

MANTELVERORDNUNG: BODEN- UND RESSOURCENSCHUTZ UNTER EINEN HUT GEBRACHT?

HINTERGRUND

In Deutschland fallen jedes Jahr etwas mehr als 200 Millionen Tonnen **mineralische Bauabfälle** an, dies sind vor allem Bodenaushub, Bauschutt und Straßenaufbruch. Hinzu kommen große Mengen Abfallstoffe wie Hochofenschlacken und Aschen aus industriellen Prozessen. Um natürliche Ressourcen zu schonen und die Deponierung von Abfällen zu minimieren, gilt es, einen größtmöglichen Anteil dieser Stoffströme erneut zu nutzen. Vorrangig geht es dabei um Recycling, also natürliche Ressourcen durch sogenannte Sekundärrohstoffe zu ersetzen – etwa in der Produktion von Beton oder Asphalt. Ist dies nicht möglich, kann das Material zur Verfüllung oder als Unterbau etwa für Straßen verwendet werden. Erst an dritter Stelle der Abfallhierarchie steht die Deponierung nicht verwertbarer, in der Regel schadstoffbelasteter Reste. Rechtliche Vorschriften definieren hierzu Grenzwerte für einzelne Schadstoffe und regulieren bzw. verbieten bestimmte Verwendungen zum Schutz von menschlicher Gesundheit und Umwelt.

Derzeit gelten in Deutschland auf Bundesebene nur sehr allgemeine Bestimmungen, die auf Landesebene durch einen Flickenteppich nicht verbindlicher und zum Teil veralteter technischer Regeln konkretisiert werden. Unter Federführung des Bundesumweltministeriums erarbeitet die Bundesregierung deshalb seit dem Jahr 2005 eine umfassende Neuordnung der rechtlichen Anforderungen an die Deponierung und das Recycling von mineralischen Bauabfällen. Unter dem Namen Mantelverordnung¹ (MantelV) sollen auch Anpassungen an den vorsorgenden Boden- und Grundwasserschutz erfolgen, die im Bundes-Bodenschutzgesetz von 1999 verankert sind. Zentrales Ziel der MantelV ist die „bestmögliche Verwertung von mineralischen Abfällen“ unter Maßgabe der „nachhaltige[n] Sicherung und Wiederherstellung der Funktionen des Bodens“ ([Entwurf MantelV](#)).

Nach mehrfacher umfassender Überarbeitung der Entwurfsfassung hat der Bundesrat das Vorhaben im September 2017 auf die 19. Wahlperiode (2017-2021) verschoben.

INHALT

Den Kern der Mantelverordnung bildet die Neuschaffung einer Ersatzbaustoffverordnung, außerdem soll die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung neugefasst werden. Weiterhin passt die Mantelverordnung die Deponie- und Gewerbeabfallverordnung geringfügig an, um sie mit der neu geschaffenen Ersatzbaustoffverordnung in Einklang zu bringen. Die erstmalig bundeseinheitliche und rechtsverbindliche Regelung der Verwendung von Ersatzbaustoffen soll Rechtssicherheit schaffen und so letztlich auch die Akzeptanz für deren Einsatz erhöhen.

¹ „**Mantelverordnung** ist die Bezeichnung für eine Verordnung, mit der verschiedene, in einem Sachzusammenhang stehende Verordnungen neu geschaffen, geändert oder aufgehoben werden. Insofern gibt es eine Vielzahl von Mantelverordnungen. Auch aufgrund des außergewöhnlichen langen Vorlaufs ist die Bezeichnung "Mantelverordnung" aber zumindest für die betroffenen Branchen und Organisationen mit genau diesem Gesetzungsvorhaben verbunden.“ [BMUB](#)

STECKBRIEF

Die Ersatzbaustoffverordnung definiert erstmals verschiedene Arten mineralischer Ersatzbaustoffe und entsprechende Einsatzmöglichkeiten in technischen Bauwerken, sogenannte Einbauweisen. Für diese Einbauweisen erfolgt eine Differenzierung entsprechend der Lage inner- oder außerhalb eines Wasserschutzbereiches sowie der Eigenschaften der Grundwasserdeckschicht. Für jeden Ersatzbaustoff werden zudem Schadstoffgrenzwerte festgelegt, beispielsweise für Sulfat oder Blei. In diesem Zusammenhang enthält die Ersatzbaustoffverordnung Vorgaben zur Klassifizierung, Güteüberwachung in Aufbereitungsanlagen sowie zur Dokumentation verwendeter mineralischer Ersatzbaustoffe in technischen Bauwerken. Die Entscheidung, ob und wo bzw. wie mineralische Abfälle verwendet werden können oder ob sie deponiert werden müssen, hängt damit unmittelbar von den in der Ersatzbaustoffverordnung festzulegenden Grenzwerten für potentielle Gefahrenstoffe ab.

Die Neuordnung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung, die seit ihrem Inkrafttreten 1999 weitestgehend unverändert geblieben ist, stellt eine Anpassung an den derzeitigen Stand wissenschaftlicher und vollzugspraktischer Erkenntnisse dar. Dabei geht es um die Verankerung des physikalischen Bodenschutzes, also die Vermeidung von Verdichtung, Vermischung und Erosion von Böden, als Aspekt des vorsorgenden Bodenschutzes. Die Neufassung beinhaltet außerdem neue Regelungen zur Anordnung einer bodenkundlichen Baubegleitung bei größeren Vorhaben sowie die Aktualisierung der Vorschriften zur Untersuchung von Böden und Materialien.

DISKUSSIONEN UM DIE MANTELVERORDNUNG

Grund für die anhaltenden Diskussionen rund um die Mantelverordnung ist sowohl der große Umfang der Neuregelung und Harmonisierung als auch die inhärente Konfliktlinie zwischen der Verwertung von Abfällen als Ersatzbaustoffe und dem Schutz der Umwelt vor Schadstoffeinträgen. Vor allem Vertreter der Bau- und Recyclingunternehmen bzw. deren Verbände äußern Kritik bezüglich der Grenzwerte, des rechtlichen Status von Ersatzbaustoffen sowie der Komplexität der neuen Verordnung.

Grenzwerte für Ersatzbaustoffe

Eines der zentralen Themen in der Diskussion um die Mantelverordnung betrifft die voraussichtlichen Auswirkungen auf die mineralischen Abfallströme. Im [aktuellen Entwurf](#) schätzt das BMUB die zusätzlich zu deponierende Menge an Bodenaushub und Bauschutt auf 10 bis 13 Millionen Tonnen. Angesichts der derzeit deponierten Menge von [20,3 Millionen Tonnen](#) wäre das eine Steigerung von mindestens 50 Prozent. Der Bedarf an ohnehin knappen Deponiekapazitäten würde drastisch steigen und das Ziel einer Förderung der Kreislaufwirtschaft konterkariert. [Vertreter der deutschen Bau- und Recyclingbranche](#) gehen sogar von einer zusätzlich zu deponierenden Abfallmenge von bis zu 50 Millionen Tonnen aus und warnen vor einer Erschöpfung der Deponiekapazitäten innerhalb weniger Jahre. Im Gegensatz dazu stehen [exemplarische Auswertungen](#), die für Baden-Württemberg sogar eine Verringerung des zu deponierenden Bodenaushubs um bis zu 16 Prozent errechnen.

Die wissenschaftlichen Untersuchungen, aus denen die Grenzwerte abgeleitet wurden, sind in Fachkreisen durchaus umstritten und die Werte aus Sicht der [Bau- und Recyclingbranche](#) unverhältnismäßig streng. [Kritisiert werden](#) die Anwendung der Geringfügigkeitsschwellenwerte (GFS) der Grundwasserverordnung sowie die Nicht-Berücksichtigung von Verdünnungseffekten und örtlich maximal möglicher Schadstoffmengen und -konzentrationen. Da es in der Vergangenheit über Jahrzehnte keine Beeinträchtigung der Grundwasser- und Bodenqualität durch den Einsatz

von Recycling-Baustoffen gegeben habe, sei eine Verschärfung der Grenzwerte nicht zu rechtfertigen und verringere die Recyclingquote unnötigerweise. Zudem werden erhöhte Hintergrundwerte, beispielsweise von polyzyklischen aromatischen Kohlenwasserstoffen (PAK), wie sie in städtischen bzw. ehemaligen industriellen Lagen oft auftreten, nicht ausreichend berücksichtigt. Eine Einhaltung der neuen Grenzwerte sei dann örtlich gar nicht möglich, viele Flächen müssten saniert bzw. Bodenaushub prinzipiell deponiert werden. Auch der Bundesverband Boden äußerte sich hierzu kritisch in einer [Stellungnahme](#).

Produktstatus für Ersatzbaustoffe

Ein weiterer wichtiger Faktor für die Verwendung von Recycling-Baustoffen ist deren Akzeptanz und Status im Verhältnis zu Primärbaustoffen. Die Recycling-Branche moniert am aktuellen Entwurf, dass der Produktstatus, also die Anerkennung als vollwertiger Baustoff, nur den jeweils höchsten Güteklassen an Recycling-Baustoffen vorbehalten sei. Zudem seien die Anforderungen bezüglich Regulierung, Überwachung und Dokumentationspflichten im Vergleich zu Primärbaustoffen unverhältnismäßig und diskriminierend.

Gegenstand kontroverser Diskussionen ist auch die Vorgabe, bei Einbau von Recycling-Baustoffen einen Mindestabstand zum höchsten Grundwasserspiegel einzuhalten. Diese Anforderung wird an Primärbaustoffe mit vergleichbaren chemisch-physikalischen Eigenschaften nicht gestellt. Zudem kann die Bestimmung [in der Praxis](#) unter Umständen einen erheblichen Aufwand bedeuten. Die daraus resultierenden Mehrkosten sowie der Mehraufwand würden letztlich dazu führen, dass Primärbaustoffe bevorzugt eingesetzt werden. Zur Förderung des Einsatzes von Recycling-Baustoffen fordern [Recyclingunternehmen](#) deshalb, dass Ausschreibungen per Gesetz produktneutral vorgenommen und Recycling-Baustoffe bei technischer Gleichwertigkeit bevorzugt werden müssen.

Komplexität und Anwendbarkeit der MantelV

Die hohe Komplexität und deshalb schwierige praktische Anwendbarkeit der MantelV wird von Seiten der [Bau- und Recycling-Industrie](#) kritisiert. Doch auch mehrere Bundesländer äußern Zweifel an der Vollzugstauglichkeit der neuen Ersatzbaustoff-Verordnung, vor allem der [niedersächsische Umweltminister](#) mobilisierte gegen deren Verabschiedung. Ein Antrag Hessens führte schließlich dazu, dass die MantelV nicht wie geplant im September 2017 im Bundesrat behandelt, sondern auf die nächste Legislaturperiode verschoben wurde.

AUSBLICK

Die neue Bundesregierung aus Union und SPD hat sich in ihrem [Koalitionsvertrag](#) (Seite 140) darauf verständigt, die Mantelverordnung in der neuen Legislaturperiode zu beschließen. Praxistauglichkeit und Entsorgungsengpässe werden dort explizit als wichtige Punkte genannt. Eine „Öffnungsklausel“ soll Bundesländern die Möglichkeit geben, länderspezifische Regelungen für die Verfüllung von Gruben, Brüchen und Tagebauen beizubehalten. Offen ist, ob dieses Zugeständnis für eine Zustimmung der Bundesländer ausreicht, oder ob eine (erneute) umfassende Überarbeitung der Mantelverordnung notwendig ist. Dies würde die notwendige bundeseinheitliche Regelung des Einsatzes von Ersatzbaustoffen erneut um mehrere Jahre verzögern, jedoch auch die Möglichkeit bieten, die skizzierten Kritikpunkte an der aktuellen Entwurfsfassung zu berücksichtigen.