

**BAUINDUSTRIE**  
Hessen-Thüringen

**BDB** BUND DEUTSCHER BAUMEISTER  
ARCHITEKTEN UND INGENIEURE  
HESSEN FRANKFURT E.V.

**BTW**  
Landesverband Freier Immobilien-  
und Wohnungsunternehmen  
Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland

**CDH** Mitte



Fachverband Garten-,  
Landschafts- und Sportplatzbau  
Hessen-Thüringen e.V.



**HESSENBETON**

**VSE**  
Industrieverband  
Steine und Erden e. V.  
Neustadt/Weinstraße

VERBAND  
BAUGEWERBLICHER  
UNTERNEHMER  
HESSEN E.V.

Verband  
Farbe Gestaltung Bautenschutz  
Hessen  
Landesinnungsverband des Maler- und Lackiererhandwerks

**vero**  
der baustoffverband

VEREINIGUNG DER HESSISCHEN  
UNTERNEHMERVERBÄNDE

**Gemeinsame Position zur Novellierung der  
hessischen Verfüllrichtlinie:  
Ausreichend dezentrale Kapazitäten erhalten,  
Rückkehr zu einheitlichen Analyseverfahren,  
Praxistauglichkeit gewährleisten**

**- Beschlossen im VhU- Bau- und Immobilienausschuss -**

**27.11.2019**

Inhalt

1	Zusammenfassung .....	2
2	Ausgangslage .....	4
3	Probleme bei der Anwendung der hessischen Verfüllrichtlinie .....	7
4	Grundsätzliches Anliegen der Wirtschaft .....	8
5	Forderungen an die Novelle der Hessischen Verfüllrichtlinie .....	9
5.1	Vereinfachungen bei der Verwertung nicht gefährlicher Böden, besonders auch in Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten .....	9
5.2	Aufnahme einer Regelung zur Annahme von Kleinmengen in WSG Zone III und IIIA .....	9
5.3	Synchronisation der vorhandenen hessischen Regelungen .....	10
5.4	Vereinfachung der Dokumentationspflicht und einheitliche Überwachung ..	11
5.5	Einbeziehung von Verbänden und Unternehmen bei der Novellierung .....	11
5.6	Regelmäßige Dialogforen zur hessischen Verfüllrichtlinie .....	12
6	Entwicklung einer Landesstrategie zur Sicherung der Entsorgungskapazitäten	12
	Unterzeichner der Position zur Novellierung der hessischen Verfüllrichtlinie .....	13

## **1 Zusammenfassung**

Als Folge des Baubooms in Hessen fallen große Massen mineralischer Bau- und Abbruchabfälle, wie z. B. Bodenmaterial, Bauschutt und Straßenaufbruch an. Diese Abfälle sind zum Großteil ökologisch unschädlich und müssen gemäß Kreislaufwirtschaftsgesetz - sachgerecht und möglichst günstig – verwertet, recycelt oder entsorgt werden.

Für die Verwertung stehen in Hessen derzeit ca. 86 Verfüllbetriebe zur Verfügung. Das sind üblicherweise aktive oder ehemalige Tagebaue, wie beispielsweise Steinbrüche oder Kies- und Sandgruben. Hier können, im Rahmen der Wiedernutzbarmachung, ungefährliche mineralische Bau- und Abbruchabfälle als Verfüllmaterial verwertet werden. Dies ist seit vielen Jahrzehnten gängige Praxis.

Wie diese ungefährlichen mineralischen Bau- und Abbruchabfälle in Tagebauen und anderen Abgrabungen verwertet werden können, ist unter anderem in der Hessischen Verfüllrichtlinie geregelt. Die Richtlinie regelt die Verfahrensweisen von der Anfallstelle bis zur Verwertung, die einzuhaltenden Grenzwerte je nach Verfüllhorizont und Lage der Tagebaue und berücksichtigt weitere rechtliche Grundlagen. Die Gültigkeit der aktuellen hessischen Verfüllrichtlinie wurde bis Ende 2020 verlängert, sie wird derzeit novelliert. Zuständig für die Novellierung der Richtlinie ist das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz.

In der Praxis ist zu beobachten, dass die in der Verfüllrichtlinie festgeschriebenen unterschiedlichen Analyseverfahren für die Verfüllungen in Wasserschutzgebieten (WSG) der Zone III und IIIA, Heilquellenschutzgebieten (HQS) der Zonen III und IIIA und außerhalb dieser Bereiche liegende Verfüllbetriebe zu Schwierigkeiten in der Anwendung führen.

Als Folge dieser Regelungen berichten Bauunternehmen – als Kunden der Verfüllbetriebe – von einer uneinheitlichen Praxis, wenn sie Baureststoffe zur Verwertung in unterschiedlichen Anlagen geben wollen. Für die Bauunternehmen bedeuten diese Unterschiede in der Anwendung der Richtlinie zusätzlichen Aufwand und Unsicherheit bei dem Umgang mit mineralischen Bau- und Abbruchabfällen, insbesondere bei unbelastetem Erdaushub.

Daher muss die Novellierung der Richtlinie genutzt werden, um die Unsicherheiten sowie den daraus resultierenden Mangel an ortsnahen, regionalen Verwertungskapazitäten schnell zu beheben. Dabei kann insbesondere auch ein Beitrag zur Dämpfung der steigenden Kosten für die ordnungsgemäße Verwertung mineralischer Bau- und Abbruchabfälle, und somit der gesamten Baukosten, geleistet werden.

Die hessische Verfüllrichtlinie muss ihrem Grundgedanken gerecht werden und auch künftig zulassen, dass insbesondere -nicht gefährlicher Erdaushub mit vereinfachter Analytik, aber dennoch rechtssicher, auch in den Bereichen WSG Zone III und IIIa verwertet werden kann. So wird sichergestellt, dass die Verfüllbetriebe - als Anwender der Richtlinie - sowie deren Kunden, z. B. anliefernde Bauunternehmer und Stadtwerke, in der täglichen Praxis unkompliziert und rechtssicher handeln können, Engpässe vermieden und bessere ortsnahe Verwertungen ermöglicht werden.

Hierzu müssen aus Sicht der Wirtschaft die folgenden Maßnahmen bei der Novellierung der Richtlinie berücksichtigt werden:

- Vereinfachungen bei der Verwertung nicht gefährlicher Böden, besonders auch in Wasserschutzgebieten (WSG) und Heilquellenschutzgebieten (HQS),
- Aufnahme einer Regelung zur Annahme von Kleinmengen in WSG Zone III und IIIA,
- Festlegung einheitlicher und möglichst einfacher Analyseverfahren für den mittleren Verfüllbereich (ohne Unterscheidung der WSG Zonen), die Grenzwerte können dabei durchaus variieren,
- Vereinfachung der Dokumentationspflicht und einheitliche Umsetzung der Überwachung durch die unterschiedlichen, genehmigenden Behörden,
- Synchronisation der vorhandenen hessischen Regelungen, insbesondere die Harmonisierung des Merkblatts „Entsorgung von Bauabfällen“ und Verfüllrichtlinie,
- Einbeziehung von Verbänden und Unternehmen bei der Novellierung,
- Im Anschluss an die Novellierung: Durchführung regelmäßiger Dialogforen zur hessischen Verfüllrichtlinie mit Beteiligung der relevanten Akteure aus Unternehmen, Umweltministerium, Wirtschaftsministerium, Regierungspräsidien, kommunale Ver- und Entsorgungsbetriebe, Wirtschaftsverbänden und Kammern.

Als Ergänzung der Vorschläge zur Novellierung der hessischen Verfüllrichtlinie spricht sich die hessische Wirtschaft für die Entwicklung einer Landesstrategie zur Sicherung der Entsorgungskapazitäten aus. Eine hessische Landesstrategie zur Sicherung der benötigten Verfüllkapazitäten ist vom Land genauso zu entwickeln, wie die Deponiebedarfsprognose für nicht verwertbare Abfälle.

Ziel der Landesstrategie muss die Schaffung und Erhaltung der benötigten dezentralen Verfüllkapazitäten sein. Ebenso muss Rechts- und Planungssicherheit durch einfache Regelungen für die beteiligten Unternehmen gewährleistet werden. Das Land muss sich zur Notwendigkeit einer solchen Strategie bekennen und dies politisch unterstützen.

## 2 Ausgangslage

Wenn Häuser, Brücken, Straßen, Abwasserkanäle etc. saniert oder errichtet werden, entstehen mineralische Bau- und Abbruchabfälle, wie z.B. Bodenmaterial, Bauschutt und Straßenaufbruch. Wegen der in Hessen seit Jahren zunehmenden Bau- und Sanierungsarbeiten steigt die Menge mineralischer Bau- und Abbruchabfälle: Im Jahr 2016 waren es 15,4 Mio. t in Hessen<sup>1</sup>. Das sind 14 Prozent mehr als in 2014. Etwa 7,1 Mio. t (46 %) davon wurden in der Verfüllung in übertägigen Tagebauen verwertet.

Diese mineralischen Abfälle sind zum Großteil ökologisch – unschädlich und müssen - ökologisch sachgerecht und möglichst günstig – verwertet oder entsorgt werden. Jedoch ist zu beobachten, dass die Kosten für Erdarbeiten im Jahr 2018, verglichen zum Jahr 2015, durchschnittlich um insgesamt 18,7 Prozent gestiegen sind. Die Kosten für Erdarbeiten sind damit deutlich stärker gestiegen, als die Kosten für andere Bauleistungen.<sup>2</sup>

Wenn die direkte Wiederverwertung dieser Reststoffe vor Ort nicht möglich ist, ist die Verwertung durch Verfüllung in übertägigen Tagebauen, insbesondere von Erdaushub, der wirtschaftlichste und auch umweltpolitisch richtige Weg, soweit keine Recyclingfähigkeit gegeben ist.

In Hessen gibt es derzeit 86 Verfüllbetriebe<sup>3</sup>, die Material annehmen. Das sind üblicherweise aktive oder ehemalige Tagebaue, wie beispielsweise Steinbrüche oder Kies- und Sandgruben, in denen nur ungefährliche mineralische Bau- und Abbruchabfälle<sup>4</sup> als Verfüllmaterial verwertet werden.

Nur ein kleiner Anteil<sup>5</sup> der in Hessen anfallenden mineralischen Bau- und Abbruchabfälle ist als gefährlicher Abfall zu deklarieren<sup>6</sup>. Diese Stoffe sind nicht zur Verwertung in der Verfüllung geeignet und müssen deshalb in Deponien beseitigt werden. In Hessen gibt es aktuell noch 34 Deponien, in denen jedes Jahr insgesamt ca. 960.000 t Abfälle aller Arten deponiert werden. Von diesen deponierten Abfällen sind etwa die Hälfte (ca. 500.000 t) Bau- und Abbruchabfälle.

Wie diese ungefährlichen mineralischen Bau- und Abbruchabfälle in Tagebauen und anderen Abgrabungen verwertet werden können, ist unter anderem in der Hessischen Verfüllrichtlinie geregelt. Die Richtlinie regelt die Verfahrensweisen von der Anfallstelle bis zur Verwertung, die einzuhaltenden Grenzwerte je nach Verfüllhorizont und Lage der Tagebaue und berücksichtigt weitere rechtliche Grundlagen. Die Hessische Verfüllrichtlinie ist eine verwaltungsinterne Vorschrift, die den Vollzug - in

---

<sup>1</sup> Stand: Dez. 2018.

<sup>2</sup> Vgl. „Preisindizes für Bauwerke in Hessen im August 2019“ ([https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/MI4\\_19-3vj.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/MI4_19-3vj.pdf) - aus dem Oktober 2019).

<sup>3</sup> Vgl. [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10_j17.pdf) - Seite 36, Block 17/18.

<sup>4</sup> AVV 170504, 170101 und 170107.

<sup>5</sup> Etwa 708.000 t der insgesamt ca. 15,4 Mio. t, ca. 4,5 %. Vgl. <https://statistik.hessen.de/zahlen-fakten/umwelt-energie-verkehr/umwelt/tabellen>, Tabelle: Erzeugung gefährlicher Abfälle in Hessen 2012 bis 2016 nach Abfallart.

<sup>6</sup> Die gefährlichen Abfälle sind mit einem \* hinter dem jeweiligen AVV-Schlüssel gekennzeichnet. Nicht alle in Hessen entstanden gefährliche Bauabfälle werden auch in Hessen deponiert.

Zuständigkeit der Regierungspräsidien – regelt. Für die erteilenden Verfüllgenehmigungen ist sie der Leitfaden mit den anzuwendenden Vorschriften und Grenzwerte aus dem Wasser-, Boden- und Abfallrecht. Somit ist die Verfüllrichtlinie eine wichtige Randbedingung, die u.a. die betriebliche Organisation und Dokumentation des Verfüllbetriebs beschrieben. Die in der Verfüllrichtlinie getroffenen Regelungen finden Eingang in die Genehmigungsbescheide der Verfüllbetriebe.

Durch die unterschiedlichen Analyseverfahren für die zu verwertenden Stoffe wird die Verwertung in zur Baustelle ortsnahen Tagebauen erschwert. So kann vor Ort der Eindruck vermeintlich fehlender dezentralen Kapazitäten entstehen. Die Verfüllung von mineralischen Bau- und Abbruchabfällen findet inzwischen etwa zur Hälfte (48 %) im Gebiet des RP Gießen statt. Im Gebiet des RP Darmstadt erfolgt hingegen nur ca. 30 % der Verfüllung. Dies entspricht weder der Bevölkerungsstruktur noch der Bautätigkeit in den jeweiligen Gebieten der Regierungspräsidien. Ebenso ist zu beobachten, dass immer mehr ungefährlicher Erdaushub<sup>7</sup> außerhalb Hessens verwertet oder auf Deponien beseitigt wird.

Grundsätzlich benennt die hessische Verfüllrichtlinie außerhalb der WSG Zone III und IIIA und außerhalb HQS drei Fallkonstellationen, in denen die Verwertung von Stoffen zur Verfüllung ohne Analyse möglich ist:<sup>8</sup>

- wenn keine Hinweise auf großflächige siedlungsbedingte Veränderungen und geogene Stoffanreicherungen vorliegen,
- wenn geringe Mengen (bis 500 m<sup>3</sup>) an nicht spezifisch belastetem Bodenmaterial mit mineralischen Fremdbestandteilen bis 10 Vol.-Prozent in vergleichbarer Tiefenlage eingebaut werden und die Verwertung am Ausbaustandort oder an vergleichbaren Standorten in der Region erfolgt,
- Bodenmaterial aus Gebieten mit natur- oder großflächig siedlungsbedingt erhöhten Schadstoffgehalten in vergleichbarer Tiefenlage eingebaut wird und die an Standorten verwertet werden sollen, die eine vergleichbare Hintergrundsituation aufweisen.

---

<sup>7</sup> AVV 17 05 04 Boden und Steine.

<sup>8</sup> Die entsprechenden Fallkonstellationen sind in Ziffer 6.1 der Richtlinie beschrieben.

## Abfälle und deren Entsorgungs- und Verwertungsmengen in Hessen in 2017

Abfallarten	Menge in Tonnen
<b>Haushaltsabfälle<sup>9</sup></b>	<b>2.902.900</b>
... Haus- und Sperrmüll	1.107.615
... organische Abfälle (Biotonne und Garten- und Parkabfälle)	296.664
... Wertstoffe	876.850
... Elektroaltgeräte	48.869
... sonstige Abfälle	3.800
<b>Mineralische Bau- und Abbruchabfälle</b>	<b>ca. 15.900.000</b>
<b>Verwertung von mineralischen Abfällen in übertägigen Abbaustätten<sup>10</sup></b>	<b>ca. 7.100.000</b>
... davon 93 % Erdaushub <sup>11</sup>	6.595.174
In <b>Abfallentsorgungsanlagen</b> eingesetzte und abgegebene Abfälle <sup>12</sup>	<b>ca. 8.800.000</b>
... davon 20% in Sortier- und Schredderanlagen eingesetzt <sup>13</sup>	1.759.073
... davon auf Deponien in Hessen entsorgte Abfälle <sup>14</sup>	1.125.113
... hiervon 44 % Bau- und Abbruchabfälle (AVV 17) <sup>15</sup>	499.284

Diese Regelung ist aus Sicht der Wirtschaft sehr wichtig, und soll auch auf WSG Zone III und IIIA und HQS ausgedehnt werden. Der bürokratische Aufwand bei der Verwertung ungefährlicher Stoffe soll reduziert werden. Bisher wird die Regelung nur für Verfüllungsbereiche außerhalb von Wasserschutzgebieten (WSG Zonen III und IIIA) oder Heilquellenschutzgebieten (HQS) angewendet. Dies soll bei der Novellierung geändert werden.

Nur bei begründetem Verdacht, wie z.B. bei Erdaushub von Flächen mit Altlasten von ehemals industriell genutzten Bereichen oder bei organoleptischen Auffälligkeiten, sind hier dann Analysen erforderlich.

<sup>9</sup> [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII7\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII7_j17.pdf) - siehe Tabelle 1.

<sup>10</sup> [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10_j17.pdf) - siehe Tabelle 17.

<sup>11</sup> [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10_j17.pdf) - siehe Tabelle 17, [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10_j17.pdf) - siehe Tabelle 1.

<sup>12</sup> [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10_j17.pdf) - siehe Tabelle 1: Summe der 22 Schredderanlagen und der 43 Sortieranlagen.

<sup>13</sup> [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10_j17.pdf) - siehe Tabelle 1: Summe der 22 Schredderanlagen und der 43 Sortieranlagen.

<sup>14</sup> [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10_j17.pdf) - siehe Tabelle 1.

<sup>15</sup> [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII10_j17.pdf) - siehe Tabelle 5, der Anteil mineralischer Stoffe ist nicht erkenntlich.

### **3 Probleme bei der Anwendung der hessischen Verfüllrichtlinie**

In der Praxis ist zu beobachten, dass die in der Verfüllrichtlinie festgeschriebenen unterschiedlichen Analyseverfahren für die Verfüllungen in Wasserschutzgebieten der Zone III und IIIA, HSQ III und III/1 und außerhalb dieser Bereiche liegende Verfüllbetriebe für Schwierigkeiten in der Anwendung führen.

Als Folge dieser Regelungen berichten Bauunternehmen – als Kunden der Verfüllbetriebe – von einer uneinheitlichen Praxis, wenn sie Reststoffe zur Verwertung in unterschiedlichen Anlagen abgeben wollen. Für die Bauunternehmen bedeuten diese Unterschiede in der Anwendung der Richtlinie zusätzlichen Aufwand und Unsicherheit bei dem Umgang mit mineralischen Bau- und Abbruchabfällen, insbesondere bei unbelastetem Erdaushub.

Die Unsicherheiten im Umgang mit der Verfüllrichtlinie führen dazu, dass immer mehr mineralische Abfälle in Deponien abgegeben werden oder außerhalb Hessens entsorgt werden. Das führt u.a. zu höheren Entsorgungskosten, die von Bauherren oft den Baunebenkosten zugerechnet werden. Denn:

Die hessischen Deponien sind überwiegend der relativ teureren Deponieklasse II zugeordnet. Für Erdaushub und andere mineralische Reststoffe ist diese Deponieklasse i.d.R. nicht erforderlich. Für die Verwertung des Großteils der Bau- und Abbruchabfälle würden die Kapazitäten in den Tagebauen weitestgehend ausreichen. Die Kapazitäten könnten durch verbindliche einheitliche Verfahrensweisen (Probenahmen, Analytik usw.), durchgängig vom Bauherrn bis zur Verwertungsstelle, besser genutzt werden.

Für den Großteil der Entsorgung von Bau- und Abbruchabfällen, die nicht in der Verfüllung verwertet werden können, wären kostengünstige Kapazitäten der Deponieklassen 0 und I ausreichend.<sup>16</sup>

Da die Deponiebetreiber Kapazitäten für höher belastete Abfälle vorhalten und hierfür deutlich höheren Aufwand betreiben müssen, als es für die Verfüllung im Tagebau erforderlich ist, ist der Preis für zu deponierende Massen höher. Erdaushub, der zum Bau von Wegen und Dämmen innerhalb der Deponie benötigt und somit dort verwertet werden kann, steht ausreichend zur Verfügung.

Weil die Verfüllbetriebe unterschiedlich bewertet werden (Lage im WSG oder HQS, und demnach nur bestimmte Materialien annehmen dürfen, werden die Transportwege der Abfälle länger. Vermeintlich mangelnde Kapazitäten zur Verfüllung führen zu längeren Transportwegen von Abfällen. Diese längeren Transportwege erhöhen die Kosten sowie die Emissionen durch den Transport. Die Gesamtkosten für die Entsorgung steigen. Dies trägt zu insgesamt steigenden Baukosten bei. Es ist also im Interesse der Bürger und Betriebe, und auch der öffentlichen Hand als Auftraggeber von Infrastrukturinvestitionen, solche vermeidbaren Baukosten zu reduzieren, damit mehr in den Erhalt und Ausbau von Infrastruktur investiert werden kann.

---

<sup>16</sup> Vgl. Antwort des HMUKLV auf die kleine Anfrage von MdL Dr. Stefan Naas (FDP) vom 16.07.2019 zu Frage 1 in [Drucksache 20/949](#).

Die aktuell gültige hessische Verfüllrichtlinie läuft Ende 2020 aus. Zuständig für die Überarbeitung ist das Hessische Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, hier die Abteilung III „Wasser und Boden“. Federführend zuständig für die Überarbeitung ist das Referat „Bergbau, Bergrecht und Geologie“. Die Überarbeitung wird derzeit in enger Abstimmung mit den Referaten „Grundwasser, Wasserversorgung, Umweltgerechte Entsorgung von Kalisalzrückständen, Wasserwirtschaftliche Projekte“ und „Vorsorgender Bodenschutz, Bodenschutzrecht, Atlanten“ beraten.

Das einst eingerichtete Dialogforum zur Verfüllrichtlinie hat lediglich einmal, am 22.09.2014, getagt und ruht seit der Klärungsstelle am 02.12.2014. Einzelne Fachverbände haben die Wiederbelebung des Dialogforums gefordert, ebenso sind Fragen zur Auslegung der Verfüllrichtlinie noch unbeantwortet.<sup>17</sup>

#### **4 Grundsätzliches Anliegen der Wirtschaft**

Die Unsicherheiten im Umgang mit der Verfüllrichtlinie sowie der daraus geschaffene Mangel an ortsnahen, regionalen Entsorgungskapazitäten müssen schnell behoben werden, um steigende Kosten für die ordnungsgemäße Verwertung mineralischer Bau- und Abbruchabfälle zu dämpfen. Ein „Weiter wie bisher“ reicht nicht aus.

Die hessische Verfüllrichtlinie muss ihrem Grundgedanken gerecht werden und künftig auch zulassen, dass insbesondere nicht gefährlicher Erdaushub einfacher auch in den Bereichen WSG Zone III und IIIA verwertet werden kann. So wird sichergestellt, dass die Verfüllbetriebe - als Anwender der Richtlinie - sowie deren Kunden, z. B. anliefernde Bauunternehmer und Stadtwerke, in der täglichen Praxis unkompliziert und rechtssicher handeln können, Engpässe vermieden und bessere ortsnahе Verwertungen ermöglicht werden.

---

<sup>17</sup> Z.B. der VbU mit Schreiben vom 08.12.2017, Mail vom 09.07.2018 zu Kleinmengenregelung sowie Fax+Mail 06.03.2019.

## **5 Forderungen an die Novelle der Hessischen Verfüllrichtlinie**

### **5.1 Vereinfachungen bei der Verwertung nicht gefährlicher Böden, besonders auch in Wasserschutzgebieten und Heilquellenschutzgebieten**

Nicht gefährlicher Boden sollte grundsätzlich zur Verfüllung in aktiven oder ehemaligen Tagebauen verwertbar sein. Nur im Fall, dass eine Verwertung nicht möglich ist, sollte die Beseitigung in einer Deponie erfolgen. Sämtliche Regelungen in der Verfüllrichtlinie sind darauf zu überprüfen, ob sie gegen diesen Grundsatz verstoßen.

### **5.2 Aufnahme einer Regelung zur Annahme von Kleinmengen in WSG Zone III und IIIA**

In der Praxis fallen vielerorts kleine Mengen nicht gefährlicher Bau- und Abbruchabfälle, wie z.B. Boden und Steine an. Sie umfassen in der Regel Mengen von oft deutlich weniger als 500 m<sup>3</sup>, was etwa 1.000 t Aushub entspricht. Solche Kleinmengen, die zum Beispiel bei Hausanschlüssen oder Reparaturmaßnahmen (Rohrbruch, Kabelschaden), etwa im Zuge der üblichen Jahresverträge mit Stadtwerken und Versorgungsunternehmen anfallen, bedürfen einer verständlichen, einfachen und günstigen Regelung.

Bei diesen Kleinmengen ist der zeitliche und finanzielle Aufwand für Analysen verglichen mit den Kosten einer Verfüllung oder gar Deponierung zu hoch. Der ökologisch und ökonomisch unnötigen Deponierung von verwertbarem Material soll mit einer Kleinmengen-Regelung begegnet werden.

Bisher ist die Annahme von Kleinmengen in den Ausnahmeregelungen der Hessischen Verfüllrichtlinie beschrieben. Diese gilt nur für Verfüllungen außerhalb WSG Zone III und IIIA. Zusätzlich ist es den Verfüllbetrieben freigestellt, ob sie Kleinmengen annehmen oder nicht. Die Aufnahme einer Regelung zur Annahme von Kleinmengen in Tagebauen und Abgrabungsstätten muss so gestaltet sein, dass diese von allen Beteiligten einfach und wirtschaftlich umgesetzt werden kann. Die unternehmerische Entscheidungsfreiheit darf dadurch nicht beeinträchtigt werden.

Die Einführung einer einfachen Lösung zur Einrichtung von Bereitstellungsflächen für Kleinmengen in den Verfüllbetrieben soll auch in WSG Zonen III und IIIA ermöglicht werden. Auf diesen Bereitstellungsflächen sollen angenommene Kleinmengen gesammelt werden können, in Form von Zwischenlagern. Eine Mengenbegrenzung von bis zu 500 m<sup>3</sup> wäre für diese Flächen denkbar. Kleine Mengen müssen gesammelt werden, um sie dann wirtschaftlicher verfüllen zu können.

Annahmefähig für Kleinmengen von ungefährlichem Bodenmaterial, Bauschutt und Straßenaufbruch sollten auch Bau- und Wertstoffhöfe der Kommunen werden. Hier liegt bereits eine Genehmigung zur Annahme von Abfällen vor. So entstehen mehr dezentrale Annahmestellen für Kleinmengen, an denen dann zu größerer Mengen gesammelt und wirtschaftlich in Verfüllbetrieben verwertet werden.

Noch besser wäre es, wenn Kleinmengen gar nicht erst verfüllt werden müssten. Dafür ist eine neue Auslegung des Begriffs „Ort des Anfalls der Abfälle“ notwendig. Eine

raumgreifende Auslegung dieses Begriffs, die auch ein „innerstädtisches Gebiet“, bzw. die „an den Tagebau angrenzenden Kommunen“ als Ort des Anfalls der Abfälle ansieht, hätte zur Folge, dass mehr ortsnahe Verwertungsmöglichkeiten entstehen. Die überregionale Abgabe von Kleinmengen erübrigt sich in diesem Fall.

### **5.3 Synchronisation der vorhandenen hessischen Regelungen**

Eine Harmonisierung des Merkblatts „Entsorgung von Bauabfällen“ und Verfüllrichtlinie ist erforderlich. Das Merkblatt ist ein wichtiges Instrument für die Abfallerzeuger und -besitzer<sup>18</sup>. Es gibt vor, dass der Bauherr den „Abfall“ zu deklarieren hat. In dem Merkblatt werden lediglich Analysen nach LAGA und Deponieverordnung gefordert. Die Verfüllrichtlinie unterscheidet jedoch zusätzlich nach spezifischen Anforderungen zur Verwertung in Wasser- und Heilquellenschutzgebieten. Eine einheitliche Regelung der Dokumentationspflichten vereinfacht Planung, Bauablauf, Dokumentation und die ordnungsgemäße Entsorgung.

#### **Einheitliche Analyseverfahren für den mittleren Verfüllbereich**

In der Hessischen Verfüllrichtlinie wird neben den unterschiedlichen Verfüllbereichen (oberer, mittlerer und unterer Verfüllbereich) zusätzlich unterschieden, ob der Verfüllbereich in einem Wasserschutzgebiet (WSG) oder Heilquellenschutzgebiet (HQS) liegt.

Im unteren Verfüllbereich, sowie im mittleren Verfüllbereich im WSG Zonen III und IIIA oder HQS Zonen III und III/1 werden strengere Anforderungen an das zu verfüllende Material gestellt. Im Eluat ist die Anzahl der zu untersuchenden Parameter deutlich höher (28 Einzelparameter in der Tabelle 3b gegenüber 15 in der Tabelle 2b) und es gelten strengere Grenzwerte, die aus guten Gründen eingehalten werden müssen. Für die Tabelle 3b ist bisher ein eigenes Analyseverfahren nötig, das mit den Ergebnissen aus anderen Analysemethoden, wie z.B. des der Tabelle 2b nicht verglichen werden kann, da es u.a. viel aufwändiger ist. Die einzuhaltenden Werte der Tabelle 3b sind fast überall strenger als die Werte aus der Trinkwasserschutzverordnung.

Hieraus ergibt sich für die verwertenden Unternehmen, dass sie für die Verfüllung im unteren Verfüllbereich und im mittleren Verfüllbereich in WSG Zonen III und IIIA kaum Material bekommen. Dies liegt zum einen daran, dass dieses erforderliche Material deutlich seltener vorkommt, zum anderen daran, dass Anlieferer in der Praxis oft keine zwei unterschiedlichen Analysen beauftragen, mit denen das Material abgegeben werden muss. Oft lassen Anlieferer ihr Material nach den Tabellen 2a und 2b analysieren und geben es dort ab, wo Kapazitäten verfügbar sind. Die aufwendigere Analyse nach Tabellen 3a und 3b wird kaum beauftragt.

Die Schwierigkeiten bei der Verfüllung im unteren Verfüllbereich, sowie im mittleren Verfüllbereich im WSG Zonen III und IIIA oder HQS Zone III und III/1 führen zu Verzögerungen bei den Laufzeiten von Rekultivierungsplänen. Im schlimmsten Fall können aus Mangel an (nach Verfüllrichtlinie) geeignetem Material planfestgestellte Re-

---

<sup>18</sup> Bauherren, Planer und Bauunternehmen sind damit gemeint.

kultivierungsverpflichtungen nicht eingehalten werden. Die Wiedernutzbarmachungsverpflichtungen basieren i.d.R. auf einem breiten Abstimmungskonsens, insbesondere auch mit den Kommunen vor Ort. Wenn hier grundsätzliche Änderungen erforderlich werden, kann dies auch unabsehbare Folgen für ggf. geplante Erweiterungsvorhaben haben. Verfüllhorizonte können dann nicht eingehalten werden.

Im Rahmen der Novellierung der hessischen Verfüllrichtlinie sollte deshalb verfügt werden, dass auch für den mittleren Verfüllbereich im WSG Zonen III und IIIA die gleichen Analyseverfahren im Elutionsverfahren wie bei der Sickerwasserprognose (Eluat DIN 38414-4 (DEV-S4)) anzuwenden sind, wie für den mittleren Verfüllbereich außerhalb WSG Zonen III und IIIA (Tabelle 2b)<sup>19</sup>. Die Harmonisierung des Merkblattes „Entsorgung von Bauabfällen“ mit der Verfüllrichtlinie ist wichtig, da dieses Merkblatt von Abfallerzeugern genutzt wird. Die Übernahme der Werte aus dem Merkblatt in die Verfüllrichtlinie würde die Praxistauglichkeit verbessern.

#### **5.4 Vereinfachung der Dokumentationspflicht und einheitliche Überwachung**

Die Dokumentationspflicht zum Nachweis, dass das zu verwertende Material die vorgegebenen Grenzwerte einhält, ist sehr umfangreich und aufwändig. Die Praxis zeigt, dass bei Betrieben, die unter Bergrecht stehen, die Überwachung intensiv durchgeführt wird. Hingegen werden Betriebe, die ihre Genehmigung nach BImSchG erhalten haben, weniger intensiv überwacht. Hieraus entsteht eine unmittelbare wirtschaftliche Schieflage. Bei der Überarbeitung der Richtlinie soll eine Erleichterung der Dokumentationspflicht dazu beitragen, dass die Überwachung sicher, einheitlich und einfacher erfolgt.

Ebenso wenig praktikabel sind die Vorgaben der Verfüllrichtlinie zur Transportkontrolle durch die Tagebaubetreiber. Die Verfüllbetriebe können weder nachvollziehen noch dafür haften, was während des Transportes mit den Stoffen geschieht. Die obligatorische Annahmeerklärung der Verfüllbetriebe sowie die Dokumentation des Bauherrn der abgegebenen Abfälle sollten grundsätzlich zur Dokumentation der Verfüllbetriebe ausreichen.

#### **5.5 Einbeziehung von Verbänden und Unternehmen bei der Novellierung**

Auch wenn es sich um eine verwaltungsinterne Richtlinie handelt, müssen bei der Novellierung aufgrund der erheblichen Bedeutung die betroffenen Verbände und Unternehmen beteiligt werden. Die beobachteten Probleme und Folgen bei der praktischen Anwendung der Richtlinie zeigen, dass der Austausch mit den Verbänden und Unternehmen für eine erfolgreiche Novellierung notwendig ist. In der praktischen Handhabung der Richtlinie wurden umfassende Erfahrungen und Verbesserungsmöglichkeiten gesammelt, die zur Weiterentwicklung der Richtlinie berücksichtigt werden müssen.

---

<sup>19</sup> Als Grenzwerte können z.B. bei Tabelle 2 wie bisher die ungefähren Z1.1-Werte und die Tabelle 3 dann aber mit Z0- oder Z0\*-Werten gelten.

## **5.6 Regelmäßige Dialogforen zur hessischen Verfüllrichtlinie**

Auch nach Novellierung der Richtlinie ist sicherzustellen, dass ein kontinuierlicher Austausch über die Erfahrungen aus der Anwendung der Richtlinie stattfindet. Die mengenmäßig größte Abfallfraktion (ca. 15 Mio. t Bau- und Abbruchabfällen<sup>20</sup> im Vergleich zu ca. 3 Mio. t Hausmüll<sup>21</sup>) muss ökologisch ordnungsgemäß und gleichzeitig wirtschaftlich verwertet werden.

Ein regelmäßiges Dialogforum zur hessischen Verfüllrichtlinie mit Beteiligung der relevanten Akteure aus Unternehmen, Umweltministerium, Wirtschaftsministerium, Regierungspräsidien, kommunale Ver- und Entsorgungsbetriebe, Wirtschaftsverbänden und Kammern ist erforderlich.

Das Dialogforum soll sicherstellen, dass die Richtlinie in der Praxis rechtssicher, einfach und wirtschaftlich angewendet wird. Die regionalen Verwertungskapazitäten sollen bestmöglich genutzt und ausgebaut werden. Ebenso soll im Rahmen des Dialogforums evaluiert werden, wie die Kosten bei Verfüllung und Deponierung gedämpft werden können.

## **6 Entwicklung einer Landesstrategie zur Sicherung der Entsorgungskapazitäten**

Die Nutzung bestehender und Schaffung zusätzlicher Verwertungskapazitäten in Abgrabungen ist eine gesellschaftliche Aufgabe, die von Unternehmen wahrgenommen wird. Eine hessische Landesstrategie zur Sicherung der benötigten Verfüllkapazitäten ist vom Land genauso zu entwickeln, wie die Deponiebedarfsprognose für nicht verwertbare Abfälle.

Ziel dieser Landesstrategie muss die Schaffung und Erhaltung der notwendigen dezentralen Verfüllkapazitäten sein. Ebenso muss Rechts- und Planungssicherheit durch einfache Regelungen für die beteiligten Unternehmen gewährleistet werden. Das Land Hessen muss sich zur Notwendigkeit einer solchen Strategie bekennen und dies politisch unterstützen. Durch die verbesserte landesweite Zusammenarbeit kann die Qualität der Bedarfsprognosen verbessert und drohenden Engpässen bei Verfüllkapazitäten frühzeitig begegnet werden.

Die Einführung und fortlaufende Pflege eines Katasters der hessischen Verwertungsstätten muss Bestandteil einer solchen Landesstrategie sein. In dem Kataster sollen die zur Verfügung stehenden Verwertungs- und Beseitigungsmöglichkeiten in Hessen zusammengefasst werden. Das Kataster „Entsorgungsmöglichkeiten für mineralische Abfälle“ im Bezirk des Regierungspräsidiums Kassel ist eine erste Orientierungshilfe.

---

<sup>20</sup> Vgl. <http://starweb.hessen.de/cache/DRS/20/9/00949.pdf>

<sup>21</sup> Vgl. [https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII7\\_j17.pdf](https://statistik.hessen.de/sites/statistik.hessen.de/files/QII7_j17.pdf)

## Unterzeichner der Position zur Novellierung der hessischen Verfüllrichtlinie



**Bauindustrieverband Hessen-Thüringen e.V.**  
Abraham-Lincoln-Str. 30, 65189 Wiesbaden



**BDB – BUND DEUTSCHER BAUMEISTER ARCHITEKTEN UND INGENIEURE HESSEN FRANKFURT E.V.**  
Ginnheimer Straße 48, 60487 Frankfurt am Main



**BFW Landesverband Freier Immobilien- und Wohnungsunternehmen Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland e.V.**  
Friedrich-Ebert-Anlage 56, 60325 Frankfurt am Main



**CDH Mitte – Wirtschaftsverband für Handelsvermittlung und Vertrieb Hessen, Thüringen und Rheinland-Pfalz e.V.**  
Stresemannallee 35-37, 60596 Frankfurt am Main



**Fachverband Elektro- und Informationstechnik Hessen/Rheinland-Pfalz (FEHR)**  
Berta-Cramer-Ring 32, 65205 Wiesbaden-Delkenheim



**Fachverband Garten-, Landschafts- und Sportplatzbau Hessen-Thüringen e.V.**  
Max-Planck-Ring 37, 65205 Wiesbaden-Delkenheim



**Hessenbeton e.V.**  
Grillparzerstr. 13, 65187 Wiesbaden



**Industrieverband Steine und Erden e. V. Neustadt/Weinstraße**  
Friedrich-Ebert-Straße 11-13, 67433 Neustadt/Weinstraße



**Verband baugewerblicher Unternehmer Hessen e.V.**  
Emil-von-Behring-Straße 5, 60439 Frankfurt am Main



**Verband Farbe Gestaltung Bautenschutz Hessen**  
Kettenhofweg 14-16, 60325 Frankfurt am Main



**vero - Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V.**  
Düsseldorfer Straße 50, 47051 Duisburg



VEREINIGUNG DER HESSISCHEN  
UNTERNEHMERVERBÄNDE

**Vereinigung der hessischen Unternehmerverbände e. V.**  
Emil-von-Behring-Str. 4, 60439 Frankfurt am Main