

Stellungnahme

Referentenentwurf für eine Verordnung zur Novelle der Ersatzbaustoffverordnung

Zweite Novelle der Ersatzbaustoffverordnung

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	3
1. Grundsätzliche Anforderungen bei der Standortbewertung (§ 19 Abs. 8, 8a bis 8c EBV-E)	4
2. Analytik der Proben und Anforderungen an Erstprüfungen (§§ 5, 8 und 9 EBV-E)	4
3. Dokumentationsanforderungen: Lieferschein und Deckblatt (§ 25 EBV-E)	5
4. Ausnahme für Ersatzbaustoffe in Asphaltmischgut (§ 1 Abs. 3 EBV-E)	6
5. Systematische Einordnung der Materialklassen (Anlage 1 EBV-E)	7
6. Klarstellung des Anwendungsbereichs bei Gemischen (§ 1 Abs. 2 EBV-E)	7
7. Vorrang von Schutzgebietsverordnungen (§ 19 Abs. 6 EBV-E) 8	
Über den BDI.....	10
Impressum	10

Einleitung

Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) nimmt zum Referentenentwurf des Bundesumweltministeriums für eine Verordnung zur Novelle der Ersatzbaustoffverordnung (im Folgenden: EBV-E) aus Industriesicht zentralen Regelungspunkten wie folgt Stellung. Diese Stellungnahme spiegelt die Eingaben, die der BDI über das seitens des BMUKN festgelegte elektronische Kommentierungsverfahren an das Ministerium übermittelt hat.

Die Ersatzbaustoffverordnung (ErsatzbaustoffV) ist ein zentraler Baustein zur Stärkung der Circular Economy und zur Ressourcenschonung. Sie verfolgt das Ziel, den Einsatz mineralischer Ersatzbaustoffe (MEB) zu stärken und gleichzeitig ein hohes Niveau des Boden- und Grundwasserschutzes sicherzustellen. In der praktischen Umsetzung zeigt sich jedoch, dass zentrale Zielsetzungen bislang nicht in dem angestrebten Maße erreicht werden: Es bestehen weiterhin erhebliche Hemmnisse für den Einsatz von MEB, darunter unklare oder uneinheitlich ausgelegte Anforderungen, unverhältnismäßige Prüf- und Dokumentationspflichten sowie eine unzureichende Abstimmung mit angrenzenden Regelungsbereichen. In der Folge werden mineralische Ersatzbaustoffe in der Praxis nicht zu ihrem vollen Potenzial eingesetzt.

Der BDI begrüßt daher, dass das Bundesumweltministerium mit dem vorliegenden Entwurf die Ergebnisse des REFOPLAN-Vorhabens zur Evaluierung der Ersatzbaustoffverordnung (UBA-Texte 140/2025) sowie die Entschließung des Bundesrates (Drucksache 237/23 (Beschluss)) aufgreift und Vollzugsprobleme gezielt adressieren, bürokratische Hemmnisse abbauen und die Verordnung praxistauglicher ausgestalten will. Einige der vorgeschlagenen Änderungen entsprechen bereits heute zentralen Forderungen der Industrie, etwa bei der Vereinfachung der Prüf- und Dokumentationspflichten, der Klarstellung des Anwendungsbereichs sowie der Neuregelung des Verhältnisses zu wasserrechtlichen Schutzgebietsverordnungen. In mehreren Punkten sieht der BDI gleichwohl weiteren Konkretisierungs- und Anpassungsbedarf, auf den in den nachfolgenden Abschnitten im Einzelnen eingegangen wird.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**

Lobbyregisternummer
R000534

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Ansprechpartner
Dr. Claas Oehlmann
T: +49 30 20281606
E-Mail: c.oehlmann@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

1. Grundsätzliche Anforderungen bei der Standortbewertung (§ 19 Abs. 8, 8a bis 8c EBV-E)

Ein Hemmnis für den Einsatz mineralischer Ersatzbaustoffe liegt in der Bewertung der Standortbedingungen. Die bislang geltenden Regelungen zur Ermittlung des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes und zur Charakterisierung der Grundwasserdeckschicht sind nicht hinreichend klar gefasst und führen in der Praxis zu erheblichen Auslegungsspielräumen. Diese Unsicherheiten erschweren die Planung und Genehmigung von Bauvorhaben und führen zu uneinheitlichen Entscheidungen im Vollzug.

Der BDI begrüßt, dass der Entwurf mit dem neu gefassten § 19 Absatz 8 sowie den neu eingefügten Absätzen 8a bis 8c erstmals konkrete Kriterien für die Bewertung der Grundwasserdeckschicht und die Bestimmung des höchsten zu erwartenden Grundwasserstandes einführt. Positiv hervorzuheben ist insbesondere, dass nach § 19 Absatz 8c künftig auch behördlich anerkannte und öffentlich verfügbare Kartenwerke sowie Baugutachten aus der unmittelbaren Umgebung, die nicht älter als zehn Jahre sind, zur Ermittlung herangezogen werden können. Dies entspricht der vom BDI geforderten Möglichkeit, auf standardisierte und bereits vorliegende Erkenntnisse zurückzugreifen, statt für jedes Bauvorhaben neue Untersuchungen zu verlangen.

Aus Sicht des BDI besteht gleichwohl weiterer Klarstellungsbedarf für den Vollzug. Da die in § 19 Absatz 8c EBV-E aufgeführten Ermittlungswege ausdrücklich nicht abschließend sind und die Datenverfügbarkeit zwischen den Ländern erheblich variiert – einzelne Länder verfügen bereits über digitale Kartenwerke, andere nicht – sollte sichergestellt werden, dass die Verordnung auch in Regionen ohne flächendeckende amtliche Kartenwerke praktikabel bleibt. Der BDI regt an, im Vollzug einheitliche Mindeststandards für die Anerkennung vorhandener Baugrunduntersuchungen zu etablieren, damit die vorgesehenen Erleichterungen bundesweit gleichmäßig wirken.

2. Analytik der Proben und Anforderungen an Erstprüfungen (§§ 5, 8 und 9 EBV-E)

Die bisherigen Anforderungen an die Analytik und Güteüberwachung stellen insbesondere für mobile Aufbereitungsanlagen ein erhebliches Hindernis dar. Die Pflicht zur Aktualisierung des Eignungsnachweises einschließlich eines vollständigen Säulenversuchs bei jedem Standortwechsel führte zu hohen Kosten, Verzögerungen und eingeschränkter Flexibilität, mit besonders spürbaren Auswirkungen auf kleinere Bauvorhaben.

Der BDI begrüßt ausdrücklich, dass der Entwurf mit der Neufassung des § 5 Absatz 6 EBV-E die Pflicht zur Aktualisierung des Eignungsnachweises beim Wechsel der Baumaßnahme entfallen lässt und stattdessen die Aktualisierung der Betriebsbeurteilung ausreichen lässt. In Verbindung mit der in § 9 Absatz 1 EBV-E vorgesehenen einheitlichen Festlegung des Säulenkurztests als maßgebliches Verfahren zur Eluatherstellung anstelle des deutlich aufwendigeren ausführlichen Säulenversuchs wird der Prüfaufwand für Betreiber mobiler Anlagen spürbar reduziert, ohne das Schutzniveau der Güteüberwachung abzusenken.

Der BDI regt an, diese Vereinfachungen konsequent fortzuführen und im Rahmen der weiteren Rechtsetzung eine noch stärker risikobasierte und nach Anlagengröße abgestufte Ausgestaltung der Prüfanforderungen zu prüfen. Insbesondere sollte sichergestellt werden, dass bereits im Rahmen des Eignungsnachweises nach § 8 EBV-E erbrachte umfassende Untersuchungsergebnisse bei nachfolgenden Prüfungen angemessen berücksichtigt werden, um unnötigen Mehrfachaufwand zu vermeiden und gleichzeitig ein hohes Niveau der Qualitätssicherung zu gewährleisten.

3. Dokumentationsanforderungen: Lieferschein und Deckblatt (§ 25 EBV-E)

Die Dokumentationspflichten zählen zu den wesentlichen praktischen Hemmnissen der geltenden Verordnung. Insbesondere bei großen Bauvorhaben entsteht durch die Vielzahl einzelner Lieferscheine ein erheblicher administrativer Aufwand, während die bestehenden Anforderungen für kleine Einbaumengen, etwa im Garten- und Landschaftsbau, eine spürbare Markteintrittsbarriere darstellen.

Der BDI begrüßt daher die im Entwurf vorgesehene verpflichtende elektronische Dokumentation von Lieferschein und Deckblatt (§ 25 Absatz 1 bis 3 EBV-E) sowie insbesondere die Einführung eines zusammenfassenden Sammelieferscheins nach § 25 Absatz 1a EBV-E für Lieferungen desselben mineralischen Ersatzbaustoffs derselben Materialklasse durch denselben Betreiber für dieselbe Baumaßnahme. Ebenso positiv zu bewerten ist die neue Bagatellgrenze, wonach Lieferschein und Deckblatt bei einer Gesamteinbaumenge von bis zu 200 Tonnen für bestimmte, besonders schadstoffarme Materialklassen entfallen können. Beide Regelungen entsprechen unmittelbar der vom BDI geforderten Reduzierung und Vereinfachung der Dokumentationspflichten.

Für die weitere Praxis regt der BDI an, die Voraussetzungen für die Nutzung des Sammelieferscheins so auszugestalten, dass auch bei wechselnden Liefermengen innerhalb einer Baumaßnahme eine praktikable Anwendung möglich bleibt und die Bagatellgrenze von 200 Tonnen im Zuge der nächsten Evaluierung auf ihre Wirksamkeit für kleinere Bauvorhaben im Garten- und Landschaftsbau zu überprüfen.

4. Ausnahme für Ersatzbaustoffe in Asphaltmischgut (§ 1 Abs. 3 EBV-E)

Die Einbeziehung von Asphaltmischgut in den Anwendungsbereich der Ersatzbaustoffverordnung führte in der Praxis zu erheblichen Zielkonflikten. Asphaltmischgut wird als standardisiertes Bauprodukt nach etablierten technischen Regelwerken hergestellt und unterliegt bereits umfassenden europäischen und nationalen Vorgaben. Die bisherigen Regelungen der Ersatzbaustoffverordnung waren jedoch primär auf den Einbau einzelner, unvermischter Ersatzbaustoffe ausgerichtet und ließen sich auf ein komplex zusammengesetztes Produkt wie Asphaltmischgut nicht sachgerecht übertragen.

Der BDI begrüßt daher ausdrücklich den mit dem Entwurf neu eingeführten § 1 Absatz 3 EBV-E, wonach § 19 Absatz 8, § 20, die §§ 22 und 23 sowie § 25 der Verordnung nicht für bitumengebundene Gemische einschließlich der darin verwendeten mineralischen Ersatzbaustoffe gelten, soweit diese Gemische in Asphaltmischgut nach den „Technischen Lieferbedingungen für Asphaltmischgut für den Bau von Verkehrsflächenbefestigungen aus Asphalt (TL Asphalt-StB)“, Ausgabe 2026, in den Einbauweisen 1 und 5 gemäß Anlage 2 eingesetzt werden. Diese Regelung greift die vom Bundesrats-Verkehrsausschuss vorgeschlagene und vom BDI seit Langem geforderte klare und praxisgerechte Abgrenzung auf und trägt dem Umstand Rechnung, dass die schadlose Verwertung mineralischer Ersatzbaustoffe im Asphaltmischgut durch die Herstellung nach den TL Asphalt-StB bereits sichergestellt ist.

Der BDI regt an, im weiteren Verfahren zu prüfen, ob eine vergleichbare Ausnahme auch für weitere, technisch gleichwertige Asphalteinbauweisen in Betracht kommt und im Vollzug einheitlich zu klären, wie die Abgrenzung zu nicht von der Ausnahme erfassten Anwendungen zu handhaben ist, um erneute Rechtsunsicherheiten zu vermeiden.

5. Systematische Einordnung der Materialklassen (Anlage 1 EBV-E)

Eine schlüssige Differenzierung zwischen den verschiedenen Materialklassen ist Voraussetzung für eine verhältnismäßige Ausgestaltung der Anforderungen an mineralische Ersatzbaustoffe. In der geltenden Fassung der Anlage 1 werden Bodenmaterial und Baggergut der höheren Materialklassen unabhängig vom tatsächlichen Fremdmineralikanteil einheitlich mit dem Zusatz „F“ gekennzeichnet. Im Vollzug hat dies zu der unzutreffenden Annahme geführt, diese Materialklassen wiesen stets einen Fremdmineralikanteil von mehr als zehn Volumenprozent auf, obwohl die Einstufung in eine höhere Materialklasse auch allein aufgrund erhöhter Materialwerte erfolgen kann. In der Folge werden auch Materialien mit sehr geringer Umweltrelevanz mitunter restriktiver behandelt, als es ihrer tatsächlichen stofflichen Beschaffenheit entspricht.

Der BDI begrüßt daher, dass der Entwurf mit der Änderung der Anlage 1 künftig für Bodenmaterial und Baggergut mit einem Fremdmineralikanteil von höchstens zehn Volumenprozent auf den Zusatz „F“ in der Materialklassenbezeichnung verzichtet (zum Beispiel BM-1 statt BM-F1) und damit die vom BDI kritisierten Missverständnisse im Vollzug gezielt adressiert. Die Neuregelung schafft mehr Klarheit über die tatsächliche stoffliche Zusammensetzung der jeweiligen Materialklasse und vermeidet, dass unkritische Materialien allein aufgrund einer missverständlichen Bezeichnung von einer Verwertung ausgeschlossen werden.

Für die Umsetzung regt der BDI an, die neue Bezeichnungssystematik zeitnah und einheitlich in sämtlichen nachgelagerten Vollzugshinweisen, Verwaltungsvorschriften und Softwarelösungen der Länder – insbesondere im elektronischen Ersatzbaustoffkataster – zu berücksichtigen, damit während der Übergangsphase keine neuen Unsicherheiten entstehen.

6. Klarstellung des Anwendungsbereichs bei Gemischen (§ 1 Abs. 2 EBV-E)

Der Anwendungsbereich der Verordnung war in Bezug auf Gemische bislang nicht eindeutig formuliert. Diese Unklarheit führte in der Praxis zu Interpretationsspielräumen und einer uneinheitlichen Anwendung, da nicht in jedem Fall zweifelsfrei feststand, ob neben einzelnen mineralischen Ersatzbaustoffen auch daraus hergestellte Gemische im Sinne des § 2 Nummer 2 EBV von den Regelungen erfasst werden.

Der BDI begrüßt daher ausdrücklich die im Entwurf vorgesehene Klarstellung in § 1 Absatz 2 Nummer 2 EBV-E, wonach die dort geregelten Ausnahmen ausdrücklich auch für Gemische im Sinne des § 2 Nummer 2 EBV gelten. Diese Klarstellung entspricht genau der vom BDI geforderten eindeutigen Erfassung sowohl einzelner mineralischer Ersatzbaustoffe als auch der daraus hergestellten Gemische und schafft die für einen konsistenten Vollzug erforderliche Rechtssicherheit. Der BDI regt an, diese Klarstellung konsequent auch bei künftigen Änderungen der Verordnung fortzuführen, um Auslegungsspielräume dauerhaft auszuschließen.

7. Vorrang von Schutzgebietsverordnungen (§ 19 Abs. 6 EBV-E)

Ein wesentliches Hemmnis für den Einsatz mineralischer Ersatzbaustoffe ergab sich bislang aus der Anwendung bestehender Wasserschutzgebiets- und Heilquellenschutzgebietsverordnungen. Diese enthalten häufig pauschale Beschränkungen für zirkuläre Baustoffe, die nicht auf die differenzierten Anforderungen der Ersatzbaustoffverordnung abgestimmt sind. In der Praxis führte dies dazu, dass mineralische Ersatzbaustoffe trotz Einhaltung sämtlicher Anforderungen der Ersatzbaustoffverordnung nicht eingesetzt werden konnten, verbunden mit einem hohen Aufwand für uneinheitliche Einzelfallentscheidungen.

Der BDI begrüßt daher ausdrücklich die im Entwurf vorgesehene Neufassung von § 19 Absatz 6 Satz 6 EBV-E, wonach Regelungen aufgrund des § 52 in Verbindung mit § 53 des Wasserhaushaltsgesetzes künftig nur noch dann Vorrang vor der Ersatzbaustoffverordnung haben, wenn sie für den Einbau mineralischer Ersatzbaustoffe im Sinne des § 2 Nummer 1 EBV ein tatsächlich höheres Schutzniveau für Gewässer gewährleisten als die Ersatzbaustoffverordnung selbst; andernfalls sind die Regelungen der Ersatzbaustoffverordnung anzuwenden. Diese Neuregelung entspricht exakt der vom BDI geforderten Kopplung des Vorrangs an ein nachvollziehbar begründetes höheres Schutzniveau und wird dazu beitragen, die Zahl der bislang häufig uneinheitlichen Einzelfallentscheidungen deutlich zu reduzieren.

Der BDI regt an, im Vollzug zeitnah einheitliche Kriterien dafür zu entwickeln, wie die zuständigen Behörden das Vorliegen eines höheren Schutzniveaus im Einzelfall nachvollziehbar zu prüfen und zu dokumentieren haben, damit die mit der Neuregelung beabsichtigte Rechts- und Planungssicherheit auch tatsächlich erreicht wird.

Der BDI unterstützt die Zielsetzung des vorliegenden Referentenentwurfs, die Ersatzbaustoffverordnung praxisnäher auszugestalten und die Verwertung mineralischer Ersatzbaustoffe zu erleichtern. In zentralen Punkten – der Bewertung der Standortbedingungen, den Anforderungen an Analytik und Erstprüfungen, der Dokumentation, der Abgrenzung von Asphaltmischgut, der Systematik der Materialklassen, dem Anwendungsbereich bei Gemischen sowie dem Verhältnis zu wasserrechtlichen Schutzgebietsverordnungen – greift der Entwurf zentrale Forderungen der Industrie auf. Für die verbleibenden Punkte steht der BDI dem Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit sowie den weiteren beteiligten Ressorts für den fachlichen Austausch im weiteren Verfahren gern zur Verfügung.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 38 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Ansprechpersonen

Dr. Claas Oehlmann
Senior Referent
Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI) e.V. und
Geschäftsführer BDI-Initiative Circular Economy
c.oehlmann@bdi.eu

Viktoria Otte
Projektreferentin
BDI-Initiative Circular Economy
v.otte@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 2356