

**Verwertungswege für mineralische Abfälle;
Geplante Mantelverordnung des Bundes;
Aufnahme einer Länderöffnungsklausel**

Sitzungsvorlage Nr. 14-20 / V 13058

**Beschluss des Umweltausschusses
vom 11.12.2018 (SB)
Öffentliche Sitzung**

I. Vortrag der Referentin

Die Vorlage zu den Verwertungswegen für mineralische Abfälle und zur geplanten Mantelverordnung des Bundes war bereits in die Sitzung des Umweltausschusses vom 20.11.2018 eingebracht, dort aber in die nächste Sitzung vertagt worden. Bis dahin sollte ergänzend auf folgende Fragen eingegangen werden:

- Welche Verfüll-Materialien sind in München konkret betroffen?
- Was sind die hauptsächlich enthaltenen Schadstoffe?
- Was ist der Anlass für den Erlass der Mantelverordnung?

Diese Vorlage wurde nunmehr um entsprechende Ausführungen in den Kapiteln 1., 2. und 3. ergänzt.

Mineralische Abfälle (Bau- und Abbruchabfälle, Boden und Steine, sowie Aschen und Schlacken) stellen mit ca. 240 Mio. Mg pro Jahr den mit Abstand größten Abfallstrom in Deutschland 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. In Bayern fallen laut der vom Bayer. Landesamt für Umwelt in Auftrag gegebenen Bedarfsprognose für Deponien (Stand Oktober 2015) insgesamt jährlich rund 56,6 Mio. Mg Bauabfälle an, von denen etwa 4,1 Mio. Mg (9 %) auf Deponien beseitigt und rund 41,5 Mio. Mg (91 %) verwertet werden. Die Verwertung erfolgt in oberirdischen Verfüllmaßnahmen (27 Mio. Mg), in Recyclinganlagen (10,1 Mio. Mg) und in sonstigen Bereichen wie z.B. in technischen Bauwerken oder dem Deponiebau (4,4 Mio. Mg).

1. Ausgangssituation

Für den Großraum München relevante Verfüllungen von mineralischen Abfällen umfassen im Wesentlichen Baustellenaushub (Boden und Steine) sowie Bauschutt aus Gebäudeabbrüchen. In erster Linie anzutreffende Schadstoffe sind Polyzyklische Aromatische Kohlenwasserstoffe (PAK), Mineralölkohlenwasserstoffe (MKW) und

Schwermetalle.

Bei der Verfüllung zu beachtende Anforderungen an den Schutz des Menschen, des Bodens und des Grundwassers sind bisher auf gesetzlicher Ebene nur in sehr allgemeiner Form geregelt. In der Praxis wird daher ergänzend entsprechend den Vorgaben des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz der „Leitfaden zur Verfüllung von Gruben, Brüchen und Tagebauen“ herangezogen. Dieser sog. Verfüll-Leitfaden legt insbesondere fest, welche mineralischen Abfälle bei Verfüllungen verwertet werden dürfen und bis zu welchen Schadstoffgehalten in den Feststoffen und im Eluat (bzw. Sickerwasser) angepasst an die Voraussetzungen des Standorts die Verwertung mineralischer Abfälle ordnungsgemäß und schadlos und damit zulässig ist. Die Vorgehensweise ist dabei sehr differenziert. So werden die geologischen, hydrogeologischen und wasserwirtschaftlichen Aspekte eines potentiellen Standortes erhoben, wobei insbesondere folgende Gegebenheiten berücksichtigt werden:

Geologie und Hydrogeologie:

- Geologische Einheit, z.B. Quartär, Tertiär, Bundsandstein, sowie deren Mächtigkeit
- Morphologie (Geländeform)
- Boden und Gesteinsstruktur (z. B. Lockergestein, Festgestein)
- Tektonik und Wegsamkeiten (Klüftung, Karst)
- Schutzfunktionen der verbleibenden Deckschichten (Durchlässigkeit und Rückhaltungswirkung der ungesättigten Bodenzone)
- Vorflutverhältnisse
- Grundwasserkörper
- Art und Mächtigkeit der grundwasserführenden Schichten mit Profilschnitten
- Grundwasserflurabstand und Grundwasserschwankungsbereich
- Grundwasserneubildungsrate

Wasserwirtschaftliche Kriterien:

- Lage zu einem Trinkwasser- und Heilquellenschutzgebiet
- Lage zu einem Trinkwassereinzugsgebiet/ -bereich
- Lage und Beschreibung benachbarter Grundwassernutzungen
- Lage in einem Überschwemmungsgebiet
- Abstand zu einem Gewässer
- Ergiebigkeit und Bedeutung des Grundwasservorkommens

Die gesamte Beurteilung in Form eines Gutachtens führt zu einer konkreten Einstufung des Standorts in

- sehr empfindlich
- mittel empfindlich und

- wenig empfindlich

Je nach Standorteigenschaften können Materialien bis zu definierten Schadstoffgehalten eingebaut werden (Zuordnungswerte der Länderarbeitsgemeinschaft Abfall – LAGA Z 0, Z 1.1, Z 1.2 oder Z 2 – uneingeschränkter Einbau bis eingeschränkter Einbau mit definierten technischen Sicherheitsmaßnahmen).

2. Geplante Mantelverordnung des Bundes

Mit der Mantelverordnung des Bundes soll eine Verordnung über die Anforderungen an den Einbau von mineralischen Ersatzbaustoffen in technische Bauwerke (Ersatzbaustoffverordnung) eingeführt, die Bundes-Bodenschutz- und Altlastenverordnung neu gefasst sowie die Deponieverordnung geändert werden.

Hintergrund ist, dass die bei der Verfüllung von mineralischen Abfällen (im Großraum München im Wesentlichen Bodenaushub und Bauschutt) zu beachtenden Anforderungen bislang auf gesetzlicher Ebene nur in sehr allgemeiner Form rechtsverbindlich geregelt sind und es sich bei den konkretisierenden Regelwerken (z.B. o.g. Verfüll-Leitfaden) nur um Verwaltungsvorschriften handelt, die insbesondere für Gerichte nicht bindend sind. Ziel der Neuregelung ist daher primär, insbesondere durch die normative Festlegung von Grenzwerten, Probenahme- und Untersuchungsmethoden erstmals eine rechtsverbindliche, gerichtsfeste Grundlage für die Aufbereitung und die sonstige stoffliche Verwertung mineralischer Abfälle zu schaffen und damit einen Beitrag zur Vollzugs- und Rechtssicherheit zu leisten.

Der erste dem Referat für Gesundheit und Umwelt vorliegende Arbeitsentwurf für eine Mantelverordnung datiert vom 13.11.2007. Seither wird die fachlich schwierige Materie in Bund und Ländern kontrovers diskutiert. Der aktuelle Entwurf der Mantelverordnung wurde von der Bundesregierung im Mai 2017 beschlossen und anschließend dem Bundestag zugeleitet, der keine Änderungen vornahm. Die Mantelverordnung bedarf jedoch auch der Zustimmung des Bundesrates. In den Beratungen der Bundesratsausschüsse hat sich gezeigt, dass die Mantelverordnung aus Sicht der Länder weiterhin fachliche Mängel aufweist und einer Überarbeitung bedarf.

Die Behandlung der Mantelverordnung wurde in den Ausschüssen vertagt. Angesichts der Kritik an der Mantelverordnung ist es nach Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz auch denkbar, dass der aktuelle Verordnungsentwurf zurückgezogen und ein völlig neuer Entwurf vorlegt wird.

3. Voraussichtliche Auswirkungen

Nach Inkrafttreten der Mantelverordnung in der Fassung des vorliegenden Entwurfs wäre es künftig trotz geeigneter Standortbedingungen (vgl. Darlegungen unter Ziffer

1.) kaum noch möglich, höher belastete Böden und neben Boden auch Bauschutt zur Verwertung in Verfüllungen zuzulassen. Demnach wäre zur Verfüllung von Abgrabungen nur noch ein Bauschuttanteil von 5 % zulässig und höher belastete Böden (> LAGA Z 1.1) ausgeschlossen. Gemäß Verfüll-Leitfaden dürfen die Gruben – bei entsprechender Eignung – hingegen bis zu einem Drittel mit Bauschutt und bis zu maximalen Gehalten der Zuordnungsklasse LAGA Z 2 verfüllt werden.

In der folgenden Tabelle werden die maximal zulässigen Schadstoffgehalte gegenüber gestellt:

Parameter	Zuordnungsklasse LAGA Z 1.1 (Höchstgrenze Mantelverordnung)	Zuordnungsklasse LAGA Z 2 (Höchstgrenze Verfüll-Leitfaden)
Arsen in µg/l (Eluat)	10	60
Blei in µg/l (Eluat)	25	200
Cadmium in µg/l (Eluat)	2	10
Chrom (ges) in µg/l (Eluat)	50	150
Kupfer in µg/l (Eluat)	50	300
Nickel in µg/l (Eluat)	50	200
Quecksilber in µg/l (Eluat)	0,5	2
Zink in µg/l (Eluat)	100	600
Sulfat in mg/l (Eluat)	250	600
Polyzyklische Aromatische Kohlenwasserstoffe in mg/kg (Originalsubstanz)	5	20
Mineralölkohlenwasserstoffe in mg/kg (Originalsubstanz)	300	1000

Auch Abfälle mit Schadstoffgehalten gemäß LAGA Z 2 sind im Sinne der abfallrechtlichen Bestimmungen nicht gefährlich. Die Praxiserfahrungen mit dem bayerischen Verfüll-Leitfaden, der – wie bereits unter Ziffer 1. dargestellt – in besonderer Weise auf die jeweiligen Standorteigenschaften abstellt, zeigen im Übrigen, dass die regelkonformen Verfüllungen seit seiner Einführung im Jahr 2002 bis zum heutigen Tag zu keinerlei Umwelt-, Boden- oder Grundwasserschäden geführt haben, so dass insoweit kein Handlungsbedarf erkennbar ist.

Die bereits eingangs erwähnte vom Bayerischen Landesamt für Umwelt in Auftrag gegebene Bedarfsprognose für Deponien kommt zu dem Ergebnis, dass aufgrund der strengeren Anforderungen durch die Mantelverordnung mit steigenden Entsorgungs-

mengen nicht mehr verwertbarer mineralischer Abfälle zu rechnen ist und sich hierdurch die Restlaufzeiten der vorhandenen Deponien deutlich verkürzen.

Als Grundlage für die Bedarfsprognose wurden das Aufkommen an mineralischen Abfällen, die Ablagerungsmengen und die vorhandenen Deponiekapazitäten in Bayern herangezogen. Für die Prognose wurden verschiedene Szenarien betrachtet und mögliche Entwicklungen des Deponievolumens bis zum Jahr 2025 abgebildet. Dabei wurden Abfälle berücksichtigt, die derzeit auf Deponien der Klassen 0, I und II gemäß Deponieverordnung entsorgt werden sowie mineralische Abfälle, die in Gruben, Brüchen und Tagebauen sowie anderen technischen Bauwerken verwertet werden. Aus den Deponieklassen der Deponieverordnung ergibt sich, welche Abfälle auf welcher Deponie abgelagert sind. Je höher die Deponieklasse der oberirdischen Anlagen (DK 0 bis III) ist, desto höher ist der Schadstoffgehalt der Abfälle und damit steigen auch die Anforderungen an die technische Sicherung und den Betrieb der Anlagen.

Im Szenario 1 wird davon ausgegangen, dass die derzeitigen Rahmenbedingungen bezüglich des Abfalls und der Entsorgung der mineralischen Abfälle im Prognosezeitraum im Wesentlichen unverändert bleiben. Bei diesem Szenario verfügt Bayern im Prognosezeitraum bis 2025 unter der Voraussetzung gleichbleibender Abfallmengen insgesamt über ausreichendes Deponievolumen. Die unterschiedliche regionale Verteilung der Deponiekapazitäten erfordert jedoch in einzelnen Regierungsbezirken, so auch in Oberbayern, den Rückgriff auf derzeit anderweitig genutztes Restvolumen und den Ausbau des Restvolumens.

Im Szenario 3 (Szenario 2 ist hier vernachlässigbar und bleibt daher außer Betrachtung) werden die Auswirkungen auf den Deponiebedarf infolge möglicher rechtlicher Veränderungen durch die Mantelverordnung dargestellt. Zusammenfassend lassen sich gegenüber dem Szenario 1 folgende Erkenntnisse ableiten:

Die Mantelverordnung wird nur geringen Einfluss auf den Bedarf an Deponien der Klassen I und II haben. Jedoch hätte sie erhebliche Auswirkungen auf Deponien der Klasse 0, bei denen sich der Bedarf an zusätzlichem Ablagerungsvolumen jährlich um rund 4,2 bis 8,7 Mio. Kubikmeter erhöhen dürfte. Für die Deponien der Klasse 0 würde sich damit die prognostizierte Restlaufzeit um etwa 8 Jahre verkürzen.

In einzelnen Regierungsbezirken, so auch in Oberbayern, würde hierdurch relativ kurzfristig Bedarf an Deponien entstehen. Standortfindung, Planung, Genehmigung und Errichtung einer neuen Deponie erfordern jedoch einen Zeitraum von mindestens 10 Jahren. Dies bedeutet, dass der notwendige Deponieraum bei Weitem nicht zeitgerecht geschaffen werden kann.

Der Mangel ortsnahe Deponiekapazitäten würde zu zunehmendem Müll-Export insbesondere in die östlichen Bundesländer und in benachbarte EU-Mitgliedstaaten (z. B. Tschechien) führen – verbunden mit weiten Transportwegen und zusätzlichem Lkw-Verkehr mit allen negativen ökologischen Konsequenzen. Weiterhin würden die Entsorgungskosten für öffentliche und private Bauherren dramatisch steigen und damit auch das Bemühen um die Schaffung bezahlbaren Wohnraums konterkarieren.

Ausgehend von den vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit geschätzten Entsorgungskosten und den branchenüblichen Transportkosten ergeben sich unter Berücksichtigung der Mengenschätzung aus der Bedarfsprognose für Deponien Mehrkosten für die bayerische Wirtschaft von bis zu 400 Mio. Euro. Aktuell stehen noch keine auf einzelne Kommunen herunter gebrochenen Zahlen zur Verfügung. Dies ist erst Gegenstand der derzeit in Arbeit befindlichen Fortschreibung der Bedarfsprognose für Deponien in Bayern. Wird jedoch in einer vorsichtigen Schätzung davon ausgegangen, dass rund ein Zehntel aller in Bayern entstehenden Baurestmassen in München anfallen, bedeutet dies für die Münchner Wirtschaft eine Mehrbelastung von 40 Mio. Euro.

Weiterhin ist wegen Verengung der Entsorgungswege auf Deponien der Klasse 0 und der damit verbundenen Steigerung der Anlieferungsmengen an diesen Anlagen auch mit temporären Engpässen bei der Materialannahme und in der weiteren Konsequenz mit einem entsprechenden Materialrückstau und Baustillständen zu rechnen.

Diesen negativen Konsequenzen stünde jedoch auch nach Auffassung des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz und des Bayerischen Landesamtes für Umwelt kein ökologischer Mehrwert gegenüber. Wie bereits dargelegt zeigen die Praxiserfahrungen mit den bisherigen Regelwerken über etliche Jahre hinweg, dass die regelkonformen Verfüllungen zu keinerlei Umwelt-, Boden- oder Grundwasserschäden führen. Es besteht daher kein Handlungsbedarf zu einer Verschärfung umweltrechtlicher Vorsorgeregeln durch die Mantelverordnung.

4. Länderöffnungsklausel

Mit Beschluss des Bayerischen Landtags vom 20.04.2016 (Drucksache 17/11128) wurde deshalb die Bayerischen Staatsregierung aufgefordert, sich bei der Beratung der Mantelverordnung dafür einzusetzen, dass die derzeit bestehenden Möglichkeiten der Verfüllung von Gruben, Brüchen und Tagebauen mit mineralischen Abfällen gemäß der in Bayern geübten Praxis auf Basis des sog. Verfüll-Leitfadens beibehalten werden können. Sämtliche geschilderten, negativen Begleiterscheinungen bei uneingeschränkter Geltung der geplanten Mantelverordnung könnten so weitgehend verhindert werden.

Im Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD vom 07.02.2018 wird zur Mantelverordnung insoweit Folgendes ausgeführt:

„Wir wollen den Ländern bei entsprechenden Änderungsanträgen des Bundesrates mit der Aufnahme einer Öffnungsklausel die Möglichkeit einräumen, bereits bestehende und bewährte länderspezifische Regelungen bei der Verfüllung von Gruben, Brüchen und Tagebauen gesetzlich abzusichern.“

Aus der Sicht des RGU sollte dieses Anliegen auch durch den Deutschen Städtetag unterstützt werden, insbesondere im Hinblick auf die dargestellten gravierenden Auswirkungen für Bauherren in München mit erheblichen Kostensteigerungen. Das RGU schlägt daher vor, dass sich Herr Oberbürgermeister Dieter Reiter entsprechend an den Deutschen Städtetag wendet.

Anhörung des Bezirksausschusses

In dieser Beratungsangelegenheit ist die Anhörung des Bezirksausschusses nicht vorgesehen (vgl. Anlage 1 der BA-Satzung).

Nachtragsbegründung

Der Unterausschuss vertagte diesen Tagesordnungspunkt am 20.11.2018 in die nächste Sitzung am 11.12.2018 mit der Bitte um Ergänzung der Vorlage in mehreren Punkten. Eine Einbringung dieser Beschlussvorlage im Rahmen der vorgesehenen Vorlaufzeiten war daher nicht möglich.

Die Korreferentin des Referates für Gesundheit und Umwelt, Frau Stadträtin Sabine Krieger, der zuständige Verwaltungsbeirat, Herr Stadtrat Jens Röver sowie die Stadtkämmerei haben einen Abdruck der Vorlage erhalten.

II. Antrag der Referentin

1. Der Stadtrat nimmt den Vortrag der Referentin zur Kenntnis.
2. Der Stadtrat bittet Herrn Oberbürgermeister Dieter Reiter, sich über den Deutschen Städtetag für die Aufnahme einer Länderöffnungsklausel in die neue Mantelverordnung einzusetzen, die die Fortführung der bisherigen bewährten bayerischen Verfüllpraxis ermöglicht und die dargestellten Nachteile auf die Bautätigkeit in der Landeshauptstadt München verhindert.
3. Dieser Beschluss unterliegt nicht der Beschlussvollzugskontrolle.

III. Beschluss
nach Antrag.

Der Stadtrat der Landeshauptstadt München

Der Vorsitzende

Die Referentin

Ober-/Bürgermeister

Stephanie Jacobs
Berufsmäßige Stadträtin

- IV. Abdruck von I. mit III. (Beglaubigungen)
über das Direktorium HA II/V - Stadtratsprotokolle
an das Revisionsamt
an die Stadtkämmerei
an das Direktorium – Dokumentationsstelle
an das Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
- V. Wv Referat für Gesundheit und Umwelt RGU-RL-RB-SB
zur weiteren Veranlassung (Archivierung, Hinweis-Mail).