

Positionspapier

Zehn Maßnahmen für eine praxistaugliche Ersatzbaustoffverordnung (EBV)

Stand: 13.01.2026

I. Mantelverordnung und Ersatzbaustoffverordnung (EBV) – Status quo

Die BAUINDUSTRIE unterstützt das Ziel, mineralische Abfälle bestmöglich zu verwerten. Die Unternehmen der BAUINDUSTRIE haben ein großes Interesse an einer bundeseinheitlichen Regelung für den Stoffstrom der mineralischen Bau- und Abbruchabfälle im Sinne der Kreislaufwirtschaft über eine hochwertige Verwertung inklusive einer Erhöhung des Baustoffrecyclings. Vor diesem Hintergrund bekennt sich die BAUINDUSTRIE eindeutig zu den Zielen der bundeseinheitlichen und rechtsverbindlichen Regelungen zum Schutz von Boden und Grundwasser beim Einsatz von Ersatzbaustoffen insbesondere aus mineralischen Bau- und Abbruchabfällen.

Nach rund 16 Jahren Beratungen ist die Mantelverordnung inklusive Ersatzbaustoffverordnung (EBV) zum 1. August 2023 in Kraft getreten. Im Hinblick auf das Ziel der bestmöglichen Verwertung mineralischer Abfälle ist das Zwischenfazit nach knapp zwei Jahren Praxiserfahrung mit der Verordnung ernüchternd. Die EBV sollte deshalb mit ihrer zweiten Novellierung so geändert werden, dass sie auf den Baustellen praxis-tauglich umgesetzt werden kann.

Mit der EBV sollten bundeseinheitliche und rechtsverbindliche Anforderungen an den Schutz von Boden und Grundwasser den regulatorischen Flickenteppich aus der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall (LAGA) M 20 und unterschiedlichen Ländererlassen ersetzen. Tatsächlich ist aber rund zwei Jahre nach Inkrafttreten inklusive vorheriger erster Novellierung der EBV festzustellen, dass die Regelungen in den 16 Bundesländern zum Teil unterschiedlich vollzogen werden, zumal mehrere Bundesländer Vollzugsempfehlungen und Erlasse zur EBV veröffentlicht haben, die sich im Detail deutlich unterscheiden.

Zwar hat die LAGA FAQs zur EBV herausgegeben, die die jeweiligen Vollzugsbehörden bei einer einheitlichen Auslegung der EBV unterstützen sollen. Diese FAQs (aktuell Version 3)¹ als Auslegungshilfe wird jedoch in einzelnen Bundesländern wiederum erläutert, zum

¹ https://www.laga-online.de/documents/faq-3-zur-ebv-2025-05-13a_1757923967.pdf (Stand: 13.05.2025)

Beispiel in Baden-Württemberg², Rheinland-Pfalz³ oder in Bayern – ergänzt durch eine „bayerische Sammlung häufig gestellter Fragen und der zugehörigen Antworten“⁴. Trotz bundes-einheitlicher Regelungen, auf die sich Bund und Länder nach rund 16 Jahren Beratungszeit verständigt hatten, gibt es Interpretationsspielraum, der in verschiedenen Bundesländern unterschiedlich genutzt wird. Das Verständnis bestimmter Regelungen unterscheidet sich sogar von Landkreis zu Landkreis. Mittels der LAGA-FAQs wird keine einheitliche Vollzugspraxis erreicht. Zudem haben sie keinen rechtsverbindlichen Charakter. Formal bundeseinheitlich geltende rechtsverbindliche Vorgaben führen also infolge unterschiedlicher Auslegung nicht zu mehr Rechtssicherheit.

Eine gemeinsame Umfrage von vier Bau- und Recyclingverbänden inklusive der BAUINDUSTRIE unter ihren Mitgliedsunternehmen zeigte, dass die Regelungen der EBV bislang zu einem Rückgang beim Einsatz von mineralischen Ersatzbaustoffen (MEB) geführt haben. Die Regelungen insgesamt sind also kontraproduktiv für die Kreislaufwirtschaft sowie die Schonung natürlicher Gesteinsressourcen und Deponiekapazitäten. Auch die im Rahmen des wissenschaftlichen Monitorings durchgeführte Umfrage und die Diskussionen während der beiden Planspiele des Umweltbundesamtes (UBA) haben diese Tendenz bestätigt. Daher sieht die BAUINDUSTRIE in folgenden Bereichen Überarbeitungsbedarf.

II. Zehn Maßnahmen für eine praxistaugliche Ersatzbaustoffverordnung (EBV)

1. Regelung zum Untersuchungsumfang mineralischer Bauabfälle am Anfallort in EBV aufnehmen (Anknüpfungspunkt Baustelle statt Aufbereitungsanlage)

Die EBV enthält – anders als die LAGA M 20 – nur Vorgaben (Materialwerte) für hergestellte MEB. Mit Blick auf die aufgrund der Ausgangsmaterialien und der Nutzung des Bauwerks mögliche unterschiedliche stoffliche Belastung von Bauschutt sah die LAGA M 20 unter Ziffer 1.4.2.1 unter anderem die Untersuchung des Bauwerks im Hinblick auf die Verwertung, Behandlung oder sonstige Entsorgung von Bauabfällen vor. Demgegenüber regelt die EBV nicht den Anfall der Abfälle auf der Baustelle. Die Regelungen der EBV greifen erst mit der Annahmekontrolle an der Aufbereitungsanlage für RC-Baustoffe. Betreiber von Aufbereitungsanlagen haben nach § 3 EBV eine Annahmekontrolle von mineralischen Abfällen durchzuführen, die eine Sichtkontrolle und die Feststellung zur Charakterisierung umfasst. Eine erweiterte Feststellung der Charakterisierung, in der die Materialwerte nach EBV bestimmt werden müssen, ist nicht verpflichtend (siehe § 3 Abs. 1 S. 3 EBV). Aus § 3 Abs.1 S. 4 EBV ergibt sich, dass nur „*vorliegende Untersuchungsergebnisse oder aus der Vorerkundung von Bauwerken ... vorliegende Hinweise auf Schadstoffe*“ vorzulegen sind. Es besteht aber keine Pflicht zur Vorerkundung. § 3 EBV entfaltet allenfalls mittelbare Wirkung. Es fehlt eine bundeseinheitliche Regelung, die Vorgaben hinsichtlich des Untersuchungsumfangs am Anfallort der mineralischen Bauabfälle macht und so Rechtssicherheit schafft. Dazu kommt, dass viele Aufbereitungsanlagen zur Herstellung der RC-Baustoffe noch nach der alten Rechtslage der LAGA M20 genehmigt sind. Dies führt dazu, dass bei

² Anwendung der LAGA-Vollzugshilfe „Fragen und Antworten zur Ersatzbaustoffverordnung Version 3“ in Baden-Württemberg und Hinweise zum Vollzug der Ersatzbaustoffverordnung: https://um.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-um/intern/Dateien/Dokumente/3_Umwelt/Abfall-_und_Kreislaufwirtschaft/Rechtliche_Grundlagen/ErsatzbaustoffV/251029-LAGA-Vollzugshilfe-FAQ-Ersatzbaustoffverordnung-Version-3.pdf

³ „Erläuterung zur LAGA FAQ Version 2 (21.09.2023), Anlage 1 Materialwerte, S. 63“; mittlerweile sind die LAGA-FAQ Version 3 als „orientieren de Leitlinie für den abfallrechtlichen Vollzug“ in Rheinland-Pfalz eingeführt, wobei der zuständigen Behörde ein Beurteilungsspielraum eingeräumt wird: https://kreislaufwirtschaft-bau.rlp.de/fileadmin/kreislaufwirtschaft-bau/Startseite/Ersatzbaustoffverordnung/Rundschreiben_LAGA_Fragen_und_Antworten_zur_ErsatzbaustoffV_FAQ_Version_3_.pdf

⁴ https://www.lfu.bayern.de/abfall/ersatzbaustoffverordnung/faq_ersatzbaustoffverordnung/index.htm (aktueller Stand vom 29.10.2025, hierbei handelt es sich laut Änderungsdokumentation um die mittlerweile 12. Fassung).

Ausschreibungen auf Grundlage der EBV bei der Anlieferung von Materialien an der Bauschuttzubereitungsanlage (bzw. bei Verfüll-Maßnahmen) eine weitere Analyse nach LAGA M20 verlangt wird. Um Störungen des Bauablaufes zu vermeiden, werden Doppelanalysen beauftragt, was zu Verzögerungen führt und das Bauen teurer macht. Tendenziell führt diese unklare Rechtslage und Genehmigungssituation trotz grundsätzlichem Verwertungsgebot zu mehr Deponierung.

2. Rechtsverbindliche Regelung und flächendeckende Datenbasis zur Bestimmung des höchsten zu erwartenden Grundwasserabstands

Die Zulässigkeit des Einbaus von MEB ist nach der EBV von der Einhaltung einer Mindeststärke der grundwasserfreien Sickerstrecke abhängig. Die Ermittlung dieser grundwasserfreien Sickerstrecke setzt Daten voraus, die in vielen Fällen gar nicht vorhanden sind, sondern erst aufwändig ermittelt werden müssen. Aufgrund der fehlenden Datengrundlage wird der höchste zu erwartende Grundwasserstand seitens der ausschreibenden Stellen oftmals auf die Geländeoberkante festgesetzt, was einen Einbau von MEBs unmöglich macht. In vielen Fällen lässt sich aufgrund von fehlenden bzw. unzureichenden hydrogeologischen Voruntersuchungen eine Konfiguration der Grundwasserdeckschicht im Rahmen der Ausschreibungsphase nicht eindeutig ermitteln. Konsequenterweise wird der Einsatz von MEB in diesen Fällen ausgeschlossen. Hinzu kommt, dass in den küstennahen Gebieten die Grundwasserstände in der Regel so hoch sind, dass eine grundwasserfreie Sickerstrecke in ausreichender Stärke gar nicht ermittelt werden kann und dementsprechend der Einsatz von MEB dort praktisch – ohne aufwändige Einzelfallprüfungen – von vornherein nicht in Betracht kommt.

Eine bundeseinheitliche Definition und Bestimmungsmöglichkeit, die die unterschiedlichen Verfügbarkeiten von Daten in den einzelnen Bundesländern berücksichtigt, sollte durch den Verordnungsgeber erarbeitet und in die EBV aufgenommen werden. Bei Behörden vorhandene Daten zum höchsten zu erwartenden Grundwasserstand sollten den Verwendern (gegebenenfalls öffentlich) vollumfänglich digital und kostenlos zugänglich gemacht werden.

3. Aufhebung des generellen Ausschlusses von MEB über kiesigen Böden und Grundgestein, weil dieser Kreislaufwirtschaft verhindert

Anders als im wissenschaftlichen Fachkonzept des UBA vorgesehen, erlaubt die EBV den Einsatz von MEB nur über Sand bzw. Lehm, Schluff und Ton. Kiesige Untergründe sowie Grundgestein sind in der EBV nicht geregelt, damit ist die Verwendung von MEB dort nach dem Wortlaut der EBV nur per Einzelfallentscheidung möglich. Der Einsatz von MEB in Gebieten mit kiesigem Untergrund wird so verhindert. Gleiches gilt für Gebiete im Mittelgebirge mit felsigem Untergrund. Kiesige Böden sind aber zum Beispiel in Flusstälern wie dem Oberrheingraben, im Allgäu/Donaugebiet oder der Elbe großflächig vorhanden. Grundgestein steht in Mittelgebirgsregionen an. Selbst für die besten Klassen der MEB, die gem. § 19 Abs. 8 EBV auch bei ungünstiger Eigenschaft der Grundwasserdeckschicht eingebaut werden dürfen, wird Kies oder Festgestein nicht als Untergrund für den Einbau von MEB anerkannt. Aufgrund dieser Regelung zeichnet sich in manchen Regionen mit entsprechender Geologie ein deutlicher Rückgang des Einsatzes von MEB im Vergleich zum Vollzug vor Inkrafttreten der EBV ab.

Mit Blick auf die Zielsetzung der EBV und das zugrundeliegende Fachkonzept sollte jedenfalls der Einbau von MEB der besten Klassen über kiesigen Grundwasserdeckschichten oder Festgestein ermöglicht werden.

4. Die umfangreichen Anzeige- und Dokumentationspflichten müssen deutlich reduziert werden – insbesondere Anzeigepflichten des § 22 EBV (Vor- und Abschlussanzeige) sind verzichtbar

Die Dokumentationspflichten für Verwender sollten deutlich reduziert und vereinfacht werden, denn die einbauseitige Dokumentationspflicht nach EBV ist ein wesentliches Hemmnis für den Einbau mineralischer Ersatzbaustoffe, insbesondere bei kleineren Bauvorhaben oder bei Vorhaben privater Bauherren. Aus der Praxis wird zudem berichtet, dass Vor- und Abschlussanzeigen keinerlei Konsequenzen haben, sondern von unteren Abfallbehörden lediglich abgelegt werden.

Sinnvoll wäre es, Bagatellgrenzen für Anzeige- und Dokumentationspflichten bei kleinen Bauvorhaben einzuführen. Neben der Unsicherheit über die Zulässigkeit des Einsatzes von MEB – durch die Schwierigkeiten bei der Bestimmung der Bodenart bzw. des höchsten zu erwartenden Grundwasserabstands – führt der hohe Dokumentationsaufwand dazu, dass insbesondere bei kleineren Bauvorhaben weniger MEB eingesetzt werden. Aufgrund der großen Anzahl entsprechender Bauvorhaben resultiert daraus in der Summe ein erheblicher Einsatz von Primärbaustoffen – insbesondere von Kiesen, Sanden und gebrochenen Gesteinskörnungen – anstelle von MEB. Eine Bagatellgrenze für die Dokumentation des MEB-Einsatzes in diesem Marktsegment würde damit erhebliche Ressourcen schonen.

5. Der Eignungsnachweis (EgN) für mobile Aufbereitungsanlagen muss ohne „große Säule“ erbracht werden können

Nach der EBV verlangt der Eignungsnachweis im Rahmen der Güteüberwachung von Aufbereitungsanlagen den sogenannten ausführlichen Säulenversuch. Anders als beim Schüttelversuch nach LAGA M20 sind keine kurzfristigen Analysen möglich, sondern durchschnittlich eine Dauer von ca. drei Wochen einzuplanen. Infolge unzureichender Laborkapazitäten führt dies zu Bauablaufverzögerungen. Dabei kritisieren Bauunternehmen, dass die „große Säule“ kosten- und zeitintensiv sei, ohne zu einem besseren Erkenntnisgewinn zu führen. Durch den Zeit- und Kostenaufwand wird ein etwaiger Preisvorteil von RC-Material gegenüber Primärmaterialien aufgezehrt mit der Folge, dass sich Bauherren von vornherein für Primärmaterialien entscheiden. Dementsprechend sollte der EgN auch durch den Säulenkurztest oder Schüttelversuch erbracht werden können. Der EgN ist zudem bei jedem Wechsel der Bau-stelle zu aktualisieren. Dies ist bei ca. 1.786 mobilen Aufbereitungsanlagen, die an etwa 16 unterschiedlichen Standorte pro Jahr eingesetzt werden,⁵ mit erheblichem Aufwand verbunden, insbesondere in den Bundesländern, die bei jedem Wechsel des Einsatzorts einen kompletten Eignungsnachweis inklusive ausführlichen Säulenversuch fordern.

Nach den LAGA-FAQ muss der Betreiber einer mobilen Aufbereitungsanlage im Sinne von § 5 Absatz 1 bei jedem Wechsel der Baumaßnahme den EgN aktualisieren. Wird bei einer großflächigen Baumaßnahme eines Bauherren eine mobile Aufbereitungsanlage durch denselben Betreiber zur Verminderung von Transportwegen innerhalb derselben Baumaßnahme

⁵ Quelle: BT-Drs. 19/29636, S. 206.

auf eine andere Position versetzt, ist dies nicht als Wechsel der Baumaßnahme zu verstehen. Dies sollte im Text der EBV klargestellt werden. Gleiches gilt für die Auslegung gemäß LAGA-FAQ, wonach bei einem Baustellenwechsel lediglich die Betriebsbeurteilung zu aktualisieren und eine Fremdüberwachung der Untersuchung im Rahmen einer Erstprüfung gleichgestellt ist.

6. Erfolgreiche Erstprüfung bei Materialwerten und Schadstoffen für beste Klassen müssen erst recht für „schlechtere Klassen“ gelten

Gemäß § 5 Abs. 2 EBV ist im Rahmen der Erstprüfung von der Überwachungsstelle festzustellen, ob die hergestellten MEB die geltenden Materialwerte nach Anlage 1 gemäß Maßgabe des § 10 Abs. 1 und 2 einhalten und ob sie Schadstoffe nach Anlage 4 Tabelle 2.1 enthalten, für die keine Materialwerte festgesetzt sind. Zumindest in einzelnen Bundesländern vertreten die Umweltministerien die Ansicht, dass die Erstprüfung für jeden MEB und jede Materialklasse, der in der Aufbereitungsanlage hergestellt werden soll, gesondert zu erfolgen hat. Es ist daher in den entsprechenden Ländern nicht möglich, zu argumentieren, dass dann, wenn die Anlage zum Beispiel in der Lage ist, RC-1 zu produzieren, diese logischerweise auch in der Lage ist, die „schlechteren“ Qualitäten RC-2 und RC-3 herzustellen.

7. Es ist eine Abfallende-Regelung notwendig, die das Abfallende für alle MEB aller Materialklassen umfasst

Um Rechtssicherheit und die Akzeptanz für den Einsatz von MEB zu erhöhen, sollten – wie in NRW⁶ möglich – mindestens alle Materialklassen von in der EBV geregelten RC-Baustoffen das Abfallende erreichen. Für MEB ist die Frage, ob sie als Abfälle einzustufen sind oder als Produkte eingestuft werden, von großer Bedeutung für die Akzeptanz und das Handling. Die Produkteigenschaft wirkt bestehenden Vorurteilen und Hemmnissen der Auftraggeber entgegen und der Entfall spezifischer abfallrechtlicher Verpflichtungen vereinfacht die Nutzung zum Beispiel beim Transport oder bei der Zwischenlagerung.

Da die bestimmungsgemäße Verwendung aller gemäß EBV gütegesichert hergestellter MEB aller Materialklassen insgesamt nicht zu schädlichen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt im Sinne des § 4 Abs. 1 Nr. 4 letzter Satzteil des KrWG oder des § 5 Abs. 1 Nr. 4 des KrWG führt, sollten sie das Abfallende erreichen. Der vorgenannte klarstellende Passus, der mit der ersten EBV-Novelle gestrichen wurde, sollte dringend wieder in § 1 der EBV aufgenommen werden.

8. Öffentliche Hand darf MEB in Ausschreibungen nicht diskriminieren, sondern sollte deren Einsatz im Sinne der Kreislaufwirtschaft fördern

Bei Ausschreibungen der öffentlichen Hand werden MEB z.T. immer noch explizit ausgeschlossen. Um dies zu verhindern, sollte die in der VOB/C DIN 18299 bereits heute vorgesehene technische Gleichstellung von Primärrohstoffen und geeigneten RC-Baustoffen bei Nachweis der umweltrelevanten Gleichstellung gemäß den Vorgaben der EBV vergaberechtlich verankert und mit einer Begründungspflicht für Ausnahmen von der Gleichstellung versehen werden.

⁶ https://www.umwelt.nrw.de/system/files/media/document/file/Erlass_Inkrafttreten_der_ErsatzbaustoffV_27_07_2023.pdf, S. 4

9. Zusätzliche Einbaubeschränkungen bei bestimmten Schlacken und Aschen (Mindestbaumengen) nach § 20 EBV müssen abgebaut werden

§ 20 EBV verhindert die Kreislaufwirtschaft gerade bei kleineren Baumaßnahmen im kommunalen Bereich und sollte ersatzlos gestrichen werden. Bei Asphaltmischgut etwa ist der nach Regelwerk zulässige Anteil an MEB begrenzt, das heißt in den jeweils relativ geringmächtigen Asphalttrag- und -deckschichten sind nur geringe Mengen an Schlacken und Aschen enthalten. Damit wären die entsprechenden Mindesteinbaumengen nur bei vergleichsweise großen zu asphaltierenden Flächen zu erreichen. Das ist zumindest bei kleineren Straßenbaumaßnahmen regelmäßig nicht möglich. Damit wird das Kreislaufwirtschaftspotenzial für diese MEB nicht gehoben.

10. LABO-Vollzugshilfe zu §§ 6-8 BBodSchV im Sinne der Kreislaufwirtschaft auslegen

Das derzeitige Verständnis der LABO-Vollzugshilfe zu §§ 6 - 8 BBodSchV in den zuständigen Behörden führt dazu, dass der Einsatz von MEB jeweils nur in äußerst geringem Umfang akzeptiert wird. Die in der Vollzugshilfe als Abbildungen enthaltenen „Prinzipskizzen“ werden nicht als beispielhafte Darstellung der Dimensionierungen der technischen Bauwerke bzw. bodenähnlichen Anwendungen angesehen, sondern absolut gestellt und als Vorgabe angewandt. Damit werden die Grenzen zwischen technischem Bauwerk (Einsatz von MEB möglich) einerseits und bodenähnlicher Anwendung andererseits (kein Einbau von MEB zulässig) ohne sachlichen Grund zu Lasten der technischen Bauwerke gesetzt. Das führt dazu, dass weniger MEB eingebaut werden, als möglich wäre.

ANSPRECHPARTNER

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.
Geschäftsbereich Hochbau, Normung und Nachhaltigkeit
Kurfürstenstr. 129, 10785 Berlin

Dirk Stern
Leiter Umwelt und technischer Arbeitsschutz
T +49 30 212861 64
E dirk.stern@bauindustrie.de
www.bauindustrie.de