

Berlin, 19. Februar 2021

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

Vorläufige Stellungnahme

Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung

Beschluss des Bundesrates vom 06.11.20 (Drucksache 587/20)

Wir bedanken uns für die Gelegenheit zur Stellungnahme zu dem o. g. Entwurf. Aufgrund der kurzen Frist konnten einige Industrie- und Handelskammern (IHKs) kein ausreichendes Meinungsbild zu den Maßgaben des Bundesrates in ihrer Region ermitteln. Deshalb behalten wir uns mögliche Änderungen an dieser Stellungnahme zu einem späteren Zeitpunkt vor.

A. Das Wichtigste in Kürze

Vom Entwurf des Bundesrates erwarten viele Unternehmen, dass die Verwertung mineralischer Abfälle erschwert und zusätzliche Bürokratiekosten verursacht werden. Allerdings beeinträchtigen die unterschiedlichen und nicht rechtsverbindlichen Vorgaben der Bundesländer heute die Akzeptanz, Rechtssicherheit und Vermarktungswege mineralischer Abfälle. Diese derzeitigen Regelungen sind mit großen Unsicherheiten für die Praxis verbunden. Deshalb wäre das Scheitern des Gesetzgebungsvorhabens nach Einschätzung der überwiegenden Mehrheit der Unternehmen schlechter als der Status Quo.¹

Da der Bundesratsentwurf die größte Aussicht auf einen Kompromiss zwischen Wirtschaftlichkeit, Ressourcen- und Gewässerschutz bietet und für eventuelle Fehlentwicklungen eine Evaluation nach zwei Jahren vorsieht, empfiehlt die Mehrheit der IHKs der Bundesregierung Zustimmung zum vorliegenden Verordnungspaket. Um mögliche Fehlentwicklungen im komplexen Regelwerk beheben zu können und für den Ressourcenschutz nachteilige Entwicklungen zu vermeiden, empfehlen

¹ Die Meinung innerhalb der Wirtschaft gehen zu diesem Punkt auseinander. Insbesondere Teile der Bauwirtschaft erwarten vom Bundesratsentwurf erhebliche Kostensteigerungen für die Entsorgung von Bau- und Abbruchabfällen und bewerten bestehende Landesregelungen deshalb teilweise als vorteilhafter. Entsorgungswirtschaft und Industrie dagegen bewerten bundeseinheitliche Regelungen trotz der Verschärfungen als positiver. Neben der möglichen Akzeptanzsteigerung und mehr Rechtssicherheit erhoffen sie sich eine bessere Vermarktung von Recyclingbaustoffen über Ländergrenzen hinweg.

wir Bundesregierung und den Parteien im Bundestag dennoch, nach der Veröffentlichung an Verbesserungen zu arbeiten.

Diese Empfehlung wird innerhalb der IHK-Organisation nicht einheitlich geteilt. Aus Sicht der IHKs aus Bayern und Sachsen-Anhalt überwiegen die Vorteile der jeweils regionalen Regelungen deutlich gegenüber dem nun vorliegenden bundesweiten Verordnungspaket. Sie erachten die fehlenden Aspekte (wie unten aufgeführt) für so gravierend, dass sie der Bundesregierung empfehlen, den Entwurf der Mantelverordnung vor einer Beschlussfassung noch entsprechend zu ändern.

B. Relevanz für die deutsche Wirtschaft

Mit der Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung (EBV), zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung (BBodSchV) und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung (Mantelverordnung) soll der mengenmäßig bedeutendste Abfallstrom Deutschlands grundlegend neu geregelt werden. Durch die Vorgaben an die Verwertung und den Einsatz etwa im Tief- und Tagebau oder auf Deponien nimmt das Verordnungspaket maßgeblich Einfluss auf Preisentwicklung und Verfügbarkeit mineralischer Sekundärrohstoffe und Böden. Deshalb sind besonders die Entsorgungs-, Bau- und Rohstoffwirtschaft sowie bedeutende Teile der Industrie auf eine intelligente Regelung dieser Stoffströme angewiesen.

Gleichzeitig ist es für große Teile der Wirtschaft – insbesondere etwa die Wasser-, Lebensmittel- oder Tourismuswirtschaft - von großer Bedeutung, denkbaren Verunreinigungen von Grundwasser und Böden vorzubeugen. Das Einbringen von mineralischen Abfällen oder belasteten Böden außerhalb dafür vorgesehener Deponien stellt für das Grundwasser ein Risiko dar. Deshalb ist die Überwachung der Verwertung dieser Stoffströme ein wichtiger Beitrag zur Sicherung der für die Wirtschaft bedeutsamen Trinkwasserreserven.

C. Allgemeine Einführung - Allgemeiner Teil

Seit dem Jahr 2007 wird in der Bundes- und Landespolitik über diverse Verordnungsentwürfe zur bundeseinheitlichen Regelung zur Verwertung mineralischer Abfälle und Böden diskutiert, dem mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland. Bis heute stehen sich dabei die Interessen der Kreislaufwirtschaft und des Ressourcenschutzes auf der einen und die des Gewässerschutzes auf der anderen Seite gegenüber. Immer wieder wurde das Gesetzgebungsvorhaben deshalb aufgehoben.

Durch die Mantelverordnung soll ein bundesweit einheitlicher Rechtsrahmen zur Verwertung mineralischer Abfälle geschaffen werden. Davon versprechen sich viele Unternehmen mehr Akzeptanz, Rechtssicherheit und Vermarktungswege für den Einsatz von Ersatzbaustoffen und Böden. Die Verwertung der Abfälle ist in den letzten Jahren aufwendiger geworden und viele Unternehmen treibt die Sorge um, dass keine ausreichenden Deponiekapazitäten mehr zur Verfügung stehen. Große Teile der Wirtschaft unterstützen das Gesetzgebungsvorhaben deshalb grundsätzlich.

Die Zunahme von Bauvorhaben und das Wachstum der Industrieproduktion haben in den letzten Jahren zu steigenden Mengen an Bau-, Abbruchabfällen, Böden, Schlacken oder Aschen geführt. Diese Abfälle können aufgrund gleichzeitig abnehmender Deponiekapazitäten immer weniger deponiert werden. Auch die Möglichkeiten der Verfüllung von Bodenmaterialien bspw. in Gruben werden vom Gewässer- und Bodenschutz stark eingeschränkt. Im Straßenbau werden Ersatzbaustoffe aufgrund von Akzeptanzproblemen bei Vorhabenträgern immer noch zu selten berücksichtigt. Weil die

vorliegenden Entwürfe zur Mantelverordnung diese Verwertungsmöglichkeiten der Ersatzbaustoffe und Böden weiter einschränken, sehen viele Unternehmen das Gesetzgebungsvorhaben mit großer Sorge.

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht halten wir das Verordnungspaket dennoch für notwendig. Langfristig bietet es folgende Vorteile:

- **Akzeptanz:** Unternehmen der Bau- und Recyclingwirtschaft berichten, dass Vorhabenträger oder Gewässer- und Bodenschutzbehörden häufig Vorbehalte gegen den Einsatz von Ersatzbaustoffen und Bodenmaterialien hegen. Mit der Mantelverordnung würde ein bundesweit verbindlicher Standard für den Einsatz dieser Materialien geschaffen. Sekundärrohstoffe könnten dann bspw. in öffentlichen Ausschreibungen für den Ausbau von Infrastruktur häufiger entsprechend den Anforderungen der Verordnung berücksichtigt werden.
- **Rechtssicherheit:** Aufgrund der Rechtsprechung zu den derzeit angewandten Länderregelungen unterliegt der Einsatz der Ersatzbaustoffe und aufbereiteten Bodenmaterialien erheblichen Rechtsunsicherheiten. So wurden Genehmigungen zur Verfüllung oder zum Betrieb von Recyclinganlagen auf Grundlage der bisherigen Ländererlasse immer wieder von Gerichten aufgrund von fehlenden Rechtsgrundlagen in Frage gestellt.
- **Vermarktung:** Die zahlreichen unterschiedlichen landesspezifischen Regelungen erschweren die Vermarktung der Sekundärrohstoffe. Durch einheitliche Standards könnten die Produkte mit deutlich geringerem Aufwand als bisher vertrieben werden.

D. Details - Besonderer Teil

Der Verordnungsentwurf für die Ersatzbaustoffverordnung in der Fassung des Bundesratsbeschlusses vom 06.11.20 (Drucksache 587/20) sieht eine Reihe von Verschärfungen zum Kabinettsentwurf von 17.07.17 vor. Dies wird die Einsatzmöglichkeiten von Ersatzbaustoffen weiter erschweren. In welchem Ausmaß Bautätigkeiten und Industrieproduktion eingeschränkt werden wird, kann derzeit nicht sicher beziffert werden. Um Fehlentwicklungen des Gesetzgebungsvorhabens zu vermeiden, empfiehlt die Mehrheit der IHKs der Bundesregierung und den Parteien im Bundestag (unterstützt beispielsweise durch eine Protokollnotiz oder Entschließung des Bundestages) deshalb, nach Veröffentlichung des Verordnungspaketes an Verbesserungen zu arbeiten. Dazu bleibt nach unserer Einschätzung in den zwei Jahren bis zum Inkrafttreten des Regelwerkes ausreichend Zeit.

Diese Empfehlung zu dem Regelwerk wird innerhalb der IHK-Organisation jedoch nicht einheitlich geteilt. Aus Sicht der IHKs aus Bayern und Sachsen-Anhalt überwiegen die Vorteile der jeweils regionalen Regelungen deutlich gegenüber dem nun vorliegenden bundesweiten Verordnungspaket. So führt beispielsweise der Leitfaden für die Verfüllung von Gruben, Brüchen und Tagebauen (Verfüll-Leitfaden) in Bayern zuverlässig die regionale Verwertung von mineralischen Reststoffen in Rohstoffgewinnungsstätten. In Sachsen-Anhalt überwiegen beispielsweise die Vorteile des dort angewandten Leitfadens zur Wiederverwendung und Verwertung von mineralischen Abfällen gegenüber den nun vorliegenden Maßgaben des Bundesrates.

Die IHKs in Bayern erachten die fehlenden Aspekte (wie unten aufgeführt) in dem Beschluss des Bundesrates für so gravierend, dass sie der Bundesregierung empfehlen, den Entwurf der Mantelverordnung vor Beschlussfassung noch entsprechend zu ändern. Eine Nachbesserung dieser Punkte innerhalb der Evaluierungsfrist (zwei Jahre bis zum Inkrafttreten des Regelwerkes) erachten sie als nicht ausreichend.

Folgende Aspekte würden nach unserer Einschätzung nachteilige Auswirkungen auf die Wirtschaft und den Ressourcenschutz nehmen:

- **Industriell erzeugte Ersatzbaustoffe:** Mehrere Materialströme wie Edelstahl- und Kupferschlacke, Hausmüll- und Sonderabfallverbrennungsasche oder Gießereisande sollen nach den Maßgaben der Länder weiter eingeschränkt werden. Viele betroffene Unternehmen würde dies vor Herausforderungen stellen, ihre industriellen Nebenprodukte verwerten zu können. Viele industrielle Reststoffe könnten nur noch in Ausnahmefällen verwertet werden und müssten deponiert werden. In öffentlichen Ausschreibungen, z.B. für Straßenbauprojekte, würden sie kaum mehr eingesetzt werden. Da die Deponiekapazitäten für diese mehrere Millionen Tonnen umfassenden Massenströme bald erschöpft wären, befürchten die betroffenen Industrieunternehmen neben hohen finanziellen Mehrkosten für Transport und Entsorgung langfristige Einschränkungen ihrer Produktion. Deshalb empfehlen wir dem Gesetzgeber, die Verwertungsmöglichkeiten dieser Sekundärrohstoffe in Abhängigkeit von ihrer Qualität weiter zu überarbeiten und nicht grundsätzlich bestimmte Stoffströme auszuschließen.
- **Ende der Abfalleigenschaft:** Die im Kabinettsentwurf vorgesehene Regelung zur Definition des Endes der Abfalleigenschaft von besonders hochwertigen Ersatzbaustoffen wurde gestrichen. Das Ziel vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen für Recycling- und Primärmaterialien würde damit aufgegeben. Da die Bestimmungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes zum Abfallende weitgehend unbestimmt sind, kommt eine Bestimmung im Einzelfall kaum in Betracht. Eine wesentliche Chance auf einen Anreiz zur Weiterentwicklung der Recyclingtechnologien im Bereich der Ersatzbaustoffe würde damit vertan. Deshalb empfehlen wir, eine offene Liste von Ersatzbaustoffen hoher Qualität zu definieren, die Produktstatus erhalten können.
- **Anforderungen an Qualitätskontrolle:** Bei der Eigen- und Fremdüberwachung sollen die Materialwerte nach den Maßgaben der Länder als eingehalten gelten, wenn die Messergebnisse von fünf Proben die vorgeschriebenen Werte maximal einmal um einen vorgegebenen Anteil (häufig 20%) überschreiten. Die Kontrollen der Ersatzbaustoffe sind aufgrund der Heterogenität der Stoffe mit hohen Unsicherheiten verbunden. Viele Proben überschreiten deshalb die vorgegebenen Werte regelmäßig um 10 bis 20 Prozent. Der Kabinettsentwurf erlaubte deshalb noch für die Hälfte der vorgenommenen Messungen bis zu einem gewissen Grad Abweichungen. Dies entspricht nach Auskunft der Unternehmen der gängigen Praxis. Die Verschärfung der Qualitätskontrolle würde die notwendigen Messungen nach ihrer Einschätzung erheblich ausweiten und Einsatzmöglichkeiten für Ersatzbaustoffe zusätzlich einschränken. Diese Anforderungen sollten deshalb – zum Beispiel nach einem Test des Vorgehens in der Praxis – erneut überprüft werden.

- Anzeige-, Dokumentations- und Katasterpflicht: Viele Ersatzbaustoffe sollen vier Wochen vor Beginn des Einbaus angezeigt und die Güteüberwachung 5 Jahre lang dokumentiert werden. Dies muss vor dem Einbau von den Behörden in einem Kataster erfasst werden. Viele Unternehmen betroffener Branchen erwarten, dass die Akzeptanz für Ersatzbaustoffe durch diese erweiterten Bürokratieranforderungen beeinträchtigt wird. Vorhabenträger könnten aufgrund der dadurch hervorgerufenen Verzögerungen und Aufwendungen dann Primärrohstoffe bevorzugen. Dem Gesetzgeber empfehlen wir deshalb, die Anzeige-, Dokumentations- und Katasterpflicht auch mit Blick auf digitale Möglichkeiten erneut zu prüfen.
- Länderöffnungsklausel in Bundesbodenschutzverordnung: Mit einer Länderöffnungsklausel in der BBodSchV kann den regional unterschiedlichen rechtlichen und geologischen Bedingungen zur Verfüllung Rechnung getragen werden. Viele Unternehmen befürchten, dass mit dem Wegfall einer aktuell noch geltenden Regelung zur Verfüllung erheblich mehr Mengen deponiert werden müssten. Der in der Begründung zu § 6 bis § 8 Ersatzbaustoffverordnung genannte Ermessensspielraum zur Auslegung der Regelungen, die Einzelfallentscheidungen im gewissen Rahmen zulässt, sehen die IHKs aus Bayern nicht als hinreichend, um eine umweltschonende und effiziente Praxis in ihrem Bundesland weiter zu gewährleisten. Deshalb unterstützen wir dieses Vorgehen, auch wenn Unternehmen dadurch wieder einzelne landespezifische Regelungen berücksichtigen müssen.²

E. Ansprechpartner mit Kontaktdaten

Hauke Dierks
 Referatsleiter Umwelt- und Rohstoffpolitik
 DIHK - Deutscher Industrie- und Handelskammertag e. V.
 Breite Straße 29, 10178 Berlin
 Telefon (030) 2 03 08 - 22 08
 E-Mail: dierks.hauke@dihk.de

F. Beschreibung DIHK

Wer wir sind:

Unter dem Dach des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK) haben sich die 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) zusammengeschlossen. Unser gemeinsames Ziel: Beste Bedingungen für erfolgreiches Wirtschaften.

Auf Bundes- und Europaebene setzt sich der DIHK für die Interessen der gesamten gewerblichen Wirtschaft gegenüber Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit ein.

² Einzelne IHKs und Unternehmen befürchten bei einer Länderöffnungsklausel eine erneute Zersplitterung der Anforderungen an die Verfüllung, die auch die Wettbewerbsbedingungen innerhalb Deutschlands beeinträchtigt. Sie empfehlen deshalb keine Aufnahme der Länderöffnungsklausel in der Bundesbodenschutzverordnung.

Denn mehrere Millionen Unternehmen aus Handel, Industrie und Dienstleistung sind gesetzliche Mitglieder einer IHK - vom Kiosk-Besitzer bis zum Dax-Konzern. So sind DIHK und IHKs eine Plattform für die vielfältigen Belange der Unternehmen. Diese bündeln wir in einem verfassten Verfahren auf gesetzlicher Grundlage zu gemeinsamen Positionen der Wirtschaft und tragen so zum wirtschaftspolitischen Meinungsbildungsprozess bei.