
SCHWERPUNKTTHEMA:

FÜR PRAXISGERECHTE UND WIRTSCHAFTLICHE REGELUNGEN FÜR BÖDEN, BAUABFÄLLE UND RECYCLING-BAUSTOFFE !

Worum geht es?

Neues Abfallrecht

Am 1. Juni 2012 trat das neue Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) in Kraft. Damit soll u.a. die Kreislaufwirtschaft gestärkt und die Recyclingquote erhöht sowie Boden und Grundwasser noch besser geschützt werden. Der Gesetzgeber strebt im Ergebnis mit der Novelle des Abfallrechts „eine ökologisch und ökonomisch effizientere sowie verbraucherfreundlichere Ausrichtung der Abfallwirtschaft“ an.

Gegenwärtig wird von der Bundesregierung auf der Grundlage des KrWG unter der Bezeichnung „Mantelverordnung“ ein umfangreiches Verordnungspaket erarbeitet, das zahlreiche Änderungen für den Umgang mit Bauabfällen und Recycling-Baustoffen, aber auch mit Bodenaushub, in der Baupraxis mit sich bringen soll. Mit einer novellierten **Grundwasserverordnung** soll eine Verrechtlichung (starre Festlegung) einer Vielzahl von teils neuen Geringfügigkeitsschwellenwerten und die obligatorische Prüfung von Stoffkonzentrationen vor Einleitung in das Grundwasser ohne Berücksichtigung jeglicher Verdünnungseffekte bei vielen Baumaßnahmen eingeführt werden. Mit der neuen **Ersatzbaustoffverordnung** sollen die Herstellung, der Einbau und die Verwendung sog. mineralischer Ersatzbaustoffe in technischen Bauwerken bundeseinheitlich geregelt werden. Der Nachweis festgelegter Materialwerte, ferner Eignungsnachweise und dokumentierte Güteüberwachungen von Bodenmaterial (BM), Recycling-Baustoffen (RC), Baggergut (BB) und Ziegelmaterial (ZM) soll künftig obligatorische Voraussetzung für deren Verwendung als sog. Ersatzbaustoffe sein. Durch Klassierung der Stoffe sollen deren zugelassene Einbauweisen in technischen Bauwerken bestimmt werden.

Negative wirtschaftliche Auswirkungen

Die Umsetzung dieser Regelungen in der vorgesehenen Form würde für die Bauwirtschaft, aber auch für die öffentlichen und privaten Bauherren und die Kreislaufwirtschaft gravierende negative wirtschaftliche Auswirkungen haben. Das Bauen würde sehr viel teurer und bürokratischer, die Verwertungsquote würde deutlich sinken, die vorhandenen Deponiekapazitäten werden nicht mehr ausreichen. Bei alledem ist ein ökologischer Nutzen nicht erkennbar.

Boden wird zu Abfall

Durch das KrWG werden erstmals alle Stoffe oder Materialien, die bei Bauarbeiten anfallen und nicht im Rahmen der Baumaßnahme wieder verbaut werden, grundsätzlich zu Abfall erklärt. Auch ausgehobener Boden ist ab sofort „Abfall“, es sei denn, er ist nicht kontaminiert und wird an Ort und Stelle für Bauzwecke verwendet (§ 2 Abs. 2 Ziff. 11 KrWG). Nach der neuen „Abfallhierarchie“ gem. § 6 Abs. 1 KrWG muss Abfall zuallererst vermieden werden. Wenn das nicht möglich ist, soll er zur Wiederverwendung vorbereitet und anschließend recycelt werden. Ist auch dies nicht möglich, ist der Bauabfall energetisch zu verwerten oder zu verfüllen. Nur wenn auch dies nicht möglich ist, muss der Abfall beseitigt (deponiert) werden. Dabei muss die Verwertung von (Bau-) Abfällen ordnungsgemäß und schadlos erfolgen (§ 7 Abs. 3 KrWG).

Kostenintensives einheitliches Verfahren

Bisher gibt der bayerische Leitfaden „Anforderungen an die Verwertung von Recycling-Baustoffen / Bauschutt in technischen Bauwerken“ (RC-Leitfaden) Hinweise für den Einbau von recycelten Baustoffen und Bauschutt in technische Bauwerke. In Bayern galt seit dessen Einführung außerdem das Merkblatt der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) „LAGA M 20 - Anforderungen an die stoffliche Verwertung von mineralischen Reststoffen/Abfällen“ als Vollzugshilfe für die Verwaltung. Für den Umgang mit Bodenaushub wurde bis zum Inkrafttreten des KrWG kein einheitlicher Regelungsbedarf gesehen.

Das bisherige Untersuchungskonzept nach LAGA M 20 für Bodenaushub, Boden, Straßenaufbruch und Bauschutt sah nur bei Vorliegen eines begründeten Verdachts auf Abweichungen von der für die beabsichtigte Verwertung zulässigen Beschaffenheit vor, dass Untersuchungen für die Beurteilung der Belastung durchzuführen sind. Art und Umfang der dann erforderlichen Untersuchungen (z. B. Auswertung vorhandener Unterlagen, Analytik) waren bisher abhängig von der Beschaffenheit des Materials, den Verdachtskriterien am Entstehungsort, dem beabsichtigten Verwendungszweck des Materials und den besonderen Gegebenheiten am Einbauort.

Mit der geplanten Ersatzbaustoffverordnung soll die bislang verdachtsabhängige abfallrechtliche Prüfung von Bauschutt, Straßenaufbruch und Bodenmaterial durch ein verdachtsunabhängiges, kompliziertes, kostenintensives, bundesweit einheitliches, für jeden Abfall und jede Baustelle geltendes, detailliert geregeltes Verfahren ersetzt werden.

Einsatz von normgerechten Betonen blockiert

Der Einsatz von normgerechten Betonen bei technischen Bauwerken im Grundwasser würde bei unverändertem Inkrafttreten der Ersatzbaustoffverordnung blockiert. Denn nach den Vorstellungen des Bundesumweltministeriums sollen nur solche Bauprodukte im Grundwasser eingesetzt werden können, deren Verwendungsregeln die Einhaltung von Anforderungen an den Gewässerschutz sicherstellen. Dies würde derzeit ausschließlich auf zementgebundene Baustoffe zutreffen, die diesen Nachweis im Rahmen einer kostenintensiven bauaufsichtlichen Zulassung erbracht haben. Betone, die nach den einschlägigen europäischen bzw. nationalen Betonnormen hergestellt werden, könnten nicht eingesetzt werden, da der Nachweis der „Umweltverträglichkeit“ in den Normen bisher noch nicht konkret ausgestaltet ist.

Bürokratie auf jeder Baustelle

Die Ersatzbaustoffverordnung wird zu Bürokratie auf fast jeder Baustelle führen. Die umfangreichen Probenahmen und die Erfüllung der neuen Prüf-, Dokumentations-, Nachweis- und Klassierungspflichten sowie die Erfüllung der Vorgaben von geregelten zulässigen Einbauweisen von klassierten mineralischen „Ersatz“-baustoffen können nur mit einem erheblichen personellen und zeitlichen Aufwand bewältigt werden.

Beispiel Bodenaushub

Zwar soll nicht aufbereitetes Bodenmaterial (Bodenaushub), das unmittelbar als Ersatzbaustoff in ein technisches Bauwerk eingebaut werden soll, nicht den Anforderungen der Güteüberwachung unterliegen, aber gemäß der Begründung zum Entwurf der Ersatzbaustoffverordnung soll § 12 der Ersatzbaustoffverordnung *„den Hersteller (verpflichten), Bodenmaterial, das ausgehoben oder abgeschoben werden soll und ohne weitere Aufarbeitung unmittelbar als Ersatzbaustoff verwertet werden soll, vor Durchführung dieser Baumaßnahmen untersuchen zu lassen. Wird das ausgehobene oder abgeschobene Bodenmaterial in unmittelbarer Nähe der Baumaßnahme vorübergehend aufgehaldet, kann alternativ auch dieses untersucht werden.“*

Der Untersuchungsumfang soll sich nach genau bezeichneten Materialwerten richten, die Bestandteil der Verordnung werden sollen. Repräsentative Probenahmen sollen zwingend vorgeschrieben werden. In jedem einzelnen Fall soll ein Probenahmeprotokoll entsprechend der LAGA Mitteilung 32 erforderlich sein und die Probe selbst durch eine qualifizierte unabhängige Person oder Stelle vorgenommen werden. Die Messergebnisse selbst sollen nach den Vorgaben der geplanten neuen Verordnung bewertet werden.

Explodierende Baukosten

Das federführende Bundesumweltministerium geht in seiner Begründung zum Entwurf der Ersatzbaustoffverordnung davon aus, dass es durch die neue Ersatzbaustoffverordnung nicht zu Kostensteigerungen kommt. Diese Einschätzung ist falsch. Die Kosten werden ganz erheblich steigen. Das Bundesumweltministerium verkennt völlig, dass etwa Bodenaushub, der nach Sicht- und ggfls. Geruchsprüfung als unproblematisch eingestuft wird, bislang überhaupt nicht als „Abfall“ oder als „Ersatzbaustoff“ behandelt wird und deshalb gar keiner Prüfung, Dokumentation und Überwachung unterliegt. Dies betrifft allein in Bayern mehrere Millionen Tonnen Aushub. Entgegen der Einschätzung des Bundesumweltministeriums werden die Kosten nach Einführung der Ersatzbaustoffverordnung und Grundwasserverordnung erheblich steigen.

Baukostenexplosion - Beispiel 1:

Voraussichtliche Mehrkosten bei Errichtung eines Einfamilienhauses nach Inkrafttreten der geplanten Ersatzbaustoff- und Grundwasserverordnungen

Vorabbeprobung des Bodens	1.000,- Euro
Bohrungen oder Schürfen	1.000,- Euro
Abfuhr und Deponierung des Bodens	25.000,- Euro
Kosten für Ersatzbaustoff (Bodenmaterial) an der Baustelle oder an anderer Stelle	10.000,- Euro
abzgl. Sowieso-Kosten für bereits bislang deponierbares Bodenmaterial ca. 30%	-11.250,- Euro
Mehrkosten für Herstellung Hausanschlüsse (Kanalisation, Wasser, Strom, Medien)	2.000,- Euro
Protokoll- und Dokumentationswesen sowie Archivierung und Ablaufkoordinierung	1.250,- Euro
Schulungen und Nachweise für Fachpersonal, Verwaltungskosten	450,- Euro
Mehrkosten gesamt (netto)	29.450,- Euro

Dies entspricht bei einem durchschnittlichen Einfamilienhaus ca. 15% der Herstellungskosten. Nicht berücksichtigt wurden der eventuell vorhandene abzutragende Oberboden sowie Flächenbefestigungen für vorhandene Stellplätze, Terrassen und sonstige Einbauten auf dem zu bebauenden Grundstück. Regionale Kostenschwankungen wurden nicht berücksichtigt.

Beispiel 2:

Voraussichtliche Mehrkosten für einen Innerortskanal nach Inkrafttreten der geplanten Ersatzbaustoff- und Grundwasserverordnungen

Kanalabmessungen: 100 m Länge x 1,60 m Breite x 3,50 m Tiefe

1. Abfuhr und Deponierung des Bodens (wegen neuen und verschärften Grenzwerten sowie notwendiger Klassierung des Bodens)

Asphaltaufbruch	32 m ³ a 24,- Euro	768,00 Euro
Schotterunterbau	64 m ³ a 15,- Euro	960,00 Euro
Aushub	400 m ³ a 25,- Euro	10.000,- Euro
Rohre und Umhüllung	30 m ³ a 35,- Euro	1.050,- Euro
Zwischensumme		12.778,-Euro

2. Zusätzliche Transportkosten, Bohrungen, Probenahmen, Dokumentation etc.

Erhöhte Transportkosten für Entsorgungsunternehmen 520 m ³ x 5,00 Euro /m ³	2.600,- Euro
abzgl. Sowieso-Kosten von ca. 15% aus Position Tabelle 1	-1.917,- Euro
Vorabbeprobungen 5 x 1.000,- Euro	5.000,- Euro
Bohrungen	2.000,- Euro
Protokollierung u. Dokumentation, Ablaufkoordinierung	1.500,- Euro
Verwaltungsgebühren und Fachpersonal	1.000,- Euro
Ersatzbaustoffe (Bodenmaterial) an der Baustelle oder an anderer Stelle 490 m ³ x 20,- Euro	9.800,- Euro
Zwischensumme	19.983,- Euro

3. Voraussichtliche Mehrkosten

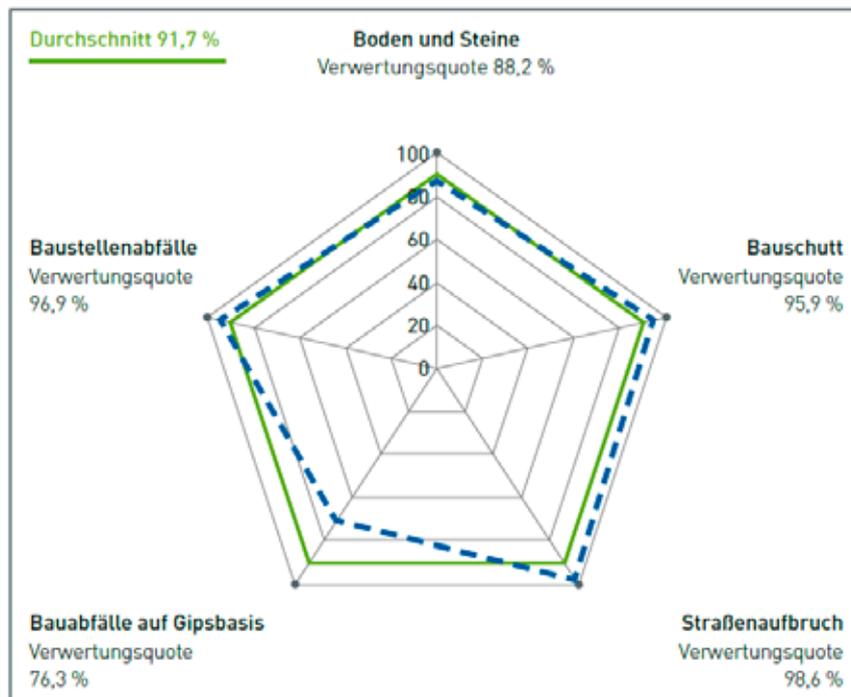
GESAMT (netto)	32.761,- Euro
-----------------------	----------------------

Dies entspricht mehr als 10% der Erstellungskosten.

Verwertungsquote für Bauabfälle in Gefahr

Die deutsche Bauwirtschaft hat im Rahmen einer Selbstverpflichtung den Nachweis erbracht, dass derzeit über 90 Prozent der jährlich anfallenden mineralischen Bauabfälle umweltverträglich wiederverwertet werden. Von den 2010 angefallenen 105,7 Mio. t Bodenaushub, Baggergut und Gleisschotter wurden insgesamt 83,4 Mio. t (78,9 Prozent) verwertet.

Verwertungsquoten mineralischer Bauabfälle 2010



Quelle: Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e.V. : 13. Monitoring-Bericht Mineralische Bauabfälle, 3/2013

Dies ist durch die geplante Mantelverordnung in Gefahr. Denn diese wird dazu führen, dass vor allem in der größten Gruppe der mineralischen Bauabfälle, den Böden und Steinen, vielfach deren wirtschaftliche Verwertung unmöglich wird und die Beseitigung auf Deponien zum Regelfall. Dabei geht es allein in Bayern um rund 28 Mio. Tonnen.

Was wollen wir erreichen?

Die Verbände der deutschen Bauwirtschaft, unter ihnen mit dem Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) und dem Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB) die Spitzenverbände von Baugewerbe und Bauindustrie, sowie der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) fordern praxisgerechte Regelungen für Bodenaushub, Bauabfälle und Recyclingbaustoffe. Ihr Ziel sind deutschlandweit einheitliche, wirtschaftlich vertretbare, praktisch handhabbare und umweltgerechte abfallrechtliche Vorschriften, die die Kreislaufwirtschaft durch die Möglichkeit zur umweltverträglichen Wiederverwertung der anfallenden mineralischen Bauabfälle fördern, das Bauen nicht wesentlich verteuern und die Überwachungs-, Prüf- und Dokumentationspflichten in einem auch für Mittelständler und kleine und mittlere Bauvorhaben vertretbaren Rahmen halten. Die Verwertungsregeln für Bauabfälle müssen die Aufrechterhaltung der bestehenden, etablierten und ressourcenschonende Kreislaufwirtschaft sicherstellen und nicht erschweren. Deshalb dringen wir auf eine Reihe von Korrekturen und Klarstellungen hinsichtlich des Anwendungsbereichs in der Grundwasser- und Ersatzbaustoffverordnung.

Unsere Stellungnahme zu den Entwürfen der novellierten Grundwasserverordnung und der neuen Ersatzbaustoffverordnung im Einzelnen:

- **Die geplante Novelle der Grundwasserverordnung ist abzulehnen.** Diese Verordnung wurde erst im Jahr 2012 den modernsten Anforderungen des Umweltschutzes und den Vorgaben des europäischen Wasser- und Bodenrechts im Rahmen einer 1:1-Umsetzung der Vorgaben der EU-Grundwasserrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt. Die Festlegung dutzender weiterer sog. Geringfügigkeitsschwellenwerte ist weder erforderlich noch im Sinne der Kreislauf- und Bauwirtschaft förderlich. Eine Verrechtlichung weiterer Prüfwerte wird dem Grundsatz der wettbewerbsneutralen 1:1-Umsetzung von EU-Richtlinien, zu dem sich die Bundesregierung in ihrem Koalitionspapier bekannt hat, nicht gerecht.
- **Ausnahme der Zwischenlagerung von ausgehobenem Boden und Gesteinen von der Erlaubnispflicht nach der Grundwasserverordnung:** Falls eine Novellierung der Grundwasserverordnung unumgänglich sein sollte, muss die Zwischenlagerung von ausgehobenem Boden vom Anwendungsbereich der Grundwasserverordnung ausgenommen werden. Denn sowohl wegen der bisherigen praktischen Erfahrungen aus dem behördlichen Vollzug als auch aus dem Umstand, dass bei Baumaßnahmen ausgehobene gewachsene Böden und Gesteine regelmäßig umweltrechtlich unbedenklich sind, sollte im Verordnungstext klargestellt werden, dass das Zwischen- und Umlagern von Boden keinen erlaubnispflichtigen Tatbestand darstellt. Wir schlagen deshalb vor, in § 1 der neuen Grundwasserverordnung folgenden Absatz einzufügen:
„(5) Keiner Erlaubnis nach dieser Vorschrift bedürfen die Zwischenlagerung und Umlagerung von Bodenmaterialien im Rahmen der Errichtung, des Umbaus oder der Unterhaltung von baulichen und betrieblichen Anlagen, sofern die Bodenmaterialien am Herkunftsort wiederverwendet werden. Dies gilt auch für Bodenmaterial, das bei der übertägigen Gewinnung von Bodenschätzen anfällt und zur Wiedernutzbarmachung oder für Zwecke des Gewinnungsbetriebes wiederverwendet wird.“
- **Einsatz von genormten Betonen im Grundwasser erlauben:** Gemäß § 13a Abs. 3 des Entwurfs der Grundwasserverordnung können nur solche Bauprodukte bei Grundwasserberührung eingesetzt werden, deren Verwendungsregeln die Einhaltung von Anforderungen an den Gewässerschutz sicherstellen. Dies würde derzeit ausschließlich auf zementgebundene Baustoffe zutreffen, die diesen Nachweis im Rahmen einer kostenintensiven bauaufsichtlichen Zulassung erbracht haben. Betone, die nach den einschlägigen europäischen bzw. nationalen Betonnormen hergestellt werden, könnten nicht eingesetzt werden, da der Nachweis der „Umweltverträglichkeit“ in den Normen bisher noch nicht konkret ausgestaltet ist. Auch wenn die entsprechenden europäischen Normungsarbeiten im CEN TC 351 weit fortgeschritten sind, werden bis zur konkreten normativen Ausgestaltung noch einige Jahre vergehen. Bei unverän-

derem Inkrafttreten der Verordnung wäre nicht nur der Einsatz von nach Norm hergestellten Betonen blockiert, sondern auch die Anwendung über bauaufsichtliche Zulassungen (aufgrund überschrittener Vanadium- und Cadmium-Prüfwerte). Um den Einsatz von genormten Betonen, die aus normierten und güteüberwachten Ausgangsstoffen hergestellt sind, im Grundwasser grundsätzlich und ohne gesonderte Prüfung auch künftig zu erlauben, fordern wir daher, §13a Abs. 3 der Grundwasserverordnung (Entwurf) um folgenden Satz 3 zu ergänzen:

„Hiervon ist auszugehen, wenn der chemische Grundwasserzustand gemäß § 7 als gut eingestuft werden kann.“

- **Herausnahme von gewachsenen Böden und natürlichen Gesteinen aus dem sachlichen Anwendungsbereich der Ersatzbaustoffverordnung.** Bei Baumaßnahmen fallen in großem Umfang Böden und natürliche Gesteine an, die einer besonderen Überwachung regelmäßig nicht bedürfen. Dies gilt etwa für Verkehrsprojekte, den Bau von Wohngebäuden ebenso wie für die Errichtung von Anlagen auf der „grünen Wiese“. Das hier anfallende Material ist zumeist unbedenklich. In diesen Konstellationen besteht sachlich keine Rechtfertigung, höhere Anforderungen zu stellen als an die in § 1 Abs. 2 Ziff. 1 Ersatzbaustoff-VO-E aufgezählten Primärrohstoffe. Nach dem aktuellen Entwurf werden Böden unter den Generalverdacht einer Verunreinigung gestellt. Diese sind aber gerade kein „Abfall“. Die Anwendung der Vorschriften des § 12 Ersatzbaustoff-VO-E auf unverdächtige Böden würde ohne Nutzen für die Umwelt erheblichen Mehraufwand, große Bürokratie und hohe Kosten verursachen. Außerdem würde dies die Kreislaufwirtschaftsquote in der Bauwirtschaft deutlich senken und wertvollen Deponieplatz zusätzlich beanspruchen. Damit Bodenaushub auch künftig grundsätzlich ohne Erzeugernachweis, Güteüberwachung, Prüfzeugnis und Klassierung wieder verbaut werden kann, schlagen wir eine Änderung von § 1 Abs. 2 Ziff. 1 des Entwurfs der Ersatzbaustoff-VO vor. Dieser Paragraph sollte wie folgt ergänzt werden:

Diese Verordnung gilt nicht für (...) „dies gilt auch für gewachsene Böden und natürliche Gesteine, die aus Bautätigkeiten herrühren, sofern keine Anhaltspunkte für anthropogene Belastungen vorliegen.“

- **Gegen eine Festlegung von bestimmten Ersatzbaustoffen als Nebenprodukte:** Die Regelung des § 18 der Ersatzbaustoffverordnung (Nebenprodukte) ist geeignet, erhebliche Unklarheiten im Verhältnis zum Kreislaufwirtschafts- und Abfallrecht zu schaffen. § 18 legt die Eigenschaft bestimmter mineralischer Ersatzbaustoffe als Nebenprodukte i.S.v. § 4 KrWG fest. Dabei stellt § 18 maßgeblich darauf ab, dass ein Stoff oder Gegenstand nur dann Nebenprodukt ist, wenn er nicht „zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt führt“. Die Einengung der Produkteigenschaft auf wenige Ersatzbaustoffe würde das Ziel einer möglichst weitgehenden Kreislauf- und Recyclingwirtschaft nachhaltig beeinträchtigen. Zudem wird der bisherige Ansatz der Ersatzbaustoffverordnung, verwendungsbezogene Anforderungen an den Einbau der Ersatzbaustoffe ungeachtet der rechtlichen Einordnung des jeweiligen Ersatzbaustoffes als Abfall oder Produkt zu regeln, in Frage gestellt. An diesem Ansatz sollte aber unbedingt festgehalten werden, da er eine rechtssichere Verwendung der Ersatzbaustoffe gewährleistet.
- Der vom Bundesumweltministerium in der Ersatzbaustoffverordnung vorgesehene **Katalog der möglichen Verwendungsweisen für Ersatzbaustoffe ist viel zu eng und in der Baupraxis zu kompliziert.** Er sollte deutlich vereinfacht werden.
- **Auch RC- und BM- Stoffe der neuen Klassen 2 und 3 müssen aus dem Abfallregime entlassen und als Baustoffe anerkannt werden,** ansonsten ist deren wirtschaftliche Verwertung unmöglich.
- **Vor den Ordnungsverfahren muss jeweils eine Folgenabschätzung hinsichtlich der Auswirkungen auf die Stoffströme der Kreislaufwirtschaft durchgeführt werden.** Die deutsche Bauwirtschaft geht von drastischen Verschlechterungen der Verwertungsmöglichkeiten von Ersatzbaustoffen und Böden aus. Da bereits heute schlechtere Materialqualitäten nicht vom Markt nachgefragt werden, wird die Beseitigung / Entsorgung von mineralischen Bauabfällen deutlich zunehmen.

- **Flexible Anwendung im praktischen Vollzug des Abfallregimes:** Bis zum Inkrafttreten der in der neuen Ersatzbaustoffverordnung und ggfls. der weiteren Verordnungen im Rahmen der sog. Mantelverordnung getroffenen konkreten Regelungen zum neuen Abfall- und Entsorgungsregime im Baubereich sollte auf der Grundlage der grundsätzlichen Vorgaben des KrWG mit Augenmaß und unter Berücksichtigung des Einzelfalls sowie der seit Jahren bewährten LAGA-Regelungen denjenigen Maßnahmen der Vorrang gebühren, die den Schutz von Mensch und Umwelt am besten gewährleisten und gleichzeitig wirtschaftlich darstellbar sind, sowie keine unnötigen bürokratischen Hürden aufstellen.

Impressum

Herausgeber:
Landesverband
Bayerischer
Bauinnungen

Bavariaring 31
80336 München

Tel.: 089 / 76 79 - 0
Fax: 089 / 76 85 62
info@lbb-bayern.de
www.lbb-bayern.de

Stand:
Juli 2013