



Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW - 40190 Düsseldorf

Präsidenten des Landtags  
Nordrhein-Westfalen  
Herrn André Kuper MdL  
Platz des Landtags 1  
40221 Düsseldorf

LANDTAG  
NORDRHEIN-WESTFALEN  
17. WAHLPERIODE

**VORLAGE  
17/5515**

A11, A17

Ursula Heinen-Esser

19. August 2021

Seite 1 von 1

Aktenzeichen  
bei Antwort bitte angeben

Frau Umlauf-Schülke  
petra.umlau-  
schuelke@mulnv.nrw.de  
Telefon 0211 4566-856  
Telefax 0211 4566-388  
poststelle@mulnv.nrw.de

**Umsetzung der Verordnung zur Einführung einer Ersatzbau-  
stoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und  
Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung  
und der Gewerbeabfallverordnung (Mantelverordnung)**

Sitzung des Verkehrsausschusses am 25.08.21

Sehr geehrter Herr Landtagspräsident,

hiermit übersende ich den erbetenen Bericht zur Umsetzung der o.g.  
Mantelverordnung für die Sitzung des Verkehrsausschusses am 25. Au-  
gust 2021 mit der Bitte um Weiterleitung an die Mitglieder dieses Aus-  
schusses sowie des Ausschusses für Umwelt, Landwirtschaft, Natur-  
und Verbraucherschutz.

Mit freundlichen Grüßen

Ursula Heinen-Esser

Dienstgebäude und  
Lieferanschrift:  
Schwannstr. 3  
40476 Düsseldorf  
Telefon 0211 4566-0  
Telefax 0211 4566-388  
poststelle@mulnv.nrw.de  
www.umwelt.nrw.de

Öffentliche Verkehrsmittel:  
Rheinbahn Linien U78 und U79  
Haltestelle Kennedydamm oder  
Buslinie 721 (Flughafen) und 722  
(Messe) Haltestelle Frankenplatz





**Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft,  
Natur- und Verbraucherschutz**

Sitzung des Verkehrsausschusses am 25.08.2021

Schriftlicher Bericht

**„Umsetzung der Verordnung zur Einführung einer Ersatzbau-  
stoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz-  
und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponiever-  
ordnung und der Gewerbeabfallverordnung  
(Mantelverordnung)“**

## **Vorbemerkung:**

Mit der Verordnung zur Einführung einer Ersatzbaustoffverordnung, zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung und zur Änderung der Deponieverordnung und der Gewerbeabfallverordnung („Mantelverordnung“) werden erstmals bundesweit einheitliche Vorgaben für die wichtigsten Verwertungswege mineralischer Abfälle geschaffen. Das betrifft das Recycling und die Verwendung dieser Materialien in technischen Bauwerken des Straßen- und Erdbaus. Durch Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung werden erstmals - mit bundesweiter Geltung - einheitliche Vorgaben für die Verfüllung von Abgrabungen in Kraft gesetzt.

Die mineralischen Abfälle sind der mengenmäßig größte Abfallstrom in Deutschland. Neben mineralischen Bau- und Abbruchabfällen (Bauschutt, Straßenaufbruch und Bodenmaterial), aus denen Recyclingbaustoffe hergestellt werden können, fallen mineralische Abfälle und Nebenprodukte aus industriellen Prozessen unter den Geltungsbereich der Ersatzbaustoffverordnung. In Nordrhein-Westfalen ist insbesondere das Aufkommen an Eisenhüttenschlacken und Kupferhüttenschlacke sowie von Verbrennungsrückständen aus Kraftwerken und Hausmüllverbrennungsanlagen relevant. Konkret geregelt werden die medienschutzbezogenen Anforderungen bei der Verwendung qualitätsgesicherter mineralischer Ersatzbaustoffe in 17 Standardbauweisen des Straßen-, Wege- und Erdbaus (z.B. Tragschichten, Leitungsgräben, Wälle und Dämme). Hinzu kommen 26 spezifische Bahnbauweisen.

Mit Verkündung der Verordnung im Bundesgesetzblatt Teil I Nr. 43 am 16. Juli 2021 konnte eine langjährige komplexe politische und fachliche Diskussion, die von stark voneinander abweichenden Interessen und Positionen der Wirtschaftsbeteiligten sowie einzelner Bundesländer geprägt war, beendet werden.

Die an die Landesregierung gestellten Fragen im erbetenen Bericht zur Umsetzung der Mantelverordnung für die Sitzung des Verkehrsausschusses am 25.08.2021 werden wie folgt beantwortet:

### **1. Welche Auswirkungen wird die neue Mantelverordnung auf Nordrhein-Westfalen haben?**

Mit der neuen Mantelverordnung ergeben sich aus Sicht der Landesregierung klare Vorteile gegenüber dem Status Quo. Sie ermöglicht mittel- bis langfristig zwei zentrale Ziele zu erreichen: Den Schutz von Böden und Grundwasser sowie die Umsetzung einer umfassenden, ökologisch hochwertigen Kreislaufwirtschaft für den größten Abfallmengenstrom. Erwartet wird durch rechtssichere und bundeseinheitliche Vorgaben eine Akzeptanzsteigerung bei der Verwendung mineralischer Ersatzbaustoffe in technischen Bauwerken des Tiefbaus sowohl für öffentliche wie auch für private Bauherren.

Das der Ersatzbaustoffverordnung zugrunde liegende Fachkonzept entspricht konzeptionell den in Nordrhein-Westfalen seit 2001 geltenden „Verwertererlassen“ (<https://www.umwelt.nrw.de/umwelt/umwelt-und-ressourcenschutz/abfall-und-kreislaufwirtschaft/gewerbeabfall/> oder <https://www.vm.nrw.de/verkehr/strasse/Strassen->

[bau/Gueteueberwachung/Mineralische-Abfaelle/index.php](http://bau/Gueteueberwachung/Mineralische-Abfaelle/index.php)), wobei die festgelegten Regeln und Standards an die weiterentwickelten fachlichen Maßstäbe des vorsorgenden Boden- und Grundwasserschutzes sowie aktuelle wissenschaftliche Erkenntnisse angepasst wurden.

Die Vorgaben zur Verwertung in bodenähnlichen Anwendungen entsprechen weitgehend den Regeln und Standards der Technischen Regeln Boden der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), Stand 2004), die bisher in fast allen Bundesländern Bewertungsgrundlage sind. Die neue Regelung wird in Nordrhein-Westfalen bereits vollzogen (Erlass des ehemaligen Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz „Auf- und Einbringen von Materialien unterhalb oder außerhalb einer durchwurzelbaren Bodenschicht“ vom 17.09.2014 in der korrigierten Fassung vom 1.12.2014).

Neu ist die Umstellung der Untersuchungsverfahren für die Bestimmung der Materialwerte auslaugbarer Stoffe bei der Klassifizierung mineralischer Ersatzbaustoffe in der Güteüberwachung. Das Fachkonzept der Ersatzbaustoffverordnung bedingt die Anwendung von Elutionsverfahren mit einem Wasser zu Feststoffverhältnis von 2 zu 1 Liter pro Kilogramm (L kg<sup>-1</sup>), statt der bislang in der Abfallwirtschaft verwendeten Elutionsverfahren mit einem Wasser zu Feststoffverhältnis von 10 zu 1 L kg<sup>-1</sup>. Die Elution bei einem Wasser zu Feststoffverhältnis von 2 zu 1 L kg<sup>-1</sup> kann im Schüttel- oder Säulenverfahren gemäß DIN 19528 und DIN 19529 durchgeführt werden.

Mit der Ersatzbaustoffverordnung wird erstmals eine bundesweit einheitliche verpflichtende Güteüberwachung für mineralische Ersatzbaustoffe eingeführt. Sie beinhaltet den grundlegenden Eignungsnachweis, die werkseigene Produktionskontrolle sowie die Fremdüberwachung durch unabhängige und anerkannte Überwachungsstellen und akkreditierte Untersuchungsstellen. Auch die Vorgaben der Ersatzbaustoffverordnung zur Güteüberwachung entsprechen teilweise schon der geübten Praxis. Änderungen ergeben sich ganz überwiegend in Details. Neu ist die Einbeziehung mobiler Aufbereitungsanlagen in die Güteüberwachung durch anerkannte Überwachungsstellen (z.B. im Zusammenhang mit größeren Abbrucharbeiten oder Flächenrecyclingmaßnahmen an wechselnden Standorten betriebene Brech- und Siebanlagen für mineralische Bauabfälle). Neu ist weiterhin die Qualitätssicherung für nicht in Anlagen aufbereitetes Bodenmaterial.

Insgesamt führt die Ersatzbaustoffverordnung zu einem etwas höheren Aufwand bei der Qualitätssicherung von mineralischen Ersatzbaustoffen. Dafür entfällt für private Bauherren, die Ersatzbaustoffe verwenden, die Pflicht zur wasserrechtlichen Einzelfallerlaubnis. Die behördliche Vorabkontrolle wird durch ein Anzeigeverfahren mit Dokumentationssystem ersetzt.

Für industrielle Gesteinskörnungen aus bestimmten Aschen und Schlacken werden Mindesteinbaumengen vorgegeben. Sofern der Einbau von Ersatzbaustoffen mehr als 250 Kubikmeter beträgt, gilt eine Anzeigepflicht, in die auch Recyclingbaustoffe und Bodenmaterial der Klasse 3 einbezogen sind. Die Voranzeige soll vier Wochen vor Beginn der

Baumaßnahme bei der zuständigen Behörde eingereicht werden. Neu ist auch die Verpflichtung zu einer Abschlussanzeige.

Für alle anzeigepflichtigen Baumaßnahmen, bei denen Ersatzbaustoffe verwendet werden, wird der Eintrag in ein Ersatzbaustoffkataster obligatorisch vorgeschrieben. Dafür hat der Bund bereits ein zentrales digitales System angekündigt, in das die zuständigen Behörden der Länder ihre Daten eingeben werden.

## **2. Wie wird die Mantelverordnung in Nordrhein-Westfalen umgesetzt?**

## **3. Welche Veränderungen müssen in Nordrhein-Westfalen auf den Weg gebracht werden, bevor die Verordnung in Kraft tritt?**

Die Fragen 2 und 3 werden wegen des Sachzusammenhanges gemeinsam beantwortet:

Die Mantelverordnung ist eine Verordnung des Bundes. Die resultierenden Pflichten für die Hersteller und Verwender von mineralischen Ersatzbaustoffen gelten für die jeweiligen Adressaten unmittelbar. Aus Sicht der Landesregierung ist für den umweltverträglichen Einsatz von qualitätsgesicherten Recyclingbaustoffen und anderen mineralischen Ersatzbaustoffen aus industriellen Prozessen Voraussetzung, dass das in der Verordnung verankerte System der Güteüberwachung von den Aufbereitern und Anwendern mineralischer Ersatzbaustoffe regelkonform umgesetzt wird und das Prinzip der Eigenverantwortung und Eigenüberwachung in Zusammenarbeit mit zertifizierten Überwachungsstellen funktioniert.

Für die neuen Aufgaben für die Verwaltung sind Zuständigkeitsregelungen in der Zuständigkeitsverordnung Umweltschutz – ZustVU vom 3. Februar 2015 SGV. NRW 282 zu treffen.

Die bestehenden gemeinsamen Runderlasse des Ministeriums für Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz NRW und des Ministeriums für Verkehr aus dem Jahr 2001 können mit Inkrafttreten der Mantelverordnung aufgehoben werden.

Im Hinblick auf das in Nordrhein-Westfalen bestehende und bewährte System der Standardisierung der Ergebnisse der Fremdüberwachungsprüfungen durch anerkannte RAP-Stra-Prüfstellen für die güteüberwachten Ersatzbaustoffe durch Testat-Formblätter zur Herstellung von Schichten ohne Bindemittel gemäß

- Technische Lieferbedingungen für Baustoffgemische und Böden zur Herstellung von Schichten ohne Bindemittel im Straßenbau (TL SoB-StB), Ausgabe 2004 / Fassung 2007
- Technische Lieferbedingungen für Bauprodukte zur Herstellung von Pflasterdecken, Plattenbelägen und Einfassungen (TL Pflaster-StB), Ausgabe 2006, Fassung 2015,

im Erdbau gemäß

- Technische Lieferbedingungen für Böden und Baustoffe im Erdbau des Straßenbaus (TL BuB E-StB), Ausgabe 2009

sowie deren quartalsweise Veröffentlichung unter [www.gueteueberwachung.nrw.de](http://www.gueteueberwachung.nrw.de) beabsichtigen die betroffenen Ressorts der Landesregierung zu prüfen, ob die Erlassregelung vom 29.11.2013 des ehemaligen Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr modifiziert werden muss.

Um einen bundesweit möglichst einheitlichen Vollzug der Mantelverordnung zu gewährleisten, sollte die Zeit bis zum Inkrafttreten genutzt werden, um Vollzugshinweise zu erarbeiten. Das MULNV unterstützt dabei aktiv die Initiative der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA), um auf Bund-/Länderebene einen Ad-hoc-Ausschuss für die Erarbeitung einer LAGA-Mitteilung mit „Vollzugshinweisen zur Umsetzung der Ersatzbaustoffverordnung“ einzurichten. Wegen der fachübergreifenden Fragestellungen wird angestrebt, dass sowohl Vertreterinnen und Vertreter für die Belange des Boden- und Grundwasserschutzes sowie Vertreterinnen und Vertreter der Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern und der Bauverwaltungen dabei mitwirken.

Im Hinblick auf die Erarbeitung einer Vollzugshilfe zur Neufassung der Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung werden derzeit ebenfalls Abstimmungen in den Gremien der Bund-/Länderarbeitsgemeinschaft Bodenschutz (LABO) durchgeführt.

#### **4. An welchen Stellen in der Mantelverordnung besteht aus Sicht der Landesregierung Veränderungsbedarf vor In-Kraft-Treten?**

Die Bundesregierung hat für die 1006. Sitzung des Bundesrates am 25. Juni 2021 zu TOP 93 (BR-Drs.: 494/21) eine Protokollerklärung abgegeben. Darin hat die Bundesregierung zugesichert, die von den Bundesratsausschüssen für Verkehr und Wirtschaft empfohlenen Änderungsmaßgaben (BR-Drs. 494/21/1) intensiv zu prüfen und im Rahmen einer ersten Änderung der Verordnung mit zu berücksichtigen.

Von den im 2. Bundesratsdurchlauf nicht berücksichtigten Änderungsanträgen sollten aus Sicht der Landesregierung in Artikel 1 (Ersatzbaustoffverordnung) in § 7 Absatz 3 für mobile Aufbereitungsanlagen die Angaben aus der Betriebsbeurteilung nach § 5 Absatz 3 mit einbezogen werden.

Darüber hinaus wird redaktioneller Klarstellungsbedarf bei dem Begriff „kritische Dienstleistungen“ in Artikel 1 § 25 Absatz 3 sowie beim Begriff „Verfüllung von Abgrabungen“ in Artikel 2 § 8 Absatz 7 gesehen.

Es liegt jedoch in der Entscheidung der Bundesregierung, ob ein Änderungsverfahren zur Mantelverordnung vor deren In-Kraft-Treten durchgeführt wird.

Die Landesregierung sieht unabhängig von kurzfristigen Anpassungen der Verordnung die Notwendigkeit, die neuen Regeln und Standards der Ersatzbaustoffverordnung auf der Grundlage neu gewonnener Erfahrungen aus der Praxis sukzessive fortzuentwickeln.

Allerdings muss für eine solide Evaluierung zunächst einmal eine valide Datengrundlage erarbeitet werden. Das bundesweit vorgesehene Monitoring soll daher in Nordrhein-

Westfalen mit einem eigenen Untersuchungsvorhaben zur Erfassung und Bewertung der Auswirkungen auf die relevanten Stoffströme aktiv unterstützt werden.

Die Evaluierungsfrist auf Grundlage eines wissenschaftlich begleitenden Monitorings endet gemäß Artikel 5 der Mantelverordnung am 01.08.2027.

#### **5. Welche Formulierungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sind so unklar, dass nicht bereits heute Recycling-Baustoffe verpflichtend bei öffentlichen Ausschreibungen vorgesehen und berücksichtigt werden?**

Nach Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) des Bundes gilt seit dem 26.10.2020 die Verpflichtung bei der Auftragsvergabe Erzeugnisse zu bevorzugen, die in besonderer Weise den Zielen der Kreislaufwirtschaft dienen und unter umwelt-, ressourcenschutz- und abfallrechtlich relevanten Aspekten besonders vorteilhaft sind. Die „Bevorzugungspflicht“ ist eine konsequente Weiterentwicklung der bisherigen Rechtslage, die eine „SOLL-Bestimmung“ mit eingeschränktem Ermessen für den öffentlichen Auftraggeber enthielt.

Die Bevorzugungspflicht greift nur für Erzeugnisse, die für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, keine unzumutbaren Mehrkosten verursachen und rechtskonform verwendet werden können.

Die Regelung im § 45 des KrWG des Bundes richtet sich an juristische Personen des Bundes und der in seinem Auftrag handelnden Personen.

Eine Verschärfung der Pflichten öffentlicher Auftraggeber nach Vorbild der bundesrechtlichen Regelung soll auch im Landes-Kreislaufwirtschaftsgesetz verankert werden. Adressaten der fortentwickelten Regelung im Landesrecht sind die Dienststellen des Landes, die Gemeinden und Gemeindeverbände sowie die sonstigen der Aufsicht des Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts. Ergänzend zur Übernahme der Regelungen des § 45 KrWG soll die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand bei nicht unerheblichen Baumaßnahmen durch eine Gleichbehandlungspflicht für mineralische Ersatzbaustoffe, die nach den Vorgaben der Ersatzbaustoffverordnung verwendet werden können sowie durch eine besondere Berücksichtigung der Anwendung von Recyclingbeton im Hochbau gestärkt werden, indem geeignete und qualitätsgesicherte Recyclingbaustoffe auch in diesem Anwendungsbereich gleichberechtigt mit mineralischen Primärbaustoffen zum Einsatz kommen sollen. Der Anwendungsbereich im Hochbau wird nicht in der Ersatzbaustoffverordnung geregelt.

Das Kabinett hat am 29. Juni 2021 den Gesetzentwurf angenommen und die Einbringung beim Landtag beschlossen. Gegenwärtig befindet sich der Entwurf der Landesregierung zur Novelle des Landeskreislaufwirtschaftsgesetzes (LKrWG) zur parlamentarischen Befassung im Landtag (LT-Drs. 17/14405).