur teilweise oder gar nicht zurückgebaut werden. So ist beim Rückbau von Windkraftanlagen regelmäßig vorgesehen, die Betonfundamente im Boden zu belassen.

Zudem besteht für die Land- und Forstwirtschaft keine Rückbauverpflichtung für das Wegenetz im Außenbereich (vgl. Baugesetzbuch § 35 Absatz 1 und Absatz 5). Oft werden landwirtschaftliche Wege, wenn sie nicht mehr gebraucht werden anstelle eines ordnungsgemäßen Rückbaus untergepflügt. Durch diese Praxis

ist nicht auszuschließen, dass mit Schadstoffen belastete Baumaterialien auf Grundlage der ErsatzbaustoffV im Außenbereich verbaut werden und dort auf Dauer verbleiben.

Im geltenden Bodenschutzrecht können bei Sicherungsmaßnahmen durch die zuständige Behörde zur Aufrechterhaltung von Sicherungs- und Überwachungsmaßnahmen in der Zukunft Sicherheitsleistungen eingefordert werden (§ 10 (1) BBodSchG). Vorgesehen ist auch eine behördliche Überwachung und die Anordnung von Eigenkontrollmaßnahmen (§ 15 BBodSchG). Sicherungsmaßnahmen müssen gewährleisten, dass dauerhaft Gefahren und erhebliche Nachteile ausgeschlossen sind. Deren Wirksamkeit ist zu belegen und dauerhaft zu überwachen. Beim Einbau von schadstoffhaltigen Ersatzbaustoffen müssen die gleichen Anforderungen wie bei der Altlastensanierung gelten. Erforderlich ist, dass die technischen Bauwerke in welchem Ersatzbaustoffe verwendet und eingebaut werden, dauerhaft funktionstüchtig sind. Auch muss sichergestellt sein, dass nach Beendigung der Nutzung die belasteten mineralischen Ersatzbaustoffe ordnungsgemäß zurückgebaut werden. Notwendig ist zudem eine regelmäßige Kontrolle und erforderlichenfalls eine Reparatur der technischen „Sicherungsmaßnahmen“. Damit Kontrolle und der Rückbau der Ersatzbaustoffe gewährleistet ist, fordert der BUND, dass das Instrument der Sicherheitsleistung (Rückbaufond) im Rahmen der ErsatzbaustoffV eingeführt wird.

Artikel 2: Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV)

Physikalische Einwirkungen (§ 4)

Die Klarstellung, dass physikalische Einwirkungen auf den Boden zu schädlichen Bodenveränderungen führen können, wird ebenso wie die Möglichkeit zur Anordnung einer bodenkundlichen Baubegleitung ausdrücklich begrüßt. Zu kritisieren ist jedoch die halbherzige Herangehensweise. Vermisst wird ein eindeutiges Signal, die Bodenschutzbehörden in ihrem Zuständigkeitsbereich zu stärken. Der BUND fordert, dass die Entscheidung über eine bodenkundliche Baubegleitung im Einvernehmen zwischen der für die Genehmigung zuständige Behörde und der für den Bodenschutz zuständigen Behörde getroffen werden muss und dass die bodenkundliche Baubegleitung bei einer Eingriffsfläche von mehr als 10.000 qm verbindlich vorgeschrieben wird. Bei empfindlichen Böden, insbesondere bei grundwasserbeeinflussten, verdichtungsempfindlichen Böden und Böden mit hohem Humusgehalt wird die verbindliche bodenkundliche Baubegleitung bereits ab einer Eingriffsfläche von 5.000 qm gefordert.

Fehlende Konkretisierung der guten fachlichen Praxis

Die Bereiche nichtstofflicher Bodenveränderungen wie Erosion und Verdichtung im Kontext der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung werden weiterhin stiefmütterlich behandelt. Hier wird die Chance vertan, die bisher in § 17 BBodSchG weitgehend unbestimmten Inhalte der guten fachlichen Praxis zu konkretisieren. Der BUND fordert, diesen Themenkreis in die Novellierung der Bodenschutzverordnung aufzunehmen. Anhaltspunkte für die Regelungsinhalte bieten das 1999 erschienene Standpunktpapier mit Grundsätzen und Handlungsempfehlungen zur guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung das Landwirtschaftsministerium (BMELV), veröffentlicht im Bundesanzeiger vom 20. April 1999, Seite 658 ff.

Missverständliche Formulierung in § 6 Absatz 3

Die Formulierung in § 6 Absatz 3 ist nicht nachvollziehbar. Es muss ausgeschlossen werden, dass in Gebieten mit Materialien mit mehr als 10 Vol% mineralischen Bestandteilen, Materialien mit erhöhten Stoffgehalten von außerhalb eingebracht werden.

Senken von Umweltstandards (§ 8 Absatz 7)

Nicht hinnehmbar ist die Senkung der existierenden Umweltstandards bei der Verfüllung. Die im dritten Arbeitsentwurf enthaltene Ausnahmeregelung in § 8 Absatz 7, die höhere Schadstoffwerte und bodenfremdes Material in Verfüllungen zulässt, wird von Seiten des BUND entschieden abgelehnt.

Es besteht die Gefahr, dass durch diese Regelung in unbelasteten Landschaftsräumen belastetes Material verfüllt wird. Dies ist derzeit in der weit überwiegenden Zahl der Bundesländer, die die TR Boden 2004 anwenden, nicht zulässig. Verfüllungen dienen der Wiederherstellung von Böden. Der Einsatz von belastetem Material entspricht nicht den Zielsetzungen des Bodenschutzes. Der politische Widerstand gegen Deponien darf nicht dazu führen, dass Verfüllungen für die Verwertung von belastetem Material genutzt werden, weil diese billiger sind und „harmloser“ wirken. **Verfüllungen dürfen nicht zu versteckten Deponien werden.** Auch soll im vorliegenden Arbeitsentwurf zugelassen werden, dass neben Bodenmaterial andere mineralische Stoffe, somit auch Ersatzbaustoffe, unterhalb und außerhalb der durchwurzelbaren Bodenschicht eingebracht werden
BUND-Stellungnahme zum Referentenentwurf der Mantelverordnung Ersatzbaustoffe/Bodenschutz

dürfen. Das Grundprinzip des Bodenschutzes „Gleiches zu Gleichem“ wird so nicht nur in Hinblick auf die Stoffgehalte ausgehebelt. Auch diese Öffnung wird vom BUND abgelehnt und eine Beschränkung auf Bodenmaterial gefordert. Der BUND fordert daher § 8 Absatz 7 ersatzlos zu streichen.

Sehr positiv wird von Seiten des BUND die Senkung der Prüfwerte für Polyzyklische Aromatische Kohlenwasserstoffe beim Wirkungspfad Boden – Mensch gesehen. Die neue Regelung, bei der Benzo(a)pyren als Stellvertretersubstanz für die PAK₁₆ bei Vorliegen von typischen PAK-Gemischen mit Werten zwischen 0,5 und 5 mg/kg belegt wird, setzt die seit langem überfällige Neubewertung um.

Der BUND fordert:

- Die Systematische Überprüfung der Einbauweisen und Wertesetzung der Ersatzbaustoff-verordnung hinsichtlich der Belastung weiterer Schutzgüter
- Die Einrichtung eines Rückbaufonds
- Die Einführung eines Bodenschutzpasses

Der BUND fordert zur Dokumentation von eingebrachten Ersatzbaustoffen und Bodenmaterialien einen „Bodenschutzpass“. Damit wird sichergestellt, dass auf oder eingebrachten Materialien ordnungsgemäß dokumentiert werden. Dies ist insbesondere auch deswegen notwendig, damit bei späteren die Fläche betreffenden Fragestellungen (z. B. bei baulichen oder landschaftsgestalterischen Maßnahmen, Eigentümerwechsel) zuverlässig Auskunft über das bei Verfüllungen oder landschaftsnahen technischen Bauweisen (z. B. Lärmschutzwall) verwendete Material gegeben werden kann. Dies ist wichtig, weil für Verfüllmaterialien und mineralische Ersatzbaustoffe höhere Schadstoffwerte zugelassen werden als für Materialien, welche direkt auf oder in eine durchwurzelbare Bodenschicht ein- bzw. aufgebracht werden dürfen. Nur so lässt sich auf lange Sicht das Risiko von Schadstoffbelastungen und Altlasten beim Grundstückskauf minimieren.

- Zeitnahe Erarbeitung einer Vollzugshilfe

Viele Fragestellungen bzw. Grenzbereiche der Vollzugspraxis werden in den Verordnungen nicht abschließend geregelt. Einzelfallentscheidungen werden deshalb auch zukünftig erfolgen müssen. Sollte es trotz dieser massiven Kritik am vorliegenden Entwurf zu einer Verabschiedung der Mantelverordnung kommen, ist es dringend erforderlich zeitnah eine Arbeitshilfe unter Mitwirkung der Umweltverbände, der Boden- und Altlastenverbände sowie von Fachleuten aus der kommunalen Vollzugspraxis zu erstellen.

27. Februar 2017



Olaf Bandt
Bundesgeschäftsführer
Politik und Kommunikation



Ingo Valentin
Arbeitskreis Bodenschutz/ Altlasten
im Wissenschaftlichen Beirat des BUND

Kontakt/ Ansprechpartner und weitere Informationen:

Dr. Rolf Buschmann
Referent Technischer Umweltschutz
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND)
Am Köllnischen Park 1, 10179 Berlin
Tel. 030 27586-482
Rolf.Buschmann@bund.net