

Landtag NRW
Ausschuss für Wirtschaft, Industrie,
Klimaschutz und Energie (A 18)
Platz des Landtags 1

40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
18. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
18/747

Alle Abgeordneten

Ansprechpartner:
Dr. Hendrik Schulte-Wrede

Telefon:
02 03 / 9 92 39 89

Telefax:
02 03 / 9 92 39 58

E-Mail:
hendrik.schulte-wrede
@vero-baustoffe.de

Datum:
30. August 2023

Der Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e.V. (vero) vertritt in acht Bundesländern die Interessen von rund 700 Unternehmen aus allen Zweigen der Baustoff- und Rohstoffindustrie. In über 1.000 Betrieben produzieren unsere Mitgliedsunternehmen Kies, Sand und Naturstein, Quarz, Naturwerksteine, Transportbeton, Asphalt, Betonbauteile, Werkmörtel und Recyclingbaustoffe.

Stellungnahme zur Anhörung von Sachverständigen durch den Ausschuss für Wirtschaft, Industrie, Klimaschutz und Energie im Landtag NRW zum Antrag der Fraktion der FDP „Statt Kies-Euro smartes Rohstoffmanagement für Nordrhein-Westfalen – Landesregierung muss neue schädliche Belastungen für den Steuerzahler unterlassen“ (LT-Drs. 18/4568)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender Dr. Korte,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns sehr herzlich für die Möglichkeit, im Rahmen der Sachverständigenanhörung zum o.g. Antrag Stellung nehmen zu dürfen. Wir nehmen diese Gelegenheit als Verband der Bau- und Rohstoffindustrie gerne wahr, um im Folgenden die Positionen des Verbandes und unserer Mitgliedsunternehmen darzustellen.

Vorbemerkung

Der zugrundeliegende Antrag thematisiert die aktuelle und zukünftige Versorgung mit Rohstoffen in NRW, insbesondere mit Blick auf die Baurohstoffe.

Hier ist eine gesicherte Versorgung entscheidend, gerade auch zur Umsetzung der politisch gewollten Ziele, z.B. zur weiteren Schaffung von Wohnraum, zur Sanierung von Straßen und Brücken und zum Bau von Windenergieanlagen.

Geschäftsstellen:
Düsseldorfer Straße 50
47051 Duisburg
Telefon: 02 03 / 9 92 39 - 0
Telefax: 02 03 / 9 92 39 - 99
E-Mail: info@vero-baustoffe.de

Hopfenstr. 2e
24114 Kiel
Telefon: 04 31 / 53 54 73 3

Schiffgraben 36
30175 Hannover
Telefon: 05 11 / 8 50 53 44

Rathenaustraße 10
67547 Worms
Telefon: 06 241 / 9 21 92 34

Bierstadter Str. 7
65189 Wiesbaden
Telefon: 06 11 / 88 00 63 - 02
Telefax: 06 11 / 88 00 63 - 03

Bankverbindung:
Deutsche Bank AG
BIC: DEUTDE33XXX
IBAN: DE97 3607 0050 0075 8268 00

Vereinsregister Duisburg:
VR4845

Hauptgeschäftsführer:
RA Raimo Bengler

Der vorliegende Antrag bezieht sich dabei insbesondere auf die Baustoffe Kies und Sand. Er beschränkt sich aber nicht auf diese, sondern bezieht auch die anderen mineralischen Rohstoffe mit ein, da auch ihnen neben ihrer ohnehin schon grundlegenden Bedeutung für die Infrastruktur eine darüber weit hinausreichende Rolle für die Bevölkerung und die Wirtschaft unseres Landes zukommt.

Insofern hält der Antrag zutreffend fest: *„Heimische Rohstoffe, wie Kies und Sand, sind für den Erhalt vollständiger Wertschöpfungsketten in Nordrhein-Westfalen essentiell. Sie bilden den Grundstoff für nachgelagerte Wirtschaftsbereiche wie industrielle Anwendungen, Wohnungs- und Infrastrukturbau sowie Erneuerbare Energien und sichern Arbeitsplätze und Wohlstand“* (vgl. LT-Drs. 18/4568, S. 2).

Fraglich ist also, wie eine durchgängige Versorgung für die Menschen und die Unternehmen unseres Bundeslands bedarfsgerecht und nachhaltig, umfassend und flächendeckend gesichert werden kann.

Dies gilt umso mehr vor dem im Antrag ebenfalls zutreffend geschilderten Szenario seit langem feststellbarer Preisanstiege und daraus resultierend *„explodierender Baukosten“* (ebd., S. 1), sowie den ebenfalls zutreffend thematisierten politischen Bestrebungen zur Einführung einer gesonderten NRW-Abgabe auf Kies und Sand. Auch insoweit hält der Antrag die wahrscheinlichen Konsequenzen zutreffend fest: *„Damit werden sich die Baukosten von einer Vielzahl dringend notwendiger Bauvorhaben in Nordrhein-Westfalen politisch induziert weiter verteuern. Diese Preissteigerung beträfe zunächst alle aus Kies und Sand weiterverarbeiteten Produkte wie Beton, Mörtel, Putz oder Asphalt, aber auch viele andere Produktionsprozesse wie die Trinkwasseraufbereitung würden verteuert“* (ebd., S. 1 a.E.). Das tatsächliche Erreichen der gerade auch politisch gewollten Ziele erscheint dann zunehmend schwieriger.

Als zentraler Ansatz soll dem Antrag zufolge neben der weiteren bedarfsgerechten und nachhaltigen Ausgestaltung der Gewinnung heimischer Rohstoffe vermehrt auch der stärkere Einsatz von Sekundärrohstoffen gefördert werden. Hierzu legt der Antrag dem Landtag verschiedene Punkte zur konkreten Beschlussfassung vor.

Bewertung

Mineralische Rohstoffe – Basis der Wertschöpfung

Die im Antrag angesprochenen Stoffe Kies und Sand zählen zu den mineralischen Rohstoffen. Mineralische Rohstoffe stehen am Anfang der Wertschöpfung, gerade auch im industriellen Bereich. Sie bilden die Grundlage für die Herstellung von Produkten, für die Erzeugung von Energie und für die

Erbringung von Dienstleistungen. Sie sind unerlässlich bei der direkten Anwendung im Zuge von Baumaßnahmen und bilden darüber hinaus den Grundstoff für die Produktion in einer Vielzahl industrieller Prozesse.

Kies und Sand, aber auch Natursteine und Zement sind unverzichtbar für die gesamte Bauwirtschaft, z.B. beim Bau von Wohnungen und Gewerbeimmobilien, von Verkehrswegen für Auto, Bahn, Rad und Schiff, für Entwässerungssysteme und Kanalisation ebenso wie für Anlagen für Erneuerbare Energien. Beton, der weltweit dominierende Massenbaustoff, besteht zu über zwei Dritteln aus Sand und Kies. Daneben dienen Kiese und Sande auch als Zuschläge für viele andere Baustoffe wie Mörtel, Putz und Asphalt.

Neben diesen augenfälligen Einsatzmöglichkeiten stehen mineralische Rohstoffe aber auch für eine Fülle weiterer Anwendungen. Quarzsande finden als Industriemineral insbesondere Anwendung in der Glas-, Gießerei-, Keramik- und bauchemischen Industrie, aber auch in Farben und Lacken sowie in diversen technischen Kunststoffanwendungen und sogar im Dentalbereich. Ton dient der Erzeugung feuerfester Materialien ebenso wie technischer Porzellane und fungiert als Füllstoff in der kosmetischen Industrie. Kalk wird zur Herstellung von Eisen und Stahl zwingend gebraucht, wird darüber hinaus aber auch im Umweltschutz eingesetzt, z.B. bei der Reinigung und Aufbereitung von Trinkwasser oder in der Rauchgasentschwefelung, zudem auch in der chemischen Industrie bei der Herstellung von Kunststoffen und Farben, zur Herstellung von Glas, u.a. für Photovoltaikanlagen, für die Agrar- und Lebensmittelindustrie bis hin zu medizinischen Anwendungen, bei denen der Rohstoff als Ersatz für menschliche Knochen dient.

Die heimische Rohstoffindustrie ist damit die grundlegende Basis und erstes Glied der Wertschöpfungsketten.

Heimisch – aus der Region und für die Region

Für mineralische Rohstoffe gilt dabei ganz besonders ein regionaler Fokus: Sie werden geologisch bedingt an bestimmten Standorten gewonnen, in der Regel nur über kurze Distanzen transportiert und dort direkt verwendet und weiterverarbeitet. Hierdurch entsteht eine Wertschöpfung, die sich fortsetzt und neben den Arbeitsplätzen in der eigentlichen Rohstoffgewinnung mittelbar auch eine Vielzahl von Arbeitsplätzen in den nachgelagerten Folgeindustrien vor Ort schafft.

Dieser regionale Bezug ist vorteilhaft für die Umwelt, die wirtschaftliche Wertschöpfung und die Arbeitsplätze. Die Unternehmen der Branche sind sich dabei ihrer Verantwortung bewusst und produzieren schon traditionell unter hohen Sozial- und Umweltstandards, was nicht zuletzt auch durch ein umfangreiches und komplexes regulatorisches Rahmenwerk abgesichert wird.

Aktuelle Rahmenbedingungen für Industrieunternehmen in NRW kritisch

Die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für Industrieunternehmen sind aktuell schon durch eine Vielzahl unterschiedlicher Faktoren angespannt.

Neben „hausgemachten Problemen“ wie beispielsweise dem gesicherten Zugang zu bezahlbarer Energie oder Umfang und Dauer der bürokratischen Belastungen, insbesondere in Planungs- und Genehmigungsverfahren, zählen hierzu auch Entwicklungen von außen, wie die Nachwirkungen der Corona-Pandemie, die Folgen des Ukraine-Krieges sowie der allgemeine Zinsanstieg. Insgesamt gibt der Ausblick für die wirtschaftliche Entwicklung unserer Unternehmen schon daher zu großen Sorgen Anlass.

Zu diesen allgemeinen Belastungen kommt in NRW noch als Sonderbelastung für die Rohstoffbranche der sog. „Wassercent“, eine zusätzliche Abgabe „für das Entnehmen, Zutagefördern, Zutageleiten und Ableiten“¹ von Grundwasser und Wasser aus Oberflächengewässern, die praktisch nur Rohstoffunternehmen zusätzlich beansprucht, selbst wenn diese lediglich Oberflächenwasser im Kreislauf führen und wiedereinleiten. Diese zusätzliche Belastung der Rohstoffwirtschaft gegenüber Wasserkreisläufen z.B. von Kraftwerkskühlungen oder der Landwirtschaft ist durch den Landesgesetzgeber bewusst herbeigeführt worden. Schon aktuell sind die Unternehmen der Rohstoffbranche in NRW also im Vergleich höheren Belastungen ausgesetzt.

Eine Rohstoffabgabe auf Kies und Sand?

Die auch im vorliegenden Antrag thematisierte, im Koalitionsvertrag von CDU und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN vereinbarte Einführung einer gesonderten Abgabe auf Kies und Sand zum 01.01.2024 wird diese Situation unnötig noch weiter verschärfen. Sie ist aus mehreren Gründen abzulehnen.

Kritisch aus verfassungsrechtlicher Sicht

Eine derartige Rohstoffabgabe ist schon verfassungsrechtlich höchst wahrscheinlich nicht zulässig. Zu diesem Ergebnis kommt in einer eingehenden Begutachtung Prof. Dr. Kyrill-A. Schwarz von der Universität Würzburg². Für eine spezielle landesrechtliche Steuer dürfte schon die Zuständigkeit des Landes nicht gegeben sein. Eine Erhebung als Gebühr scheidet aus, da die

¹ Vgl. § 1 Abs. 1 Wasserentnahmeengeltgesetz NRW (WasEG).

² Kyrill-A. Schwarz, Rechtsgutachten zur Verfassungsmäßigkeit einer landesrechtlichen Rohstoffabgabe auf Kies und Sand, Würzburg, Januar 2023. Das Gutachten wurde den Abgeordneten des NRW-Landtags bereits im Vorfeld der Sachverständigenanhörung zugänglich gemacht, wird aber auch gerne erneut zur Verfügung gestellt

Eigentumsnutzung nicht ohne weitere Voraussetzungen einer Gebührenpflicht unterworfen werden kann. Auch eine Ausgestaltung als Sonderabgabe ist verfassungskonform nicht möglich.

Kritisch aus verfahrenstechnischer Sicht

Die etwaige Einführung einer bundesweit einzigartigen Abgabe stellt auch Fragen an den Vollzug. Als eigenes neues Verfahren bestehen hier noch keinerlei Erfahrungen. Unabhängig von ihrer konkreten Ausgestaltung würde ihre Abwicklung sowohl in den vollziehenden Behörden als auch in den abgabebelasteten Unternehmen gleichermaßen finanzielle wie personelle Ressourcen unnötig binden und ist auch daher abzulehnen.

Das Vorhaben steht nicht zuletzt auch im Gegensatz zum ebenfalls im Koalitionsvertrag von CDU und BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN festgelegten Ziel eines umfassenden Bürokratieabbaus und auf diese Weise verbesserter Standortbedingungen³.

Hausgemachter Wettbewerbsnachteil

Die Einführung einer Rohstoffabgabe ist darüber hinaus auch aus Wettbewerbsgründen kritisch. Ihre Einführung auf Bundeslandesebene führt dazu, dass NRW als einziges Bundesland einen Sonderweg für die mineralische Rohstoffindustrie fahren wird. Dies bedeutet schon zwangsläufig einen Wettbewerbsnachteil.

Unnötiger Mittelabfluss bei den Unternehmen zulasten von Investition und Innovation

Die gesamte Branche befindet sich in einem investiven Transformationsprozess, gerade auch mit Blick auf Sekundärrohstoffe und Dekarbonisierung. Die finanziellen Ressourcen der Unternehmen müssen im Zuge dieses Prozesses eingesetzt werden. Die Rohstoffabgabe würde diese Transformation zumindest verzögern, wenn nicht blockieren. Denn in jedem Fall würden den hiesigen Unternehmen gravierende Mittel entzogen, die diese anderenfalls für unternehmerische Neuinvestitionen sowie für Forschung und Entwicklung verwenden könnten. Schon diese unnötige Schwächung der Innovations- und Investitionsfähigkeit der Unternehmen durch Mittelabfluss ist aus ökonomischer Sicht abzulehnen.

³ Vgl. Zukunftsvertrag für Nordrhein-Westfalen – Koalitionsvereinbarung von CDU und GRÜNEN 2022-2027, Z. 812 ff. Im Einzelnen heißt es hier u.a. in Z. 817 f.: „Durch einen konsequenten Bürokratieabbau verbessern wir die Standortbedingungen für die Unternehmen in Nordrhein-Westfalen.“

Wettbewerbsverzerrung – auch in geographischer Sicht

Die Rohstoffabgabe hätte aber auch wettbewerbsverzerrende Wirkung. Besonders offenkundig wird das mit Blick auf die Rohstoffunternehmen an der Weser, im unmittelbaren Grenzbereich zu Niedersachsen und Hessen.

In diesem Fall wären die mit einer Rohstoffabgabe belasteten Produktionsstätten in NRW umgeben von abgabefreien Produktionsstätten in den Nachbarbundesländern. Bei sonst gleichen Ausgangsbedingungen, z.B. mit Blick auf Produktionsprozess, Lohnkosten, geologische Situation etc., würde die Rohstoffabgabe die Wettbewerbssituation der NRW-Betriebe, oft familiengeführte KMU, derart verschärfen, dass sich hier ggf. auch die Existenzfrage stellt.

Zur Veranschaulichung anbei eine Überblicksdarstellung, die unsere wesentlichen Mitgliedbetriebe in NRW und Niedersachsen im Grenzbereich entlang der Weser zeigt und bereits die kritische Grundsituation dokumentiert:



Abgabe als Standortfrage für die Wertschöpfungsketten

Die mit ihrer Einführung einhergehende künstliche Verteuerung von Rohstoffen in NRW bedeutet eine Mehrbelastung und damit zusätzlich das Risiko, dass in der Wertschöpfungskette nachfolgende Unternehmen, die ihrerseits nicht wie die Rohstoffgewinnungsbetriebe aus geologischen

Gründen standortgebunden sind, ihre Neuinvestitionen bei ohnehin schwierigen Rahmenbedingungen in andere Bundesländer verlagern oder direkt im Ausland vornehmen werden.

Wirtschaftliche Wertschöpfung, technologische Innovationen und nicht zuletzt Arbeitsplätze werden damit aber ebenfalls verlagert. Einmal abgewanderte Industrien werden jedoch nicht wieder zurückkehren. Eine Rohstoffabgabe auf Kies und Sand ist damit auch aus ökonomischen Gründen abzulehnen.

Soziale Perspektive

Hinzuweisen ist zudem auf den Umstand, dass eine zusätzliche Abgabe vermutlich letztlich auf die Baupreise durchschlagen könnte. Damit werden aber auch im Wohnungsbau weniger Projekte umgesetzt werden können. Das berührt sozialräumliche und lebensweltliche Kontexte und bedroht in letzter Konsequenz auch die Lebensentwürfe vieler Bürgerinnen und Bürger in unserem Bundesland.

Die Gewährleistung einer hinreichenden Versorgungssicherheit ist damit auch wesentlich für die Gesellschaft als Ganzes und den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Ressourcengewinnung = Umweltschaden?

Sofern die Rohstoffabgabe mit etwaigen positiven Auswirkungen für die Ökologie begründet werden sollte, geht auch dieses Argument fehl.

Dies gilt schon mit Blick auf die eigentliche Rohstoffgewinnung. Diese ist zwangsläufig mit einem Eingriff in Natur und Landschaft verbunden. Dieser Eingriff ist jedoch nur temporär und geschieht zudem in einem engen gesetzlichen Rahmen. Die Unternehmen haben schon den Genehmigungsunterlagen sogenannte landschaftspflegerische Begleitpläne beizufügen (die übrigens in der Regel auch durch Bürgschaften finanziell abgesichert sind, so dass eine Gewähr für deren Umsetzung besteht), und in denen die naturschutzrechtlichen Kompensationsmaßnahmen sowie die Wiedernutzbarmachung und Renaturierung der Abbauflächen im Einzelnen dargestellt werden. Diese Maßnahmen wirken im Ergebnis dahin, den durch die Rohstoffgewinnung verursachten Eingriff ökologisch zumindest zu kompensieren.

Oft ist es so, dass die Kompensationsleistungen in ihrem ökologischen Wert auch deutlich über den Ausgangszustand hinausgehen. Dies gilt insbesondere dann, wenn Kies- und Sandgruben auf vormaligen Intensiväckern entstehen. Denn Kies- und Sandgruben bieten einer Vielzahl von seltenen Tier- und Pflanzenarten Lebensräume, die in der Natur nicht mehr vorkommen und haben deshalb einen hohen ökologischen Wert, der oft eine weniger

ökologische Vornutzung ablöst. Die Idee einer ergänzend zu finanzierenden Sanierung ist schon daher unzutreffend.

Substitution? – Mehr Transport = mehr CO₂

Das Argument eines ökologischen Vorteils geht aber auch darüber hinaus fehl.

Bei Wegfall der lokalen rohstoffgewinnenden Unternehmen würden die dortigen Produktionsmengen substituiert werden müssen. Zu den hier bestehenden und denkbaren Potenzialen im Bereich des Recyclings sogleich näher. An dieser Stelle lässt sich jedoch bereits festhalten, dass angesichts der aktuell und absehbar bestehenden Bedarfe für Gesteinskörnungen eine Substitution erfolgen muss – und die zu substituierenden Mengen über zum Teil weite Strecken transportiert werden müssen. Das bedeutet einen, in diesem Fall entbehrlichen, Mehraufwand für den Transport und damit einhergehend auch mehr Verkehr und mehr CO₂, was unter Umwelt- und Klimaschutzgesichtspunkten insgesamt deutlich nachteilig sein dürfte.

Auch dies lässt sich insbesondere mit Blick auf die Situation an der Weser veranschaulichen:



Bedarfsdeckung durch Primär- und Sekundärmaterialien

Wesentlich für die hier vorliegenden Fragestellungen ist ein Blick auf den Bedarf. Die Unternehmen der Rohstoffbranche produzieren ihre Erzeugnisse durchgängig nach den bestehenden, auch politisch gewollten, Bedarfen. Sie

sind daher nicht „Bedarfswecker“, sondern „Bedarfsdecker“. D.h., die Unternehmen gewinnen und liefern genau nur die Mengen, die von den Abnehmern nachgefragt werden und die für die Versorgung unserer Volkswirtschaft benötigt werden. Auch insofern ist eine irgendwie ausgestaltete Lenkungswirkung durch eine Rohstoffabgabe fraglich.

Um die gegebenen Bedarfe zu decken, werden schon seit langem im Wesentlichen zwei Wege verfolgt: Neben dem Einsatz von Primärprodukten aus Steinbrüchen und Kiesgruben werden in zunehmendem Maße auch aus mineralischen Bauabfällen aufbereitete Recyclingkörnungen verwendet und somit Stoffkreisläufe geschaffen.

Sekundärmaterialien – Monitoring durch Kreislaufwirtschaft Bau

Hierfür besteht schon eine beträchtliche Historie. Bereits seit 1995 befasst sich eine übergreifende Initiative der Baustoffindustrie, der Bauwirtschaft sowie der Entsorgungswirtschaft zunehmend intensiv mit der weiteren Förderung geschlossener Stoffkreisläufe im Bausektor und legt hierzu im Zwei-Jahres-Rhythmus einen Monitoring-Bericht vor, dessen Daten auf dem Material des Statistischen Bundesamtes basieren. Der zuletzt vorgelegte, bereits 13., Monitoring-Bericht stammt vom Januar 2023 und beinhaltet das Datenmaterial für das Jahr 2020⁴.

Die dortigen Daten beziehen sich auf Deutschland insgesamt, die Entwicklungen und Linien sind jedoch auf die Situation in NRW im Grundsatz entsprechend übertragbar. Die zuletzt verfügbaren Daten konkret für unser Bundesland stammen aus dem Recyclinggutachten NRW, das im Auftrag des seinerzeitigen Ministeriums für Wirtschaft, Mittelstand und Energie durch die Ingenieursgesellschaft SST im Dezember 2009 vorgelegt wurde und in dem ebenfalls die entsprechenden Trends und Leitlinien bereits ablesbar sind⁵.

In diesen Zusammenstellungen sind Anfall, Verbleib und Verwertungsquoten von mineralischen Bauabfällen, z.B. aus Bauschutt, Bodenaushub, Baggergut und Gleisschotter, als größtem Stoffstrom innerhalb der nationalen Abfallbilanz, und dessen Verwendung entsprechend dem Kreislaufwirtschaftsgesetz dokumentiert.

Sekundärmaterialien – Verwertungen

Mineralische Bauabfälle, der größte Abfallstrom Deutschlands, werden zu hohen Prozentsätzen zu Recycling-Baustoffen hergestellt oder in Verfüllungen

⁴ BBS (Hrsg.), Kreislaufwirtschaft Bau – Mineralische Bauabfälle Monitoring 2020, Bericht zum Aufkommen und zum Verbleib mineralischer Bauabfälle im Jahr 2020 (Berlin, Januar 2023), abrufbar unter <https://www.kreislaufwirtschaft-bau.de/Download/Bericht-13.pdf>

⁵ MWME / SST (Hrsg.), Recyclinggutachten NRW - Substitution von Primärbaurohstoffen durch Recyclingbaustoffe in Nordrhein-Westfalen (15.12.2009), abrufbar unter <https://docplayer.org/73589543-Recyclinggutachten-nrw.html>

verwertet. Nur noch ein geringer Prozentsatz der mineralischen Bauabfälle, deren Aufbereitung zumindest bislang ökologisch und ökonomisch nicht machbar ist, muss deponiert werden. Hierunter werden unter dem Begriff „Recycling-Baustoff / RC-Baustoff“ solche Gesteinskörnungen verstanden, die durch die Aufbereitung mineralischer Bauabfälle hergestellt werden.

Die konkreten Verwertungsmöglichkeiten der Recycling-Baustoffe hängen dabei von ihren bautechnischen und umweltrelevanten Eigenschaften sowie ihrer stofflichen Zusammensetzung ab. Neben den Ausgangsqualitäten werden die Eigenschaften maßgeblich von der Verfahrensweise bei der Gewinnung und dem Rückbau, der Getrennthaltung der Fraktionen und der eingesetzten Aufbereitungstechnik bestimmt. Hier bestehen sowohl technologische als auch materialphysikalisch bedingte Grenzen. Schon daher ist eine Substitution nur bei bestimmten Stoffen und für bestimmte Einsatzmöglichkeiten gegeben.

Bei der Aufbereitung des Materials spielen Fragen nach Transportentfernungen, verfügbaren Mengen mit gleichbleibenden Eigenschaften sowie des Energie- und des Wasserverbrauchs für die konkrete Aufbereitung eine Rolle. Auch hier kommt es auf eine bedarfsnahe Verfügbarkeit an, da bei schweren Massengütern die Transportfolgen schnell den Nutzen, sowohl ökonomisch als auch ökologisch übersteigen. Eine vollständig abfallfreie Stoffkreislaufwirtschaft ist daher aus den angeführten Gründen bislang noch nicht praktikabel.

Sekundärmaterialien – Aktueller Stand

Allerdings sind hier schon beträchtliche Erfolge zu verzeichnen. Aus dem oben benannten Monitoring-Bericht wird unter anderem ersichtlich, dass im Jahr 2020 der gesamte Anfall mineralischer Abfälle in Deutschland 220,6 Mio. t. betrug, bestehend aus den Fraktionen Bauschutt, Boden und Steine, Straßenaufbruch sowie Baustellenabfälle. Daraus wurden 76,9 Mio. t. Recycling-Baustoffe hergestellt, wobei der größte Anteil mit 47,3 Mio. t. aus Bauschutt hergestellt wurde. Aus den Fraktionen Straßenaufbruch sowie Boden und Steine wurden 15,7 Mio. t bzw. bei 13,7 Mio. t RC-Baustoffe hergestellt. Hinzu kommen noch ca. 0,2 Mio. t aus der Fraktion Baustellenabfälle.

Die Verwertungsquoten, also der Anteil des recycelten Materials, das nach den Vorgaben der Kreislaufwirtschaftsgesetze verwertet wurde, sind bei den erfassten Fraktionen durchgängig beträchtlich. Sie bewegen sich zuletzt zwischen 85,7% bei Boden und Steinen und 98,6% bei Baustellenabfällen. Gemittelt über alle Fraktionen mineralischer Bauabfälle lag der Wert bei 89,5%.

Insgesamt lässt sich also feststellen, dass die Verwertungsquoten bereits jetzt schon sehr hoch sind. Tatsächlich werden hier die entsprechenden politisch

vorgegeben Quoten auch nicht nur erreicht, sondern übertroffen. Beispielsweise werden mit einer Verwertungsquote von 95% für die körnigen Fraktionen die Vorgaben der EU-Abfallrahmenrichtlinie, die diesbezüglich eine mindestens 70-prozentige Verwertung fordert, deutlich übertroffen.

Das Recyclinggutachten NRW geht in diesem Zusammenhang jedoch zustimmungswürdig davon aus, dass sich die Substitutionsquoten zukünftig nicht wesentlich werden erhöhen lassen, da ausreichende mineralische Bauabfallmengen für zusätzliches Recycling und weitere industrielle Nebenprodukte (geeignete Aschen und Schlacken) als Ersatz nicht zu Verfügung stehen. Ein weiterer Ausbau der Stoffkreisläufe lässt sich auch durch die Einführung einer weiteren Abgabe nicht erreichen, da die notwendigen Tonnagen an Ausgangsmaterial nicht gegeben sind.

Bestehende Bedarfe

Allein durch die Recycling-Baustoffe lässt sich der gegebene Bedarf jedoch nicht decken. Aus dem genannten Monitoring-Bericht wird auch ersichtlich, dass die jährliche Nachfrage nach Gesteinskörnungen in Deutschland derzeit bei rund ca. 590 Mio. t liegt, im Jahr 2020 konkret bei 584,6 Mio. t. Der Substitutionsanteil liegt damit aktuell bei ca. 14 – 16%. Dies entspricht auch dem langjährigen Mittel. Das oben bezeichnete Gutachten für das NRW-Wirtschaftsministerium kam für das Jahr 2009 zum Ergebnis, dass bezogen auf den Gesamtbedarf bereits damals eine Substitution von mineralischen Primärbaurohstoffen durch Recyclingbaustoffe in einer Größe von 8 – 9% erfolgt ist. Darüber hinaus wurden weitere 9% durch industrielle Nebenprodukte ersetzt.

Schon daher besteht bereits zum jetzigen Zeitpunkt eine deutliche Lücke zwischen den Bedarfen und den verfügbaren Mengen an verwendbaren Recyclingmaterialien. Dies gilt in NRW ganz besonders, da hier aufgrund der im Vergleich hohen Bevölkerungsdichte und den zahlreichen industriellen Produktionsprozessen in der Wertschöpfungskette ein relativ noch höherer Bedarf besteht.

Die konkret notwendigen Mengen sind dabei signifikant. Zur Orientierung – in einer durchschnittlichen Brücke stecken ca. 21.000 t an Gesteinskörnungen, in einem Kilometer Bundesstraße 87.000 t, in einem Kilometer Schienenweg ca. 35.000 t – das sind 3,5 t für jeden laufenden Meter. Das Fundament für Windenergieanlagen liegt bei Anlagen mit 3 MW Nennleistung bereits bei 1.300-1.600 t, bei größeren und moderneren Anlagen sind ca. 3.400 t zu veranschlagen⁶, wobei die jeweilige Zuwegung in oft unwegsames Gelände noch zusätzlich eingerechnet werden muss.

⁶ Vgl. Darstellung beim Bundesverband MIRO, Mineralische Rohstoffe – Verwendung; abrufbar unter <https://www.bv-miro.org/rohstoffe/#Verwendung>.

Die Zahlen lassen sich auch auf den Einzelnen herunterbrechen. Im Jahr 2009 lag der Pro-Kopf-Verbrauch mineralischer Primärbaurohstoffe in Nordrhein-Westfalen dem oben genannten Recyclinggutachten NRW zufolge bereits bei ca. 6,7 t pro Jahr und Einwohner.

Das genannte Gutachten geht daher davon aus, dass bis zum Jahr 2025 weiterhin rd. 82 % des Bedarfes an mineralischen Baurohstoffen in NRW durch Primärbaustoffe gedeckt werden müssen. Nur rd. 18% des zukünftigen Bedarfs seien durch entsprechende Ersatzbaustoffe aus Recycling und der Verwendung industrieller Nebenprodukte substituierbar. Weil die Recyclingmöglichkeiten aber damit sowohl bei den vorhandenen Bauabfällen – sowie im Übrigen auch bei den Haupt-Industrieabnehmern aus den Branchen Glas und Guss – weitgehend ausgereizt sind, würde auch insoweit das Argument einer weiteren Lenkung durch eine Rohstoffabgabe fehl gehen.

Zukünftige Bedarfe

Dabei werden die Bedarfe voraussichtlich nicht sinken. Hierzu liegt eine Studie des Deutschen Institutes für Wirtschaftsforschung (DIW Berlin) gemeinsam mit der Ingenieurgesellschaft SST mit Stand 2019⁷ vor, in der die Bedarfe nach verschiedenen Szenarien berechnet werden.

Demzufolge wird die Nachfrage nach primären Steine-Erden-Rohstoffen bei einem rechnerischen Szenario mit relativ geringem Wirtschaftswachstum mit 555 Mio. t im Jahr 2035 nur geringfügig unter dem Stand des Jahres 2016 liegen (damals 564 Mio. t). Bei einer deutlich stärkeren wirtschaftlichen Dynamik würde die Nachfrage deutlich auf 650 Mio. t im Jahr ansteigen und somit fast das Niveau zu Beginn der 1990er Jahre erreichen.

Perspektivisch ist zudem damit zu rechnen, dass politisch gewünschte Entwicklungen auf Europa-, Bundes- und Landesebene – wie z.B. ein geplanter deutlicher Zubau von neuen Wohnungen bzw. die verpflichtende energetische Sanierung von Altbauten, die Sanierung von Infrastruktur wie Brücken und Wegen, die weitere Beseitigung von Hochwasserschäden sowie die Beschleunigung der Energiewende durch den beschleunigten Zubau von Windenergieanlagen – die Bedarfe zusätzlich weiter erhöhen werden.

Gleichzeitig würden durch den geplanten Ausstieg aus der Kohleverstromung die Rohstoffmengen aus der sog. Vorfeldgewinnung sowie manche industrielle Nebenprodukte, wie bestimmte Schlacken und Aschen, nur noch in geringeren Mengen oder gar nicht mehr zur Verfügung stehen, was ebenfalls bedarfsverschärfend wirken würde. Zu diesem Ergebnis kommt u.a. auch die

⁷ BBS, SST, DIW Berlin (Hrsg.), Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine-und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland; abrufbar unter https://www.baustoffindustrie.de/fileadmin/user_upload/bbs/Dateien/Downloadarchiv/Rohstoffe/Rohstoffstudie_2019.pdf

Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, die in einer umfassenden Bestandsaufnahme der Gesamtsituation für die konkrete Region mit einem „Zusammenbruch des Regionalmarkts“ rechnet.⁸

Bedarfsdeckung durch Kombination von Primär- und Sekundärmineralien

Insgesamt bilden Recyclingbaustoffe damit eine wertvolle Ergänzung zur Versorgung mit Primärbaustoffen. Zurecht stellt der Bund aber in seiner im Jahr 2020 verabschiedeten Rohstoffstrategie auch fest, dass die Nutzung aller heimischen mineralischen Rohstoffe unverzichtbar für Wirtschaft und Wohlstand in Deutschland ist.

Ziel muss es daher sein, einen adäquaten Ausgleich zwischen dem Anspruch an zirkuläre Wertschöpfungsketten und der sicheren und durchgängigen Versorgung mit Rohstoffen zu gewährleisten, da sich beide Baustoffgruppen im Sinne eines Miteinanders ergänzen. Daher kann die Frage auch nicht „Recycling- oder Primärbaustoffe?“ sein. Denn es wird beides in Kombination gebraucht.

Fehlende Lenkung – denn die Branche geht bereits voran

Der angesprochenen „Kombination aus Primär und Sekundär“ entspricht auch bereits in vielen Fällen die unternehmerische Praxis. In vielen Betrieben, die Primärrohstoffe wie Sand, Kies und Naturstein gewinnen, werden parallel auch Straßenausbruch-, Bauabbruch sowie Bodenmaterialien aufbereitet und als güteüberwachte Recyclingprodukte in den Markt gebracht. Damit sind Kiesgruben- und Steinbruchbetreiber oft auch gleichzeitig Produzenten und Anbieter mineralischer Recyclingprodukte.

Unternehmen der mineralischen Rohstoffindustrie gehören damit zu den Pionieren, die das Bauschutt-Recycling vor mehr als 40 Jahren aktiv aufgriffen und voranbrachten. Auch daher ist der Gedanke einer (weiteren) notwendigen Umweltlenkung verfehlt.

Darüber hinaus sind auch bereits viele Unternehmen dabei, weitere Anwendungen zu erschließen, beispielsweise im Bereich des sog. Nass-Recyclings. Gerade in diesem Bereich werden auch in NRW zuletzt einige sehr vielversprechende Ideen verfolgt, denen sich z.T. auch schon anderen Unternehmen der Rohstoffbranche in Kooperationen angeschlossen haben. Zwar sind nach gegenwärtigem Stand mit diesen Leuchtturmprojekten allein

⁸ BGR – Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe, Sand und Kies – Band II: Gewinnung in den Bundesländern (Dezember 2022), abrufbar unter https://www.bgr.bund.de/DE/Themen/Min_rohstoffe/Downloads/studie_sand_und_kies_Band_II_2022.pdf?blob=publicationFile. Hier heißt es auf S. 115: „Mit dem absehbaren Wegfall der Kiessandproduktionsmenge in Höhe von rund 3 Mio. t aus dem Deckgebirge der Braunkohletagebaue Garzweiler und Hambach [ist] in wenigen Jahren [...] mit einem Zusammenbruch des Regionalmarktes zu rechnen.“

die in der Fläche bestehenden Bedarfe noch und auf absehbare Zeit nicht zu decken, jedoch bestehen auch hier einige wichtige Ansätze, die weiterverfolgt werden müssen.

Mehr Einsatz von Sekundärmaterialien – bei den richtigen Rahmenbedingungen

Die beteiligten Wirtschaftszweige sehen sich daher schon traditionell als Teil der Lösung. Sie sind auch in Zukunft bereit, die Verwertung mineralischer Bauabfälle auf höchstem Niveau sicherzustellen.

— Allerdings sind dafür Rahmenbedingungen erforderlich, die eine Nutzung und entsprechende Verwertung auch tatsächlich ermöglichen. Denn die Zielsetzung, Primärrohstoffe einzusparen, kann nur dann verwirklicht werden, wenn auch der Einsatz von Sekundärbaustoffen tatsächlich erfolgt.

Das betrifft auch die Absatzmöglichkeiten, wofür wiederum die richtigen regulatorischen Rahmenbedingungen eine wesentliche Rolle spielen. Beispielsweise sind zu enge Vorgaben, die Primärmaterial für die Bereiche notwendig machen, die auch mit gütegesicherten Recyclingmaterial besetzt werden könnten, nicht zielführend.

— Die richtigen Rahmenbedingungen hingegen werden zuverlässig auch die richtigen Impulse setzen und so zu einer noch höheren Verwertungsquote beitragen. Um eine höhere Verwendungsmöglichkeit von Recyclingmaterial zu gewährleisten, ist daher aus unserer Sicht u.a. eine Anpassung des Steuerrechts, insbesondere aber diejenige des abfall- und vergaberechtlichen Rechtsrahmens erforderlich. Hierbei sollten die regulatorischen Anforderungen und Maßnahmen auf den unterschiedlichen Rechtsetzungsebenen (EU, Bund, Land) aufeinander abgestimmt werden.

Konkret ist in diesem Rahmen z.B. ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Boden- und dem Grundwasserschutz einerseits und der auf Ressourceneffizienz ausgerichteten Kreislaufwirtschaft andererseits zu gewährleisten.

Daneben sollten durch zwingend technologieoffene und neutrale Ausschreibungen weitere Absatzmöglichkeiten für Recycling-Baustoffe geschaffen werden. Denn aufgrund des Umstands, dass die öffentliche Hand in großem Umfang Verwender von Baustoffen ist und eine Vorbildfunktion innehat, liegt hier ein bedeutender Hebel, um einen erweiterten Markt für Sekundärbaustoffe zu bilden. Zwar ist für öffentliche Ausschreibungen die Produktneutralität bereits seit mehr als zehn Jahren in der VOB/A fixiert und Recycling-Baustoffe sind laut Kreislaufwirtschaftsgesetz den Primärrohstoffen bei technisch gleicher Eignung vorzuziehen. Diese Aspekte finden im öffentlichen Auftragswesen jedoch noch immer zu zögerlich Anwendung, um

einen durchgängigen Einsatz von Sekundärbaustoffen bei Bauleistungen zu gewährleisten und mineralische Bauabfälle tatsächlich möglichst vollständig im Stoffkreislauf zu halten. Denn noch immer besteht gerade in der abfall- und vergaberechtlichen Rechtslage eine große Diskrepanz zwischen politischem Anspruch und praktischer Wirklichkeit.

Hilfreich wäre es daher, wenn die einschlägigen abfallrechtlichen und vergaberechtlichen Vorschriften von Bund und Ländern in der Rechtsanwendungspraxis durchgängig durchsetzbar und vollziehbar wären. Dies sollte im Wege der normativen Rechtsetzung geschehen. Statt bloßer Kann- oder Soll-Vorgaben müssten die Vorgaben jedoch verbindlich und zwingend ausgestaltet werden. Inhaltliche Einschränkungen der verbindlichen Vorgaben sollten auf das Maß des sachlich unbedingt Notwendigen begrenzt bleiben. Denkbar erscheint eine Ausgestaltung als bedingte Rechtspflicht in dem Sinne, dass im Grundsatz eine Zulassungspflicht besteht und nur bei Vorliegen klarer, abschließend aufgezählter Ausnahmen diese Pflicht ausnahmsweise nicht besteht. Diese Pflicht muss dabei durchgängig ausgestaltet werden und sich z.B. auch die entsprechende Auswahl und Gestaltung der Zuschlagskriterien sowie der Gewichtungsregelungen erstrecken. Die Beweislast, bestimmte Sekundärbaustoffe nicht nutzen zu wollen, muss dann bei der Stelle liegen, die der Auffassung ist, bestimmte Ersatzbaustoffe ausschließen zu müssen.

Neben der Formulierung einer stringenten Rechtspflicht für die öffentlichen Auftraggeber würde hierzu auch gehören, diese Rechtspflicht ausdrücklich dritt- bzw. bieterschützend auszugestalten und auf diese Weise vergaberechtliche Bieterrechte zu schaffen. Um dies auch durchgängig zu erreichen, müssten Bieterrechte hinsichtlich des Einsatzes mineralischer Ersatzbaustoffe bei öffentlichen Bauvergaben gleichermaßen im Vergaberecht des Bundes (sog. Oberschwellen-Vergaben) als auch der Länder (sog. Unterschwellen-Vergaben) geschaffen werden.

Zudem wäre auch darauf zu achten, die entsprechenden Vorschriften auch justiziabel auszugestalten und nicht lediglich eine Art von „Formalkontrolle“ vorzuhalten. vero hatte auch in diesem Zusammenhang bereits u.a. den Mitgliedern des Landtags NRW ein Gutachten mit Handlungsoptionen und konkreten Umsetzungsvorschlägen vorgelegt⁹, auf das wir an dieser Stelle verweisen und wir bei Bedarf auch gerne erneut zur Verfügung stellen.

Werden auf die Weise erweiterte und verbindliche Verwertungsmöglichkeiten geschaffen, würden die richtigen positiven Impulse gesetzt, um die Kreisläufe weiter zu schließen. So ließe sich auch der bereits geleistete Beitrag zur

⁹ Georg Franßen, Alexander Ockenfels, Stellungnahme zum Verbesserungsbedarf des abfall- und vergaberechtlichen Rechtsrahmens für den Einsatz mineralischer Ersatzbaustoffe bei öffentlichen Ausschreibungen über Bauleistungen; Essen, 19.10.2017

Schonung natürlicher Ressourcen und zur Ressourceneffizienz noch weiter erhöhen.

Rahmenbedingungen – auch jenseits der Materialfragen

Auch darüber hinaus sind die richtigen Rahmenbedingungen essenziell. Die weitere Transformation hin zur Klimaneutralität, auch der Bau- und Rohstoffindustrie, erfordert kapitalintensive Investitionen und grundlegende Forschungen. Exemplarisch wären z.B. für die Zementindustrie neue Technologien zur Dekarbonisierung wie Carbon Capture Maßnahmen zu nennen. Auch für derartige Projekte bedarf es eines passenden regulatorischen Umfelds, um Investitionen anzureizen (CapEx sowie OpEx) die damit verbundene Wertschöpfung und die Arbeitsplätze in NRW zu halten, gleichzeitig ein Carbon Leakage zu vermeiden und für die Unternehmen Investitionssicherheit herzustellen.

Da die Recyclingverfahren zudem auch energieintensiv sind, muss darüber hinaus auch eine wettbewerbsfähige und sichere Energieversorgung mit entsprechenden Strompreiskosten für die Unternehmen gewährleistet sein.

Zuletzt ist in diesem Zusammenhang auch auf die enorme strategische Bedeutung der Planungssicherheit, namentlich in Gestalt von gesicherten Versorgungszeiträumen, hinzuweisen. Um diese Sicherheit zu gewährleisten, müssen die Gewinnungsstätten für die standortgebundenen Primärrohstoffe auch langfristig in der Raumordnung gesichert sein. Hierzu sind beide gesetzliche Teilaufgaben zur Rohstoffsicherung im Sinne des Raumordnungsgesetzes, nämlich Aufsuchung und Gewinnung sowie die vorsorgende Rohstoffsicherung, verbindlich als landesplanerisches Ziel der Raumordnung in der Landesplanung festzulegen (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 4 ROG). Flächenfestlegungen zur Rohstoffgewinnung sind über Vorranggebiete vorzunehmen, wobei eine Ausweisung über zeitlich gestaffelte Tranchen vorzuzugswürdig wäre, um zukünftige, stets zeit- und kostenintensive, Regionalplan-Änderungsverfahren zu vermeiden. Zudem bedarf es ausreichender Sicherungszeiträume, differenziert für die jeweiligen Rohstoffarten.

Nur auf diesem Wege werden sich die notwendigen Investitionen auch zukünftig sicher auf den Weg bringen lassen.

Perspektive – Es geht noch mehr, gemeinsam zum Recyclingland Nr. 1

Insgesamt sind die Unternehmen der Rohstoffbranche damit bereits seit mehreren Jahrzehnten auf dem Weg zu einer besseren, ökonomisch und ökologisch sinnvollen Kombination von Primär- und Sekundärrohstoffen.

Dessen ungeachtet sprechen auch wir uns ausdrücklich für weitere Anstrengungen und Forschungen aus, um im Bereich der Recycling-Baustoffe weitere Potenziale zu identifizieren und auszuschöpfen und so noch bessere Ergebnisse zu erzielen.

Auch hier geht die Branche voran, u.a. in umfassenden Schulungen für die Produzenten und die Abnehmer, z.B. in den Behörden, sowie in gemeinsamen Initiativen, wie beispielsweise mit der Bauindustrie, wo entsprechende Bestrebungen zu einem Zuwachs beim sog. „RC-Beton“ bestehen. Derartige Initiativen bestehen auch mit anderen Kooperationspartnern.

— So ist vero im Rahmen der fortlaufenden Aktivitäten zuletzt u.a. gemeinsam mit dem NABU NRW auf die NRW-Ministerien für Wirtschaft und für Umwelt zugegangen und hat die Durchführung einer großen wissenschaftlichen „Fachtagung Recycling-Baustoffe“ angeregt. In diesem Rahmen sollen vermeintliche Gegenspieler offen darüber diskutieren, ob und wie mehr qualitativ verwertbare Baustoffe aus Recycling-Materialien in den Markt gebracht werden können. Diese Fachtagung soll gleichzeitig den Auftakt für einen fortgesetzten Branchendialog unter wissenschaftlicher Begleitung bilden, in dem dann weitere Zukunftschancen entwickelt werden.

— Ein erweitertes und differenziertes Monitoring der gegebenen Stoffströme kann hierbei hilfreich sein, um ggf. sortenreinere Ausgangsmaterialien zu erhalten und frühzeitig mögliche Weiterentwicklungen zu identifizieren. Maßstab muss hierbei bleiben, dass ein gütegesicherter Einsatz der Materialien möglich bleibt.

Perspektivisch denkbar erscheint darüber hinaus eine gemeinsame Selbstverpflichtung der Branche, gemeinsam mit der öffentlichen Hand als wichtigster Nachfrager, mit der bei den richtigen Rahmenbedingungen der Substitutionsanteil der Recycling-Materialien weiter ausgebaut werden kann.

Gemeinsam kann es so gelingen, NRW zum Recycling-Land Nr. 1 zu machen.

Selbstverständlich stehen wir Ihnen auch gerne für weitere Erläuterungen und Gespräche gerne zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e. V.



Raimo Bengert



Dr. Hendrik Schulte-Wrede