

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
(16. Ausschuss)

zu der Verordnung der Bundesregierung
– Drucksachen 19/29636, 19/29997 Nr. 2.3 –

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

A. Problem

Mineralische Abfälle stellen mit etwa 240 Mio. Tonnen (t) den mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland dar. Deren Verwertung (und ggf. Beseitigung) so zu steuern, dass den Anforderungen der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung der Vereinten Nationen an ein nachhaltiges und ressourceneffizientes Wirtschaften bestmöglich entsprochen und der Schutz von Mensch und Umwelt unter Berücksichtigung des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips am besten gewährleistet wird, stellt eine zentrale umweltpolitische Aufgabe dar.

Die beiden wichtigsten Verwertungswege für mineralische Abfälle sind das Recycling, also die Aufbereitung und der nachfolgende Einbau in technische Bauwerke, sowie die sonstige stoffliche Verwertung in Form der Verfüllung von Abgrabungen und Tagebauen. Die hierbei zu beachtenden Anforderungen an den Schutz des Menschen sowie des Bodens und des Grundwassers sind bisher nur auf gesetzlicher Ebene und nur in sehr allgemeiner Form rechtsverbindlich geregelt. Die als Beurteilungsgrundlage in der Praxis häufig herangezogenen Regelwerke – die LAGA-Mitteilung 20 und die „Technische Regel Boden“ – bilden weder eine bundeseinheitliche noch eine rechtsverbindliche Grundlage für die ordnungsgemäße und schadlose Verwertung mineralischer Abfälle. Auch aus fachlicher Sicht entsprechen diese Regelwerke nicht mehr in vollem Umfang dem gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse.

B. Lösung

**Zustimmung zu der Verordnung mit den Stimmen der Fraktionen
CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der**

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE.

C. Alternativen

Änderung oder Ablehnung der Verordnung.

D. Kosten

Wurden im Ausschuss nicht erörtert.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,
der Verordnung auf Drucksache 19/29636 zuzustimmen.

Berlin, den 9. Juni 2021

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Sylvia Kotting-Uhl
Vorsitzende

Michael Kießling
Berichterstatter

Michael Thews
Berichterstatter

Andreas Bleck
Berichterstatter

Judith Skudelny
Berichterstatterin

Ralph Lenkert
Berichterstatter

Dr. Bettina Hoffmann
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht der Abgeordneten Michael Kießling, Michael Thews, Andreas Bleck, Judith Skudelny, Ralph Lenkert und Dr. Bettina Hoffmann

I. Überweisung

Die Verordnung der Bundesregierung auf **Drucksache 19/29636** wurde gemäß § 92 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (Überweisungsdrucksache 19/29997 Nr. 2.3) zur federführenden Beratung an den Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie zur Mitberatung an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft und den Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen überwiesen.

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat sich zudem gutachtlich beteiligt.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlage

Wesentliche Ziele der in dieser Mantelverordnung vorgesehenen Regelungen sind

- die im Sinne des § 6 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) bestmögliche Verwertung von mineralischen Abfällen zu gewährleisten sowie
- die Anforderungen an die nachhaltige Sicherung und Wiederherstellung der Funktionen des Bodens im Sinne des § 1 des Bundes-Bodenschutzgesetzes (BBodSchG) näher zu bestimmen bzw. an den gegenwärtigen Stand der Erkenntnisse anzupassen.

III. Gutachtliche Stellungnahme des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung

Der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung hat zu der Verordnung auf Drucksache 19/29636 die folgende gutachtliche Stellungnahme übermittelt (Ausschussdrucksache 19(26)123-2):

Im Rahmen seines Auftrags zur Überprüfung von Gesetzentwürfen und Verordnungen der Bundesregierung auf Vereinbarkeit mit der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie hat sich der Parlamentarische Beirat für nachhaltige Entwicklung gemäß Einsetzungsantrag (BT-Drs. 19/1837) in seiner 83. Sitzung am 9. Juni 2021 mit der Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung (BT-Drs. 19/29636) befasst.

Folgende Aussagen zur Nachhaltigkeit wurden in der Begründung des Verordnungsentwurfes getroffen:

„Diese Mantelverordnung steht in Einklang mit der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie und fördert die Verwirklichung der darin enthaltenen Ziele. Dies gilt insbesondere für das Ziel der Ressourcenschonung (D.I.1.). Bei der möglichst hochwertigen Verwertung mineralischer Abfälle gewährleistet sie zugleich ein hohes Niveau des Grundwasser- und Bodenschutzes. Aufgrund der wissenschaftlichen Absicherung des zugrundeliegenden Regelungskonzepts und durch seine rechtsverbindliche und bundeseinheitliche Verankerung soll diese Mantelverordnung auch dazu beitragen, die Akzeptanz von mineralischen Ersatzbaustoffen insgesamt zu verbessern und die bereits gegenwärtig vergleichsweise hohe Wiederverwendungs- und Recyclingquote von mineralischen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bau- und Abbruchabfällen, Gleisschotter sowie Aschen und Schlacken, wo möglich und sinnvoll, weiter zu erhöhen.“

Formale Bewertung durch den Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung:

Eine Nachhaltigkeitsrelevanz des Gesetzentwurfes ist gegeben. Der Bezug zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie ergibt sich hinsichtlich folgender Leitprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung, Sustainable Development Goals (SDGs) und Indikatorenbereiche:

- *Leitprinzip 1 - Nachhaltige Entwicklung als Leitprinzip konsequent in allen Bereichen und bei allen Entscheidungen anwenden,*
- *Leitprinzip 3 - Natürliche Lebensgrundlagen erhalten,*
- *Leitprinzip 4 - Nachhaltiges Wirtschaften stärken.*
- *SDG 3 - Gesundheit und Wohlergehen,*
- *SDG 6 - Sauberes Wasser und Sanitäreinrichtungen,*
- *SDG 8 - Menschenwürdige Arbeit und Wirtschaftswachstum,*
- *SDG 11 - Nachhaltige Städte und Gemeinden,*
- *SDG 15 - Leben an Land,*
- *Indikatorenbereich 8.1 - Ressourcenschonung: Ressourcen sparsam und effizient nutzen.*

Die Darstellung der Nachhaltigkeitsprüfung ist plausibel.

In der „Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung“ wird plausibel dargelegt, dass diese zur Erreichung der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie beiträgt.

Eine Prüfbite ist daher nicht erforderlich.

IV. Öffentliche Anhörung

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat in seiner 114. Sitzung am 7. Juni 2021 eine öffentliche Anhörung zu der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 19/29636 durchgeführt.

Daran haben folgende Sachverständige teilgenommen:

Tim Bagner

Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände

Holger Lösch

Bundesverband der Deutschen Industrie e. V. (BDI)

Peter Kurth

BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e. V.

Dipl.-Geol. Thomas Paetzold

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e. V., Vorsitzender des HDB-Umweltausschusses

Thomas Reiche

FEhS - Institut für Baustoff-Forschung e. V.

Dr. Karin Hinrichs-Petersen

Aurubis AG

Christine Buddenbohm

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes e. V. (ZDB)

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Florian Knappe

ifeu – Institut für Energie- und Umweltforschung Heidelberg gGmbH

Martin Kneisel

Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft Baden-Württemberg

Die Ergebnisse sind in die Beratungen des Ausschusses eingeflossen. Die schriftlichen Stellungnahmen der geladenen Sachverständigen (Ausschussdrucksachen 19(16)577-A(neu) bis 19(16)577-F sowie das Wortprotokoll der Anhörung werden der Öffentlichkeit über das Internet zugänglich gemacht.

V. Stellungnahmen der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** hat in seiner 158. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/29636 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Ernährung und Landwirtschaft** hat in seiner 87. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/29636 zuzustimmen.

Der **Ausschuss für Bau, Wohnen, Stadtentwicklung und Kommunen** hat in seiner 80. Sitzung am 9. Juni 2021 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN bei Stimmenthaltung der Fraktionen AfD, FDP und DIE LINKE. empfohlen, der Verordnung auf Drucksache 19/29636 zuzustimmen.

VI. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit hat die Verordnung auf Drucksache 19/29636 in seiner 115. Sitzung am 9. Juni 2021 beraten.

Die Fraktion der FDP hat dazu folgenden Entschließungsantrag auf Ausschussdrucksache 19(16)586 eingebracht:

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit empfiehlt dem Deutschen Bundestag, folgende Maßgaben zum Gesetzentwurf auf Drucksache 19/29636 anzunehmen:

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Den Kern der sogenannten Mantel-Verordnung bilden die Ersatzbaustoffverordnung sowie die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung. Im Zusammenhang damit werden auch die Deponieverordnung und die Gewerbeabfallverordnung geändert. Wesentliche Änderungen ergeben sich durch die Neufassung der Ersatzbaustoffverordnung. Sie regelt insbesondere die Verwertung von Recyclingbaustoffen aus Bau- und Abbruchabfällen sowie verschiedener Schlacken aus der Metallerzeugung und Aschen aus thermischen Prozessen. Diese Materialien sollen in technischen Bauwerken wie Straßen und Schienenverkehrswegen, also im Tiefbau, eingesetzt werden (§ 2 Nr. 3 EBV-E). Der Hochbau, unter den auch der Wohnungsbau fällt, gehört nicht dazu.

Der Verordnungsentwurf der Bundesregierung vom 3. Mai 2017 (BT-Drs. 18/12213) definierte in Paragraph 20 das Ende der Abfalleigenschaft für bestimmte mineralische Ersatzbaustoffe. Dieser Paragraph wurde in der weiteren Beratung ersatzlos gestrichen.

Es gibt somit künftig „gütesicherte Recyclingbaustoffe“, denen weiterhin das Stigma der Abfalleigenschaft anhaftet. Eine aktuelle Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes hat dies als einen der zentralen Punkte identifiziert, die einem flächendeckenden Einsatz von Recyclingbaustoffen im Wege stehen (<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/pruefung-moeglicher-ansatze-zur-staerkung-des>). Diese „gütesicherten Recyclingbaustoffe“ haben vergleichbare Eigenschaften wie Primärrohstoffe und können damit wesentlich zur Ressourcenschonung beitragen. Eine Akzeptanz dieser Recyclingbaustoffe wird jedoch nur erreicht, wenn diese als Produkte und nicht als Abfall wahrgenommen werden. Manche Bundesländer, wie beispielsweise Baden-Württemberg und Sachsen, haben Leitfäden für bestimmte Ersatzbaustoffe veröffentlicht. Bundesweit einheitliche Regelungen sind

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

für die flächendeckende Akzeptanz und somit auch für einen vermehrten Einsatz dieser Recyclingbaustoffe essenziell. Nur so kann Rechtssicherheit für den Einsatz der Recyclingmaterialien in technischen Bauwerken geschaffen werden und Deponierung minimiert werden.

Ob mineralische Abfälle überhaupt für eine Verwertung in Frage kommen oder deponiert werden müssen, entscheidet sich derzeit anhand der zulässigen Zuordnungswerte nach einer Analyse der Proben. Derzeit werden drei Analyseverfahren in der Mantelverordnung vorgegeben, die als gleichwertig beschrieben werden, aber keine ausreichend übereinstimmenden Materialwerte liefern. Die Einigung auf ein einheitliches Probenahme- und Analyseverfahren würde bürokratische Hürden und Kosten für Mehrfachanalysen senken sowie unterschiedliche Klassifizierungen von Materialien vermeiden. So könnte bereits am Ort der Entstehung der Abfälle entschieden werden, welcher Entsorgungsweg (Verwertung oder Deponierung) gewählt wird und Transporte vermieden werden.

Obwohl die Bundesregierung nicht davon ausgeht, dass es zu Stoffstromverschiebungen hin zu mehr Deponierung durch die Mantel-Verordnung geben wird, muss sorgsam beobachtet werden, wie sich die ohnehin bereits begrenzten verbleibenden Deponiekapazitäten entwickeln. Auch wenn die Bereitstellung ausreichender Deponiekapazität im Aufgabenbereich der Stadt- und Landkreise liegt, sind es doch die Entscheidungen des Bundes, die einen entscheidenden Einfluss auf die Deponiekapazitäten haben werden. Gerade bei Großbaustellen muss auch die überregionale Verbringung von mineralischen Abfällen berücksichtigt werden. Eine Bund-Länder-Strategie könnte helfen, die Entsorgung des Abbruchmaterials möglichst umweltschonend zu gestalten.

Für die Verwertung oder anderweitige Entsorgung mineralischer Bauabfälle ist gemäß § 3 Abs.8 KrWG der Abfallerzeuger verantwortlich. Dies ist bei Bauvorhaben in der Regel der Auftragnehmer, also der Bau- oder Abbruchunternehmer. Das Bundesministerium für Inneres, für Bau und Heimat sowie das Bundesministerium der Verteidigung weisen in den "Baufachlichen Richtlinien Recycling" (https://www.bfr-recycling.de/downloads/Baufachliche_Richtlinien_Recycling.pdf; S. 65) diese Pflichten dem Bauherrn als Auftraggeber zu - jedoch nur im Geltungsbereich von Bundesbauten. Auch umweltpolitisch ist eine derartige Regelung sinnvoll, da dadurch bereits frühzeitig während der Planung und Ausschreibung die Menge und Art sowie die Verwertung oder anderweitige Entsorgung von Abfällen mitbedacht werden können. Eine vorausschauende Planung führt am ehesten zur Vermeidung oder hochwertigen Verwertung von Abfällen. Da dies bislang aber gesetzlich noch nicht klargestellt wurde, bestehen Rechtsunsicherheiten, wer bei Bauvorhaben der Abfallerzeuger ist. Das kann dazu führen, dass wertvolle mineralische Bauabfälle deponiert anstatt recycelt werden. Für private Bauherren sollten Ausnahmeregelungen geschaffen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- rechtssichere Regelungen für das Ende der Abfalleigenschaft von „gütesicherten Recyclingbaustoffen“ in Form einer Verordnung zu schaffen, die mit minimalem Bürokratieaufwand einhergeht,
- sich auf ein einheitliches, praxistaugliches Probenahme- und Analyseverfahren zu verständigen,
- eine Bund-Länder-Deponiestrategie zu erarbeiten, um Entsorgungsengpässe zu vermeiden und Transportwege zu verringern,
- rechtlich klargestellen, wer bei Bauvorhaben Abfallerzeuger ist und somit die Pflichten zur ordnungsgemäßen Verwertung oder anderweitigen Entsorgung der mineralischen Bauabfälle erfüllen muss. Für Privatpersonen oder in deren Auftrag Handelnde sollten Ausnahmeregelungen geschaffen werden.

Die **Fraktion der CDU/CSU** stellte die sogenannte Mantelverordnung vor und betonte, dass mineralische Abfälle mit rund 240 Millionen Tonnen den mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland darstellten. Die beiden wichtigsten Verwertungswege für mineralische Abfälle seien das Recycling, also die Aufbereitung und der nachfolgende Einbau in technische Bauwerke, sowie die sonstige stoffliche Verwertung in Form der Verfüllung von Abgrabungen und Tagebauen. Dabei sei die Zielsetzung der Mantelverordnung der Schutz von Boden und Grundwasser, verbunden mit einer höchstmöglichen Recyclingquote. Die im Rahmen der langen Verhandlungen zur Mantelverordnung nun gefundenen Kompromisse seien durchweg in Zusammenarbeit mit den beteiligten Akteuren gefunden worden. Es sei nun an der Zeit, diese Mantelverordnung auch umzusetzen. Dabei sei es wichtig, insbesondere in den kommenden zwei Jahren die Mantelverordnung mit Blick auf deren Auswirkungen auf die Stoffstromverschiebung und auf die Recyclingquote zu überprüfen. Die im Ausschuss durchgeführte Anhörung habe zudem ergeben, dass man die Praktikabilität der Mantelverordnung gegebenenfalls noch optimieren müsse.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Es sei erfreulich, dass nach sehr langer Zeit endlich ein Kompromiss gefunden worden sei. Es werde nun höchste Zeit, dass die Mantelverordnung auch umgesetzt werde.

Die **Fraktion der AfD** merkte kritisch an, die Gesetzgeber in Bund und Ländern würden seit nunmehr 15 Jahren über die sogenannte Mantelverordnung beraten. Nach einer solch langen Beratungszeit hätte man eigentlich erwarten können, dass man einen angemessenen Kompromiss zwischen Boden- und Wasserschutz auf der einen Seite und Recycling von Baustoffen auf der anderen Seite hätte finden können – bei gleichzeitiger Praktikabilität. Leider sei dies nicht gelungen. Das eigentliche Thema der Mantelverordnung sei das Recycling von Baustoffen und die daraus entstehenden mineralischen Ersatzbaustoffe gewesen. Davon könne jedoch nicht die Rede sein. Bund und Länder hätten sich mit dem nun vorgelegten Verordnungsentwurf recht deutlich auf die Seite des Boden- und Wasserschutzes gestellt.

Die **Fraktion der AfD** kritisierte, dass die mineralischen Ersatzbaustoffe weiterhin dem Abfallregime unterlägen, obwohl diese Sekundärrohstoffe den Primärrohstoffen oftmals in nichts mehr nachstünden. Zudem habe man sich in der Mantelverordnung nicht auf ein einheitliches Probenahme- und Analyseverfahren einigen können. Vorgeesehen seien nun drei verschiedene Analyseverfahren, die im praktischen Einsatz auch zu unterschiedlichen Ergebnissen führen könnten. Das bedeute, es entscheide sich am unterschiedlichen Verfahren, ob ein und derselbe Baustoff von seiner Beschaffenheit eventuell recycelt werde oder entsorgt werden müsse. Besser wäre es gewesen, wenn man sich auf ein einheitliches Probenahme- und Analyseverfahren geeinigt hätte.

Befremdlich sei aus Sicht der AfD-Fraktion, dass die Gesetzgeber anscheinend davon ausgingen, dass es auf Seiten der Kommunen keinen Erfüllungs- und Vollzugsaufwand gebe. Die öffentliche Anhörung im Ausschuss habe jedoch im Gegenteil gezeigt, dass es durchaus einen sehr erheblichen Erfüllungs- und Vollzugsaufwand gebe. Im Zuge der Mantelverordnung müssten untere Naturschutz- und Bauaufsichtsbehörden deutlich mehr vor Ort prüfen, was mit mehr Personalaufwand verbunden sei. Die AfD setze sich dafür ein, die finanziell angeschlagenen Kommunen vor zusätzlichen Belastungen zu schützen.

Aus diesen Gründen kündigte die AfD-Fraktion an, sie werde der Mantelverordnung nicht zustimmen.

Die **Fraktion der FDP** merkte kritisch an, sie hätte sich gewünscht, man hätte die Beendigung der Abfalleigenschaft technologie- und stoffoffen definieren können. Der Verweis auf das Kreislaufwirtschaftsgesetz sei an dieser Stelle nicht ausreichend. Die Mantelverordnung sei außerdem zu bürokratisch. Gerade mit Blick auf die Analyseverfahren wäre es besser gewesen, man hätte sich auf ein einheitliches Verfahren geeinigt, um Kosten und Aufwand zu sparen. Zudem sei man erstaunt über die teilweise extrem hohen Unterschiede bei der Berechnung der Stoffstromverschiebungen. Eine Verordnung auf den Weg zu bringen, die in ihren Ergebnissen derartig offen sei, sei höchst fragwürdig. Dies habe auch die Anhörung gezeigt.

Trotz aller Mängel der Mantelverordnung sei aus Sicht der FDP-Fraktion als Erfolg anzuerkennen, dass diese nach langen Verhandlungen überhaupt zustande gekommen sei. Dies biete die Chance, die Verordnung zukünftig noch nachzubessern.

Die **Fraktion der SPD** wies darauf hin, im Zusammenhang mit der nun vorgelegten Mantelverordnung rede man über einen Abfallstrom von rund 250 Millionen Tonnen. Das entspreche ungefähr 60 Prozent des gesamten Abfallaufkommens. Dies zeige die Relevanz des Vorhabens. Mit der Verordnung solle zum einen die Kreislaufwirtschaft vorangebracht werden, zum anderen sollten auch andere Umweltbelange Berücksichtigung finden. Ein Entwurf der Mantelverordnung sei schon zum Ende der vergangenen Wahlperiode vorgelegt worden. Allerdings hätten die Bundesländer noch Beratungsbedarf angezeigt. Zuletzt habe auch der Bundesinnenminister Einspruch eingelegt – anscheinend um die Belange der bayrischen Bauindustrie miteinzubringen. Dies habe zur Folge gehabt, dass die Verordnung nunmehr eine Länderöffnungsklausel vorsehe. Man müsse nun beobachten, wie sich die Verordnung in der Praxis auswirken werde. Ein wichtiges Ziel der Verordnung sei es auch gewesen, endlich bundeseinheitliche Regelungen zu schaffen. Die Notwendigkeit hierfür hätte auch die Anhörung ergeben. Lange diskutiert worden seien Stoffstromverschiebungen Richtung Deponien. Diesbezüglich habe allerdings zwischen den angehörten Experten keine Einigkeit bestanden. Auch insofern sei es richtig und wichtig, dass die Mantelverordnung gerade mit Blick auf die Stoffstromverschiebungen nochmals evaluiert werden solle. Die vorgelegte Mantelverordnung zeige einen guten Weg für mehr Recycling, mehr Umweltschutz und für Rechtsklarheit für die betroffenen Unternehmen. Deshalb sei es wichtig, die Verordnung noch in dieser Legislaturperiode zu verabschieden.

Die **Fraktion DIE LINKE.** rief eingangs die fünfstufige Abfall-Hierarchie der EU in Erinnerung. Das Wichtigste sei demnach die Vermeidung, dann kämen die Wiederverwendung, das Recycling, die thermische Verwertung und erst am Ende die Entsorgung. Die Mantelverordnung setze allerdings erst auf der Stufe des Recyclings ein und lasse dabei die Aspekte der Vermeidung und Wiederverwertung außer Acht. Im Interesse des Klima- und Umweltschutzes sei es Aufgabe des Deutschen Bundestages, an dieser Stelle nachzusteuern. Zukünftig müsse man mehr darauf achten, dass Gebäude so gebaut würden, dass auch bei Ende der Nutzungszeit eine Wiederverwertung möglich sei oder sich die Baumaterialien ganz oder teilweise recyceln ließen. Diese Chance sei vertan worden.

Die öffentliche Anhörung habe gezeigt, dass die Gewerbeabfallverordnung eine entscheidende Rolle spiele. Beim Abbruch von Gebäuden müsse auf die Infrastruktur für späteres Recycling sowie auf eine möglichst sortenreine Sortierung und Entsorgung geachtet werden. Die einzigen Anreize, derzeit in Recycling zu investieren, bestünden in einer Erhöhung der Deponiekosten bzw. in der aktuellen Explosion der Preise für Bau- und Primärrohstoffe auf dem Weltmarkt.

Gleichwohl erkannte die Fraktion DIE LINKE. an, dass überhaupt eine Verordnung zustande gekommen sei und dass durch die vorgelegte Verordnung das Recycling insgesamt gefördert werde. Zudem werde den unterschiedlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländergrenzen ein Ende bereitet. Der Alleingang Bayerns im Wege der Länderöffnungsklausel sei aus Sicht der Fraktion DIE LINKE. abzulehnen, weil er umweltschädlich sei und das Ziel torpediere, einheitliche Regelungen zu schaffen.

Hinsichtlich der Analyseverfahren wäre es sicherlich besser gewesen, sich auf ein gutes Verfahren zu einigen. Allerdings seien auch mehrere Verfahren machbar, sofern die Ergebnisse vergleichbar seien.

Die Fraktion kritisierte, dass es bei qualitätsgesicherten Recycling-Rohstoffen kein Ende der Abfalleigenschaft gebe. Zudem hätte man sich eine Verpflichtung der öffentlichen Hand zum Einsatz von Recyclingmaterial gewünscht.

Trotz der vorgetragenen Kritikpunkte sah die Fraktion DIE LINKE. einen gewissen Wert in der vorliegenden Verordnung und begrüßte, dass in zwei Jahren eine Evaluierung vorgesehen sei. Sie kündigte an, sich bei Abstimmung über die Verordnung zu enthalten.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** trug vor, es sei höchste Zeit, die Mantelverordnung zu beschließen und mit der Umsetzung zu starten. Die öffentliche Anhörung habe gezeigt, dass die Recycling-Wirtschaft und die Hersteller von Ersatzbaustoffen verlässliche und einheitliche Rahmenbedingungen bräuchten. Sie betonte, dass der bisherige Flickenteppich aus unterschiedlichen landespolitischen Vorgaben beendet werden müsste. Die Mantelverordnung sei ein Kompromiss zwischen der Förderung des Baustoff-Recyclings einerseits und dem Schutz von Boden und Grundwasser andererseits. Im Bundesratsverfahren seien einige wichtige Verbesserungen für den Schutz von Boden und Grundwasser erreicht worden, die ein ökologisch tragfähiges Baustoff-Recycling ermöglichen. Auf dieser Grundlage biete sich die Chance, die Akzeptanz für den Einsatz von Ersatzbaustoffen zu stärken und einen gemeinsamen Markt zu schaffen. Dies sei angesichts des mengenmäßig größten Abfallstroms längst überfällig.

Die Fraktion wies darauf hin, dass die Mantelverordnung den Anspruch verfolge, einen einheitlichen Rechtsrahmen zu schaffen. Vor diesem Hintergrund kritisierte sie die im Entwurf enthaltene Länderöffnungsklausel für die Verfüllung, die offenbar – so die Mutmaßung der Fraktion – Bundesinnenminister Horst Seehofer als oberster Vertreter der bayrischen Bau-Lobby durchgesetzt habe. Die Einstellung „Bayern First“ statt „Stärkung von Baustoff und Naturschutz“ sei nicht vertretbar. Die Sachverständigen in der öffentlichen Anhörung hätten eindeutig erklärt, dass die Verfüllung das Recycling verhindere. Die Verfüllungs-Praxis in Bayern sei mit Blick auf den Grundwasserschutz besorgniserregend. Es sei daher gut, dass kein anderes Bundesland die Öffnungsklausel nutzen wolle. Gerade in Grenzregionen könne es dennoch zu Verschiebungen der Stoffströme kommen, wenn die Verfüllung in Bayern günstiger als das Recycling in einem anderen Bundesland sei.

Zudem drückte die Fraktion ihr Bedauern darüber aus, dass die Regelung zum Produktstatus für die hochwertigsten Recyclingbaustoffe vom Bundesrat aus dem ursprünglichen Verordnungstext gestrichen worden sei. Das hätte den Einsatz von Ersatzbaustoffen in der Praxis deutlich erleichtert. Sie begrüße jedoch die zwei Jahre nach Inkrafttreten der Verordnung anstehende Evaluierung der Stoffströme, um weiteren Handlungsbedarf aufzeigen zu können. Auch die Länderöffnungsklausel gehöre dann auf den Prüfstand.

Trotz aller Kritik kündigte die Fraktion an, der Verordnung zuzustimmen, den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP jedoch abzulehnen.

Der **Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit** beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der AfD bei Stimmenthaltung der Fraktionen FDP und DIE LINKE. zu empfehlen, der Verordnung der Bundesregierung auf Drucksache 19/29636 zuzustimmen.

Der Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit beschloss mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD, DIE LINKE. und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion der FDP bei Stimmenthaltung der Fraktion der AfD, den Entschließungsantrag der Fraktion der FDP auf Ausschussdrucksache 19(16)586 abzulehnen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Berlin, den 9. Juni 2021

Michael Kießling
Berichtersteller

Michael Thews
Berichtersteller

Andreas Bleck
Berichtersteller

Judith Skudelny
Berichterstatterin

Ralph Lenkert
Berichtersteller

Dr. Bettina Hoffmann
Berichterstatterin

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.