

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Judith Skudelny, Frank Sitta,
Dr. Jens Brandenburg (Rhein-Neckar), weiterer Abgeordneter
und der Fraktion der FDP
– Drucksache 19/5872 –**

Ziele und Konsequenzen einer Umsetzung des Entwurfs der Mantelverordnung

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung (Bundesratsdrucksache 566/17) soll den Umgang mit mineralischen Bau- und Abbruchabfällen bundeseinheitlich regeln. Über 13 Jahre lang wurde bereits über die Implementierung der Mantelverordnung vor und hinter den politischen und wirtschaftlichen Kulissen diskutiert und debattiert. Laut aktuellem Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD muss die Mantelverordnung „ein hohes Schutzniveau für Mensch, Boden und Grundwasser gewährleisten, gleichzeitig aber praxistauglich und kosteneffizient ausgestaltet sein sowie Entsorgungsengpässe vermeiden.“

Nachdem die Verordnung vor Ende der 18. Legislaturperiode vom Bundeskabinett beschlossen wurde, ist sie dem Deutschen Bundestag zugeleitet worden, um nach § 10 Absatz 1 Nummer 4 Buchstabe a und b in Verbindung mit § 67 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes und gemäß § 48 Absatz 1 des Wasserhaushaltsgesetzes die Zustimmung des Deutschen Bundestages herbeizuführen. Nach dieser Rechtsgrundlage kann der Deutsche Bundestag die Verordnung abändern oder ablehnen. Befasst er sich nicht innerhalb von drei Sitzungswochen nach Zuleitung mit dem Verordnungsentwurf, gilt dieser als genehmigt und wird an den Bundesrat weitergeleitet. Von dieser Möglichkeit des „politischen Verschweigens“ hat der Deutsche Bundestag Gebrauch gemacht und hat sich dementsprechend nicht in den zuständigen Ausschüssen mit der Verordnung inhaltlich befasst.

Aktuell liegt die Verordnung dem Bundesrat vor. Bis heute sind über 300 Änderungsanträge aus den Bundesländern beim Bundesrat eingegangen. Längst ist bekannt geworden, dass die gut gemeinte Verordnung durch die geplanten zu scharfen Grenzwerte massive, negative Auswirkungen auf die Deponiekapazitäten haben wird (ZDB Baustein, 30. Mai 2017, Mantelverordnung Ersatzbaustoffe und Bodenschutz, S. 2). Folglich wird es zu klimaschädigenden Trans-

porten quer durch Deutschland kommen, immer auf der Suche nach freien Deponierungskapazitäten (Kostentreiber Abfallentsorgung, Entwicklungen bei Baumaßnahmen, von HDB und ZDB, S. 5). Zudem ist umstritten, wer als Auftraggeber für Untersuchungen der Bodenklasse auftritt und zu welchem Zeitpunkt diese sinnvoller Weise durchzuführen sind.

1. Hält die Bundesregierung die vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU) prognostizierten zukünftigen Tonnagen an zu deponierenden Bodenabfällen für realistisch (ZDB Baustein, 30. Mai 2017, Mantelverordnung Ersatzbaustoffe und Bodenschutz, S. 2)?

Die Bundesregierung erwartet, wie in der Begründung des vom Kabinett am 3. Mai 2017 beschlossenen Entwurfs der Mantelverordnung für Ersatzbaustoffe und Bodenschutz (Bundestagsdrucksache 18/12213, S. 239 ff.) dargestellt, beim Bodenaushub eine Stoffstromverschiebung in Höhe von 7 bis maximal 10 Millionen Tonnen pro Jahr aus der Verfüllung in die Deponierung. Inklusive der vorgesehenen Einschränkung der Verfüllung von Bauschutt wird insgesamt eine Stoffstromverschiebung von 10 bis maximal 13 Millionen Tonnen pro Jahr erwartet. Diese Stoffstromverschiebung ist in der Verordnungsbegründung nachvollziehbar hergeleitet und basiert u. a. auf den Ergebnissen eines Planspiels. Sie ist aus Gründen des vorsorgenden Boden- und Grundwasserschutzes gerechtfertigt. Die Menge kann noch reduziert werden, wenn noch mehr recycelte Ersatzbaustoffe zum Einsatz kommen.

2. Wie bewertet die Bundesregierung die von der Wirtschaft berechneten und im Vergleich zu den vom BMU viel höher liegenden Tonnagen zu deponierender Bodenabfälle (ZDB Baustein, 30. Mai 2017, Mantelverordnung Ersatzbaustoffe und Bodenschutz, S. 2)?

Der Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB) befürchtet im „ZDB Baustein“ vom 30. Mai 2017 eine Stoffstromverschiebung in die Deponierung in Höhe von über 50 Millionen Tonnen mineralischer Abfälle pro Jahr. Diese Zahl differenziert nicht näher nach den von der Mantelverordnung geregelten Abfallströmen. Der ZDB hat auch keine Herleitung dieser Zahl veröffentlicht. Daher teilt die Bundesregierung die Befürchtung des ZDB nicht.

3. Welche Verbesserung der Deponiekapazität erhofft sich die Bundesregierung durch die achtjährige Übergangsregelung für genehmigte Verfüllungen, die in der Mantelverordnung vorgeschlagen wird und die das Kapazitätenproblem lediglich vertagt (siehe Antwort der Bundesregierung zu Frage 8 auf Bundestagsdrucksache 19/4249)?

Die achtjährige Übergangsfrist für genehmigte Verfüllungen ermöglicht es den betroffenen Akteuren, sich auf die Veränderung einzustellen. Zum einen betrifft dies die Deponieplanung der Länder, die entsprechende Deponiekapazitäten für mineralische Abfälle vorsehen kann. Zum anderen bestehen regional noch erhebliche Möglichkeiten zur Steigerung des Recyclings von Bau- und Abbruchabfällen für den Einsatz als Ersatzbaustoff. Damit werden die Entsorgungswege Verfüllung und Deponierung entlastet.

4. Wie will die Bundesregierung verhindern, dass bei bereits bestehender Deponieknappheit ein Entsorgungsnotstand ähnlich dem für HBCD-haltige Polystyrolabfälle entsteht (ZDB Baustein, 30. Mai 2017, Mantelverordnung Ersatzbaustoffe und Bodenschutz, S. 1)?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass maximal 10 bis 13 Millionen Tonnen pro Jahr zusätzlich deponiert werden müssen (siehe Antwort zu Frage 1). Zwei neue Studien aus Baden-Württemberg zeigen, dass voraussichtlich sogar deutlich weniger mineralische Abfälle zusätzlich deponiert werden müssen, als dort abgeschätzt.

5. Gibt es eine „Deponiestrategie“ der Bundesregierung in Abstimmung mit den Bundesländern für den Fall, dass sich die seitens des BMU prognostizierten Stoffstrommengen deutlich erhöhen?

Die Bundesregierung geht davon aus, dass die im Planspiel ermittelten Stoffstromverschiebungen nicht überschritten werden. Da der Vollzug des Abfallrechtes verfassungsrechtliche Kompetenz der Länder ist, kann der Bund nicht regulierend in die Deponieplanung der Länder eingreifen. Diese stellen eigenverantwortlich sicher, dass ausreichende Deponiekapazitäten zur Verfügung stehen. Die Bundesregierung sieht die Erarbeitung einer bundesweiten Deponiestrategie durch das zuständige Gremium der Umweltministerkonferenz als sinnvoll an.

6. Wie wird die Bundesregierung die in der Verordnung vorgesehene Evaluation durchführen, und welche Maßnahmen sind in der Folge geplant?

Gemäß Artikel 5 Absatz 2 des Entwurfs der Mantelverordnung wird die Bundesregierung auf der Grundlage der abfallwirtschaftlichen Entwicklung zügig nach Inkrafttreten der Verordnung die Auswirkungen des Vollzugs der Regelungen auf die Verwertung mineralischer Abfälle überprüfen und dem Deutschen Bundestag berichten.

Dazu wird eine Evaluierung des Einflusses der Mantelverordnung auf die Stoffströme sowie der praktischen Erfahrungen aus dem Vollzug gehören, die dann zu Anpassungsmaßnahmen führen werden.

7. Sind die Grenzwerte für Schadstoffe in Ersatzbaustoffen und Füllgut im Verordnungsentwurf deutlich niedriger und damit schärfer als die europäischen Vorgaben?

Wenn ja, trägt Deutschland nicht mit den schärferen Vorgaben für die Verwendung von Ersatzbaustoffen bzw. Füllgut zu einer Verlagerung von wertvollen Ersatzbaustoffen in andere EU-Mitgliedstaaten bei?

Die einzigen Vorgaben für die Verwertung mineralischer Abfälle auf europäischer Ebene ergeben sich aus der Abfallrahmenrichtlinie. Dort sind allerdings keine Grenzwerte für Schadstoffe in Ersatzbaustoffen und Füllgut vorgeschrieben. Hier kann jeder Mitgliedstaat eigene Regelungen treffen. Da durch die Mantelverordnung die Grenzwerte für Schadstoffe bei der Verwertung mineralischer Abfälle in Deutschland nicht verschärft werden, geht die Bundesregierung auch nicht davon aus, dass durch die Verabschiedung der Mantelverordnung vermehrt mineralische Abfälle in andere EU-Mitgliedstaaten verbracht werden.

8. Auf welchem Niveau liegen die Grenzwerte in Deutschland nach Kenntnis der Bundesregierung im Vergleich zu den anderen EU-Mitgliedstaaten?

Da es auf europäischer Ebene keine Grenzwerte für die Verwertung mineralischer Abfälle gibt, ist es den Mitgliedstaaten überlassen, dies eigenständig zu regeln. Die in der Mantelverordnung verankerten Grenzwerte ergeben sich aus den in der Verordnung vorgeschriebenen Probenahme-, Probenaufbereitungs- und Analyseverfahren. Andere Mitgliedstaaten der europäischen Union wenden andere Probenahme-, Probenaufbereitungs- sowie Analyseverfahren an. Dementsprechend enthalten die national geltenden Regelungen auch andere Grenzwerte, die an die dort anzuwendenden Verfahren angepasst sind. Aufgrund der unterschiedlichen Verfahren sind die verschiedenen Grenzwerte für die Verwertung mineralischer Abfälle innerhalb der EU nicht miteinander vergleichbar.

9. Wie lassen sich, nach Ansicht der Bundesregierung, die im Verordnungsentwurf verschärften Grenzwerte, die eine Absenkung der aktuellen Recycling- und Wiederverwendungsquote von 90 Prozent für mineralische Bau- und Abbruchabfälle nach sich ziehen, mit den deutschen Zielen einer funktionierenden und nachhaltigen Kreislaufwirtschaft vereinbaren?

Die in der Mantelverordnung verankerten Grenzwerte für Bau- und Abbruchabfälle stellen keine Verschärfung im Vergleich zu der derzeit in vielen Bundesländern angewendeten LAGA-Mitteilung M20 dar. Im Planspiel zur Mantelverordnung wurden die Verwertungsmöglichkeiten stoffstromspezifisch analysiert und mit dem jetzigen Zustand verglichen. Die Studie zeigt, dass nach Einführung der Mantelverordnung im Vergleich zum Status Quo noch mehr Bau- und Abbruchabfälle als Ersatzbaustoff verwertet werden können (zur Verwertung in Verfüllungen siehe Antwort zu Frage 1). Daher wird es nach Ansicht der Bundesregierung durch die Einführung der Mantelverordnung zu keiner Absenkung der aktuellen Recycling- und Wiederverwendungsquoten für mineralische Bau- und Abbruchabfälle kommen und die Ziele einer funktionierenden und nachhaltigen Kreislaufwirtschaft werden weiter gefördert. Die Ergebnisse des Planspiels sind unter „Planspiel Mantelverordnung: Aspekte der Kreislaufwirtschaft und des Bodenschutzes“ als UBA-Text 104/2017 veröffentlicht.

10. Welche Recycling- und Wiederverwendungsquoten werden von der Bundesregierung nach Inkrafttreten der Mantelverordnung erwartet?

Auf welchen Studien oder Erkenntnissen basieren diese Erwartungen?

Im Planspiel zur Mantelverordnung wurden die einzelnen Stoffströme evaluiert und eventuelle Stoffstromverschiebungen modelliert. Im Bericht „Planspiel Mantelverordnung: Aspekte der Kreislaufwirtschaft und des Bodenschutzes“ (UBA-Text 104/2017) werden im Kapitel 4 Stoffstrommodellierungen vorgenommen und die Verwertungsmöglichkeiten der jetzigen Situation mit der nach der Einführung der Mantelverordnung verglichen. Hier zeigt sich, dass mit Einführung der Mantelverordnung vergleichsweise mehr mineralische Abfälle als Ersatzbaustoff verwertet werden können. Daher geht die Bundesregierung davon aus, dass die Recycling- und Wiederverwendungsquoten mit Einführung der Mantelverordnung ihr hohes Niveau mindestens halten können. Es wird aber angestrebt, dass die öffentliche Hand bei ihren Bauvorhaben mehr recycelte Ersatzbaustoffe einsetzt als bisher.

11. Wie bewertet die Bundesregierung die steigenden Exporte von mineralischen Bau- und Abbruchabfällen ins europäische Ausland, insbesondere in die Niederlande?

Zwar ist die Menge an exportierten Bau- und Abbruchabfällen bis zum Jahr 2017 angestiegen, aber der Anteil der exportierten Bau- und Abbruchabfälle am Aufkommen dieser Abfälle betrug im Jahr 2017 lediglich rund 0,55 Prozent.

Aus Sicht der Bundesregierung bestehen grundsätzlich keine Bedenken gegen die Verbringung von Abfällen, soweit diese nach Maßgabe der europäischen Verordnung über die Verbringung von Abfällen (VVA) und des Abfallverbringungsgesetzes verbracht werden. Bezüglich der Verbringung von Abfällen zur Verwertung besteht innerhalb der EU Warenverkehrsfreiheit, u. a. auch um die Kreislaufwirtschaft zu fördern. Von den im Jahr 2017 verbrachten Bau- und Abbruchabfällen (siehe Tabelle 1) wurden 85 Prozent zur Verwertung verbracht. Bezüglich der Verbringung von Abfällen zur Beseitigung gilt nach der VVA u. a. das Prinzip der Nähe; nach dem Abfallverbringungsgesetz gilt ein Vorrang der Beseitigung im Inland. Verbringungen zur Beseitigung sind möglich, falls die zuständigen Behörden der Länder zustimmen. Von den im Jahr 2017 verbrachten Bau- und Abbruchabfällen wurden 15 Prozent zur Beseitigung verbracht, und zwar in einen Nachbarstaat, die Niederlande.

12. Liegen Erkenntnisse vor, wie die Exporte aus Bau- und Abbruchabfällen im Ausland verwendet werden?

Wenn ja, wie werden diese verwendet, und entsprechen die Verwendungen den Anforderungen der deutschen Mantelverordnung?

Wenn nein, besteht hier die Gefahr, dass die Bau- und Abbruchabfälle im Ausland unterhalb der in Deutschland geltenden Umweltstandards verbracht werden?

Die im Jahr 2017 verbrachten Bau- und Abbruchabfälle wurden zu 85 Prozent verwertet (s. exportierte Mengen nach Empfangsstaat und Entsorgungsverfahren in Tabelle 1). Es liegen keine Erkenntnisse darüber vor, inwieweit die verbrachten Abfälle in den Empfangsstaaten entsprechend den Anforderungen des Entwurfs der Mantelverordnung verwertet wurden. Im Rahmen des Notifizierungsverfahrens nach der VVA prüfen die zuständigen Behörden, ob die im Empfangsstaat geltenden Regelungen eingehalten werden.

Nach dem Inkrafttreten der Mantelverordnung besteht die Möglichkeit, die anderen Mitgliedstaaten gemäß einer Bestimmung in der VVA darüber zu unterrichten, dass die Mantelverordnung eine nationale Rechtsvorschrift ist, aufgrund derer die zuständigen Behörden der Länder in Deutschland Einwände erheben können. Eine Einwandserhebung ist dann möglich, wenn die Verwertung im Empfangsstaat nicht weitgehend unter den Bedingungen wie in Deutschland entsorgt werden. Es kann also eine Verbringung zur Entsorgung in Anlagen verhindert werden, die geringere Umweltstandards anwenden.

Tabelle 1: Export von Bau- und Abbruchabfällen im Jahr 2017 nach Empfangsstaat und Entsorgungsverfahren

Empfangsstaat	Entsorgungsverfahren (R: Verwertung; D: Beseitigung) ¹	Menge in Tonnen
Österreich	R1	5.024
Österreich	R3	4.803
Österreich	R3, R4, R5	560
Österreich	R4	136
Österreich	R5	84.435
Belgien	R12	447
Dänemark	R1	5.648
Dänemark	R5	7.449
Frankreich	R1	22
Frankreich	R5	249.388
Großbritannien	R1	6.414
Italien	R13	22
Niederlande	D1	139.784
Niederlande	D9	53.024
Niederlande	R1	27.145
Niederlande	R2	257
Niederlande	R4	3.672
Niederlande	R5	595.690
Niederlande	R12	8.833
Polen	R5	48.699
Schweden	R4	487
Schweiz	R1	2.297
Tschechien	R5	1.903
Summe	D-Verfahren	192.808
Summe	R-Verfahren	1.053.332
Summe	Insgesamt	1.246.140

Quelle: Umweltbundesamt

¹ vgl. Anlagen 1 und 2 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

13. Werden sich die Exportmengen ins Ausland nach Meinung der Bundesregierung nach Inkrafttreten der Mantelverordnung mit den heutigen Grenzwerten verändern?

Wenn ja, wie?

Nach dem Inkrafttreten der Mantelverordnung werden nach Einschätzung der Bundesregierung keine signifikanten Veränderungen der Exportmengen einhergehen, da Anforderungen für die Verwertung mineralischer Bau- und Abbruchabfälle eingeführt werden, die vergleichbar sind mit denen, die von den Ländern derzeit angewandt werden. Jedoch sind von der Mantelverordnung unabhängige Veränderungen der Exportmengen, z. B. aufgrund von Marktbedingungen, nicht auszuschließen.

