

# Jetzt den Dominoeffekt stoppen!

Wenn Deponien fehlen, Rohstoffe knapp werden und Recycling nicht funktioniert, droht das System zu kippen.



- › Ohne Rohstoffe kein Bau
- › Bau- und Sanierungsstopp bei Rohstoffmangel
- › Rohstoffmangel und Deponienotstand erhöhen CO<sub>2</sub>-Belastung
- › Zu geringe Wiederverwertung mineralischer Bauabfälle als Baustoffe
- › Zu geringe Akzeptanz von Recycling-Baustoffen
- › Explodierende Deponiegebühren
- › Resultat: Volkswirtschaftliche Schäden

# Inhalt

Vorwort	3
Situation genehmigter Vorräte an Rohstoffen	4
Analyse der Ist-Situation bei Genehmigungsverfahren für Rohstoffgewinnung und Deponien	6
Forderungen an die Politik	7
Lösungsansätze zur Verbesserung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren	8
Ist-Situation der Entsorgung von mineralischen Bauabfällen	12
Ursachen der Entsorgungsprobleme im Baubereich und notwendiger Korrekturbedarf	13
1. Fehlende Verwertungsmöglichkeiten der Materialklassen Z1.1 bis Z2	13
2. Nicht ausreichende Deponieverfügbarkeit	14
3. Einschränkung der Verwertungsvariante „Verfüllung“	16
Informationen zum Bedarf an Baurohstoffen	17

# Vorwort

Der Bauindustrieverband Niedersachsen-Bremen und vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie vertreten die niedersächsische Bauindustrie und die niedersächsische Steine-Erden-Industrie.

Beide Industrieverbände befürchten, dass die Versorgung mit heimischen mineralischen Baurohstoffen in Niedersachsen nicht zukunftssicher aufgestellt ist. Auch die mangelnde Bereitschaft öffentlicher Auftraggeber zur Verwendung von Recycling-Baustoffen und die ungünstige räumliche Verteilung von Deponien zur Entsorgung von Bauabfällen sowie eine vielerorts nur noch geringe Deponiekapazität, stellen ein Problem für die Bauwirtschaft dar.

Der Bauindustrieverband Niedersachsen-Bremen und vero – Verband der Bau- und Rohstoffindustrie haben Lösungsvorschläge entwickelt und leiten daraus Forderungen an die niedersächsische Landes- und Kommunalpolitik ab.

# 1.

## Situation genehmigter Vorräte an Rohstoffen

Die regelmäßigen statistischen Erhebungen des Landesamtes für Bergbau Energie und Geologie (LBEG) für die Rohstoffgruppen Kies-Sand wie auch für die Natursteine belegen, dass ca. 1/3 der niedersächsischen Betriebe, die Kies und Sand gewinnen, genehmigte Vorräte für weniger als fünf Jahre haben. Ein weiteres Drittel der Betriebe verfügt noch über genehmigte Vorräte von maximal 10 Jahren. Bei der Natursteinindustrie sieht es nicht viel besser aus, denn auch dort haben 16 % der Betriebe noch genehmigte Vorräte von maximal 5 Jahren und 33 % der Betriebe Vorräte von 5 – 10 Jahren.

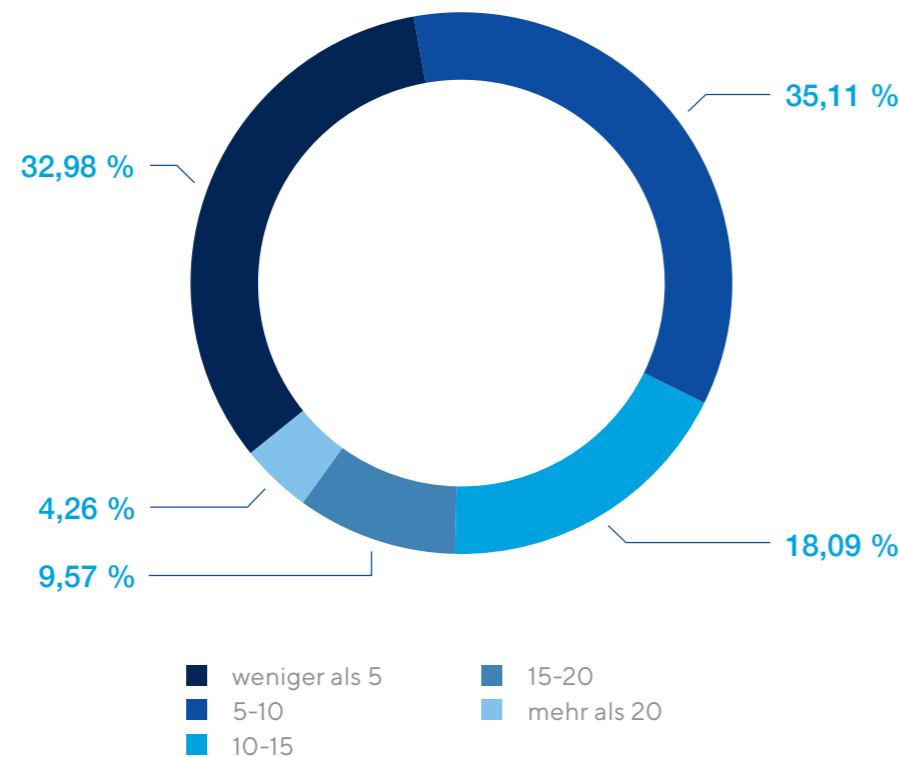


Abb.: 1: Restreichweiten (in Jahren) der genehmigten Vorräte bei Kies und Sand fördernden Betrieben (Quelle: Rohstoffsicherungsbericht des LBEG, Stand 2016)

Allerdings zeigt sich bereits jetzt in bestimmten Regionen des Landes ein deutlicher Rohstoffmangel, der dazu führt, dass Bauabläufe verzögert werden, wodurch Mehrkosten entstehen. Dieser Rohstoffmangel beruht vor allem darauf, dass sich viele Genehmigungsverfahren über Jahre verzögern. Wie knapp die Versorgungslage in manchen Regionen Niedersachsens ist, zeigte sich vor einigen Jahren, als Importe von Gesteinskörnungen (Schotter und Splitt) aus Schottland aufgrund einer Havarie in einem schottischen Steinbruchbetrieb komplett ausfielen. Die Folge waren Bauverzögerungen wegen akuten Rohstoffmangels.

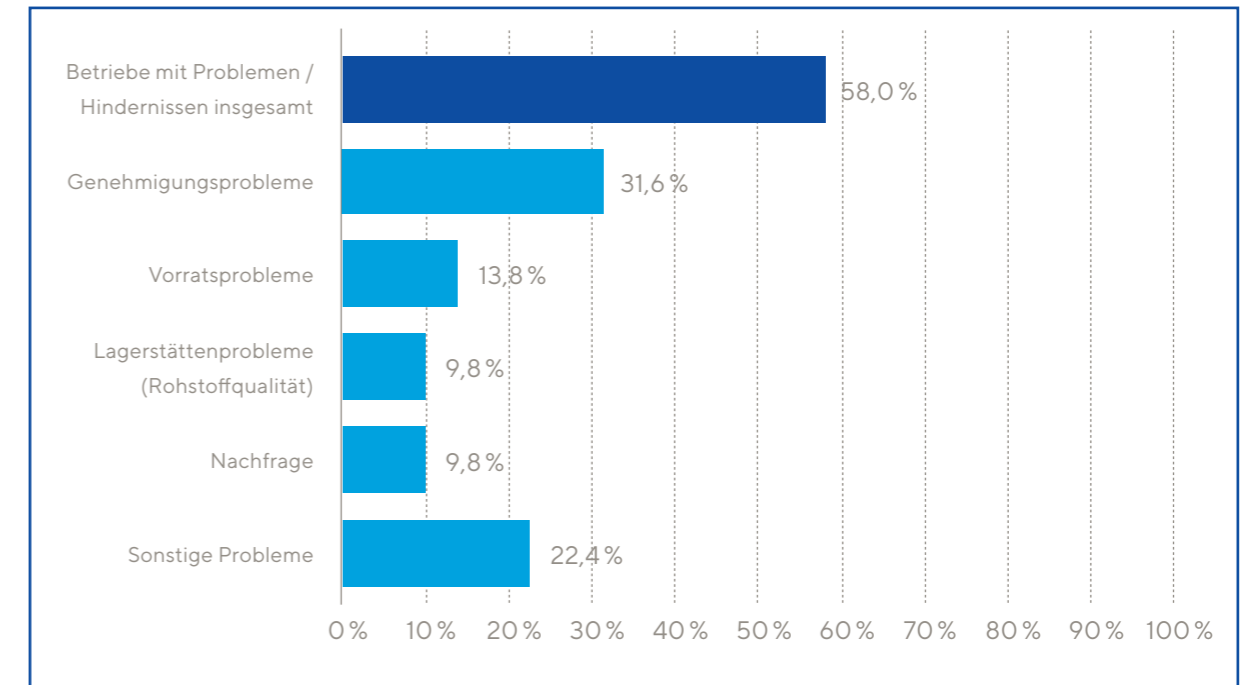


Abb.: 2 Probleme und Entwicklungshemmnisse nach Angaben der Kies- und Sandbetriebe (Quelle: LBEG, Stand 2016)

Erhebungen des Landesamtes für Bergbau, Energie und Geologie (LBEG) in *Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (2018): Rohstoffsicherungsbericht Niedersachsen 2018*, weisen verschiedene Problemfelder aus, denen sich Kies- und Sand-Betriebe ausgesetzt sehen. Von den befragten Rohstoffbetrieben geben 58 % Probleme und Hemmnisse an. Genehmigungsprobleme werden von rd. 32 % der Betriebe angegeben.

Manche Unternehmen scheuen mittlerweile vor der Beantragung neuer Flächen zurück, da sie den zeitlichen und finanziellen Aufwand einer Beantragung neuer Genehmigungen zur Rohstoffgewinnung nicht mehr bereit sind einzugehen. Dies gilt gleichermaßen für Vorhaben zur Rohstoffgewinnung, wie auch zur Schaffung neuen Deponieraums. Hinzu kommen häufig Widerstände aus der Bevölkerung gegen Projekte zur Rohstoffgewinnung oder zur Schaffung neuer Deponien.

Der aus der Verzögerung von Genehmigungen mittlerweile resultierende, lokale Rohstoffmangel wird derzeit noch durch Lieferungen von Gesteinskörnungen aus weiter entfernten Lagerstätten, etwa aus Sachsen-Anhalt und Nordrhein-Westfalen sowie sogar durch Schiffstransporte aus Norwegen und Schottland ausgeglichen.

Weite Transportdistanzen verursachen jedoch nicht nur CO<sub>2</sub>-Emissionen aufgrund unnötiger Verkehrsströme, sondern führen auch zur Verteuerung der Baustoffe und damit von Baumaßnahmen, die zu einem großen Anteil aus öffentlichen Mitteln bezahlt werden.

# 2.

## Analyse der Ist-Situation bei Genehmigungsverfahren für Rohstoffgewinnung und Deponien

Verzögerungen von Genehmigungsverfahren können nach unseren Informationen auf vielfache Weise verursacht werden. Die nachfolgende Zusammenstellung listet einige der wesentlichen Gründe auf:

- Widerstände aus der Bevölkerung gegenüber neuen Projekten der Rohstoffgewinnung bzw. Schaffung neuen Deponieraums
- Klagen gegen Genehmigungsbescheide bzw. Genehmigungsbehörden, da nach Ansicht der Kläger z. B. Belange des Natur- und Umweltschutzes nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Aufgrund der häufig langen Dauer der Klageverfahren und ggf. daraus resultierendem zusätzlichem Untersuchungsaufwand, entstehen Zeitverluste.
- Nicht Einhaltung von Fristen auf Behördenseite bei der Antragsbearbeitung
- Hinweise zum Untersuchungsumfang, welche erst nach den obligatorischen Scoping-Terminen bzw. Antragskonferenzen zusätzlich eingebracht werden und die dann zu einer Ausweitung des Untersuchungsumfangs und damit einhergehend zu erheblichen Verzögerungen führen

# 3.

## Forderungen an die Politik

Der Bauindustrieverband Niedersachsen-Bremen und der Verband der Bau- und Rohstoffindustrie (vero) stellen aufgrund der aufgeführten Probleme und unten aufgeführter Lösungsvorschläge folgende Forderungen an die niedersächsische Landes- und Kommunal-Politik:

- Personelle Verstärkung der Genehmigungs- und Planungsbehörden sowie des LBEG mit qualifizierten Fachleuten.
- Beschleunigung von Genehmigungsverfahren durch geeignete Gesetzesänderungen im Bereich des Umwelt- und Verfahrensrechts (UmwRG, VwVfG). Der aktuelle Gesetzesentwurf der niedersächsischen Landesregierung zur Novellierung des BImSchG ist bereits ein erster und sehr begrüßenswerter Schritt.
- Monitoring laufender Anträge hinsichtlich der Genehmigungsdauer, mit integrierter Analyse von Problemlagen durch die zuständigen Fachaufsichtsbehörden, inklusive Unterstützung der Genehmigungsbehörden (z. B. durch Workshops, in denen Problemfälle und lange Genehmigungsverfahren analysiert werden).
- Regelmäßige Plausibilitätsprüfung der Versorgungssituation mit Steine- Erden-Rohstoffen, differenziert nach Rohstoffarten und darauf aufbauend, verbindlichen Planungsvorgaben für die Regionalplanung. Dies sollte als Ziel der Landesplanung in die nächste Fortschreibung des Landesraumordnungsprogramms (LROP) übernommen werden.
- Einrichtung eines *Arbeitskreises Deponien* auf Ebene der Landes- und Regionalplanung, des Umweltministeriums sowie des NLT, um die Probleme der Entsorgung mineralischer Bauabfälle im Dialog mit den Industrieverbänden zu beheben.
- Vermehrte Information der Bevölkerung über die Bedeutung der Versorgung mit heimischen mineralischen Rohstoffen und der Entsorgung von Bauabfällen sowie die Bedeutung der Bau- und Rohstoffindustrie, durch die Einbeziehung dieser Themen in die Schul- und Erwachsenenbildung.

# 4.

## Lösungsansätze zur Verbesserung und Beschleunigung von Genehmigungsverfahren

### Verbindlichkeit bei der Einhaltung von Fristen

Häufig werden die vorgegebenen Fristen für Stellungnahmen zu Anträgen seitens der zu beteiligenden Fachbehörden in Genehmigungsverfahren nicht eingehalten. Eine klare Regelung, z. B. eine 4 Wochen Frist für behördliche Stellungnahmen, kann hier helfen – wenn diese abgelaufen ist, gilt die Zustimmung als erteilt (Zustimmungsfiktion).

### Vollständigkeitserklärung innerhalb zwei Wochen nach Antragseingang

Die Erklärung der Vollständigkeit der Antragsunterlagen wird häufig nicht oder sehr verspätet von der Genehmigungsbehörde verschickt. Der Hintergrund ist, dass die vorgeschriebenen Bearbeitungsfristen für ein Genehmigungsverfahren erst dann beginnen, wenn die Vollständigkeitserklärung bescheinigt wird. Damit wird der Sinn der Fristsetzung für die Prüfung der Genehmigungsunterlagen ausgehebelt.

### Verbindlichkeit der Festlegungen in Antragskonferenzen bzw. in Scopingterminen

Die für verschiedene Genehmigungsverfahren vorgesehenen Antragskonferenzen bzw. Scopingtermine dienen der Festlegung der erforderlichen Antragsunterlagen und Gutachtenthemen. Sehr häufig werden jedoch noch nach den Scopingterminen von einzelnen Behörden weitere Unterlagen gefordert. Dies führt dazu, dass bereits beauftragte oder begonnene Gutachten oftmals wieder geändert oder sogar zu neu erstellt werden müssen. Es entstehen dadurch häufig zudem erhebliche Mehrkosten. So verzögert sich die Erstellung der Antragsunterlagen oftmals erheblich, weil z. B. bei naturschutzfachlichen Erhebungen natürlich vorgegebene Zeiten (z. B. Brutzeiten) bereits verstrichen sind und erst im Folgejahr eine Erhebung erfolgen kann. Daher müssen die Festlegungen im Protokoll zu den Antragskonferenzen/Scopingterminen verbindlich sein. Nur in absoluten Ausnahmefällen sollten Nachforderungen möglich sein.

### Begleitung von Genehmigungsverfahren durch Projektsteuerer

Häufig wird die Bedeutung der Dauer von Genehmigungsverfahren für die antragstellenden Unternehmen von den zuständigen Behörden nicht rich-

tig eingeschätzt. Hier könnte ein externer Projektmanager/-begleiter, der auf Wunsch und auf Kosten des Antragstellers hinzugezogen werden kann, hilfreich sein. Wichtig ist, dass der externe Sachverständige mit allen am Verfahren beteiligten Stellen den Kontakt hält und Informationen sofort weiterleitet sowie Fristen und den Lauf von Antragsunterlagen verfolgt. Er sollte von der Erstellung der Antragsunterlagen bis zur Erteilung des Genehmigungsbescheids am Verfahren beteiligt sein und einen Abschlussbericht erstellen.

### Verbindliche Ausnahmeregelungen beim Artenschutz des BNatSchG

Es ist inzwischen unbestritten, dass Betriebe zur Rohstoffgewinnung vielfältige Bereiche aufweisen, die für den Artenschutz von hoher Bedeutung sind. Dies heißt aber auch, dass sich in diesen Betriebsflächen häufig viele geschützte Arten ansiedeln. Die restriktiven Regelungen der §§ 44 ff des BNatSchG schränken die Rohstoffgewinnung oder die Verfüllung von Bodendeponien in solchen Fällen, in erheblichem Maße ein. Die in § 45 (7) BNatSchG normierten Ausnahmen für Änderungs- oder Erweiterungs genehmigungen, sind mit sehr hohem Aufwand für Kartierungen, Umsiedlungen und Ersatzbiotope verbunden. Eine Regelung für „Natur auf Zeit“ oder weitreichende Ausnahmen für die Rohstoffgewinnung sind zwingend erforderlich. Einen diesbezüglichen Änderungsvorschlag zum BNatSchG haben Naturschutzverbände und die Rohstoffindustrie gemeinsam erarbeitet, um Abhilfe zu schaffen. Dieser Vorschlag liegt den relevanten Bundesministerien derzeit zur Prüfung vor.

### Festlegung von Rohstoffflächen in der Bauleitplanung

Durch die Ausweisung von Konzentrationsflächen in Flächennutzungsplänen können Rohstoffgewinnungsflächen in einer Gemeinde ausgeschlossen werden. Dies kann und wird auch, zur Verhinderung von Rohstoffgewinnungsflächen genutzt. Die anschließende Festlegung von Rohstoffflächen an anderem Ort, als es die Regionalplanung vorgibt, führt bisweilen dazu, dass geologisch, technisch oder wirtschaftlich ungeeignete Flächen zur Rohstoffgewinnung in Flächennutzungsplänen dargestellt werden. Dies kann zur vollständigen Verhinderung von Rohstoffgewinnungsprojekten im Gemeindegebiet führen. Hier muss die vorgesehene Planungshierarchie und damit die Verbindlichkeit von Regional- und Landesplanung besser durchgreifen.

### Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung / Ausgleichsmaßnahmen ohne zusätzliche Kompensationsflächen; Verfüllung

Die im Rahmen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in manchen Fällen erforderlichen Ausgleichs- und Kompensationsmaßnahmen auf landwirtschaftlichen Flächen, sofern diese außerhalb der Vorhabenfläche liegen, sind inzwischen kaum noch umsetzbar. Der Wettbewerb um die dafür zu beschaffenden zusätzlichen Flächen für die Kompensation ist erheblich. Zudem sind die Grundstückspreise stark gestiegen. Hier sind alternative Ansätze wie z. B. Vorkaufsrechte für Rohstoffunternehmen, Flächenpools, Ersatzzahlungen, Ausweitung des räumlichen Zusammenhangs etc., notwendige und geeignete Mittel, um Abhilfe zu ermöglichen. Auch die Wiederverfüllung von Abbauflächen mit sauberem Bodenmaterial und die Anerkennung dadurch wieder zurück gewonnener und renaturierter

Flächen als Kompensationsmaßnahme, könnte in Fällen, in denen aufgrund besonderer Artvorkommen ein Ausgleich außerhalb der Vorhabenfläche erfolgen muss, den Wettbewerb um landwirtschaftliche Flächen mindern und darüber hinaus weiteren naturschutzfachlichen Mehrwert schaffen.

#### **Landschaftsschutzgebiete / Ausnahmeregelung für standortgebundene Rohstoffgewinnung**

Die geologisch geeigneten Flächen für die Gewinnung von Rohstoffen, liegen in sehr vielen Fällen in Landschaftsschutzgebieten (Flussauen, Bergkuppen, Waldgebiete). Aufgrund strikter Verbotsregelungen in den Landschaftsschutzgebietsverordnungen ist in der Regel eine Teilaufhebung des Landschaftsschutzes für beantragte Abbauflächen erforderlich. Eine solche Satzungsänderung erfordert wiederum einen Kreistagsbeschluss, was angesichts von vielfachen Bürgerprotesten gegen Vorhaben zur Rohstoffgewinnung oder den Bau von Deponien, solche Vorhaben nahezu unmöglich macht. Eine einzelfallbezogene Prüfung von Ausnahmen aufgrund rohstoffgeologischer Besonderheiten oder Gründen des Allgemeinwohls, sollte in allen Landschaftsschutzverordnungen umgesetzt werden. Eine landesweite Musterschutzverordnung, in der eine Klausel für die Rohstoffgewinnung enthalten ist, nach der genehmigte Maßnahmen der Rohstoffgewinnung und der Rekultivierung bis zum Abschluss der Rekultivierung Gültigkeit haben, könnte Abhilfe schaffen.

#### **Verbandsklage**

Bei den öffentlichen Genehmigungsverfahren zur Rohstoffgewinnung wie auch für Deponieplanungen, sind die Naturschutzverbände als Träger öffentlicher Belange zu beteiligen. Aufgrund der umfassenden Klagerechte der Verbände gem. UmwRG und der häufig umfangreichen naturschutzfachlichen Fragestellungen in den Genehmigungsanträgen, ist der Antragsteller auf eine gute Zusammenarbeit mit Naturschutzverbänden angewiesen. Ist dies jedoch nicht der Fall, beispielsweise, weil eine Einzelperson gegen ein Projekt über einen Naturschutzverband Klage führt, um dieses zu verhindern, kommt es regelmäßig zu erheblichen Verzögerungen in Genehmigungsverfahren. Eine Einschränkung der Verbandsklage nach dem Umweltrechtsbehelfsgesetz (§ 2 UmwRG) sollte dahingehend erfolgen, dass diese nur möglich ist, sofern eine Teilnahme des klagenden Verbandes an der Antragskonferenz/ Scopingtermin erfolgte und sofern innerhalb des Projektantrages die, seitens dieses Verbandes vorgebrachten Aspekte, nicht berücksichtigt wurden.

#### **Einführung eines Monitorings von Genehmigungszeiträumen**

Ein Monitoring der Zeiten, die von der Antragstellung bis zur Genehmigung von Vorhaben in Anspruch genommen werden, unter Nennung der jeweiligen Genehmigungsbehörde (GAA, Landkreis, LBEG) stellt ein Instrument dar, mit dem Problembereiche in Genehmigungsverfahren sichtbar gemacht und anschließend verbessert werden können. Die Ergebnisse sollten öffentlich einsehbar sein, so dass regionale Unterschiede transparent werden. In internen Workshops, die von den zuständigen Ministerien mit den Genehmigungsbehörden veranlasst werden sollten, könnten dann die Probleme diskutiert und nach Verbesserungswegen gesucht werden.

#### **Verbesserung der Rohstoffversorgung durch Landes- und Regionalplanung**

Eine bisweilen festzustellende, restriktive Flächenausweisung von Rohstoff-Vorranggebieten in Regionalplänen, führt dazu, dass bei Problemen in einem Vorranggebiet Rohstoffgewinnung kaum Ausweichmöglichkeiten bestehen. Dazu zählen etwa folgende Problemlagen:

- beim Flächenerwerb, weil die Flächen nicht verkauft werden bzw. nicht in ausreichender Größe zur Verfügung stehen,
- bei der verkehrlichen Erschließung von Gewinnungsgebieten, oder
- bei geologischen Unwägbarkeiten.

Aufgrund solcher Probleme kommt es immer wieder vor, dass Vorranggebiete Rohstoffgewinnung u. U. über Jahre hinweg nicht in die Rohstoffgewinnung eintreten können – aber dennoch in der Summe der verfügbaren Rohstoffflächen in einem Planungsraum vollständig enthalten bleiben. Sofern die Planungsbehörden diese Probleme nicht berücksichtigen, wird die Ausweisung neuer Vorranggebiete dadurch vermieden, da rein planerisch genügend Flächen zur Verfügung stehen. Aktuell im Entwurf vorliegende Regionalpläne weisen in einigen Fällen wenige neue Rohstoff-Vorranggebiete aus, sondern enthalten vielfach dieselben Vorranggebiete, die bereits vor 15 Jahren ausgewiesen waren. Da diese Flächen jedoch in aller Regel bereits seit Jahren und Jahrzehnten im Abbau standen, sind sie bereits zu großen Teilen abgebaut und bieten insofern keine Perspektive für eine sichere Rohstoffversorgung. Gleichzeitig werden in manchen Regionalplan-Entwürfen Vorranggebiete, die bereits auf Ebene des Landesraumordnungsplans ausgewiesen sind, zwar aus dem Landesraumordnungsprogramm in das Regionale Raumordnungsprogramm übernommen, jedoch nicht für die sofortige Rohstoffgewinnung vorgesehen, sondern in die Kategorie Rohstoffsicherung verschoben. Dies führt ebenfalls zu keiner Entlastung der aktuell knappen Rohstoffversorgung, sondern dazu, dass eine Inanspruchnahme der Rohstoffsicherungsflächen für die Rohstoffgewinnung nur verzögert erfolgen kann.

Um jedoch die bestehenden lokalen Rohstoffengpässe frühzeitig zu erkennen und um mit Mitteln der Landes- und Regionalplanung gegensteuern zu können, schlagen wir folgende Maßnahmen vor:

#### **Regelmäßige Plausibilitätsprüfung zum Erkennen von Rohstoffengpässen**

- Durchführung einer Plausibilitätsprüfung auf Landesebene hinsichtlich realer Nutzungseinschränkungen in enger Zusammenarbeit mit dem LBEG, innerhalb sämtlicher vorhandener Vorranggebiete, in regelmäßigen Abständen (z. B. alle drei Jahre).
- Diese Plausibilitätsprüfung sollte differenziert nach Rohstoffarten (z. B. Kies und Sand, Naturstein etc.) erfolgen und zudem die üblichen Lieferradien aus den Rohstoffvorranggebieten heraus berücksichtigen, so dass eine transparente, teilräumliche Betrachtung der genehmigten Flächen und der Vorratssituation innerhalb der Vorranggebiete möglich ist.
- Analyse durch Landesplanung und LBEG, anhand obiger Plausibilitätsprüfung, wo lokale Versorgungsengpässe bestehen und welche Gründe dafür vorliegen.
- Aus der Plausibilitätsprüfung erkennbare Engpässe, sollen – als verbindliche Vorgaben – für Änderungsverfahren der Regionalen Raumordnungs-

## Ist-Situation der Entsorgung von mineralischen Bauabfällen

Ein erhebliches Problem für die Unternehmen der Bauindustrie stellt die im Land vorhandene ungleichmäßige Verteilung von Deponieraum für die Entsorgung von Bauabfällen dar. Weite Distanzen zu verfügbaren, geeigneten Deponien, verursachen hohe Transportkosten und großen Zeitaufwand für die Entsorgung. Beides führt dazu, dass sich Baukosten um bis zu 20 % erhöht haben.

Als Extrembeispiel sei hier auf die Entsorgung von PAK-haltigem Straßenaufbruch verwiesen, der mangels zugelassener Verwertungsmöglichkeiten und unzureichend verfügbarem Deponieraum in Niedersachsen, in großen Mengen zur thermischen Verwertung in eine Anlage nach Rotterdam transportiert werden muss.

Ähnlich wie bei den Genehmigungsverfahren zur Rohstoffgewinnung, treten auch bei Vorhaben zur Schaffung neuen Deponieraums für mineralische Bauabfälle, regelmäßig extreme Verzögerungen durch Widerstände aus Bevölkerung und lokaler Politik auf. Dies führt dazu, dass Unternehmen der Bau- und Rohstoffindustrie sich von der Planung und Umsetzung neuer Deponien mehr und mehr zurückziehen werden.

programme dienen, in denen zur Rohstoffversorgung notwendige neue Flächen für die kurz-, mittel- und langfristige Rohstoffgewinnung bedarfsunabhängig ausgewiesen werden.

- Übernahme der landesweiten Plausibilitätsprüfung, Analyse und Vorgabemöglichkeit für die Regionalplanung zur Rohstoffsicherung als Ziel in das Landesraumordnungsprogramm.
- Dadurch Festlegung einer Verpflichtung der Ämter für regionale Landesentwicklung zur Prüfung im Rahmen der Genehmigung der Regionalen Raumordnungsprogramme, dass in den RROP substantiell ausreichend Flächen neuer Vorranggebiete für die Rohstoffgewinnung ausgewiesen wurden.
- Ein wesentlicher Vorteil einer solchen landesweiten Plausibilitätsprüfung ist, dass dadurch mittelfristig nicht nur Rohstoffengpässen entgegengesteuert werden kann, sondern dass dadurch auch unnötig weite Transportentfernungen und damit CO<sub>2</sub>-Emissionen vermieden werden könnten. Eine vorausschauende Rohstoffplanung kann somit einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz leisten.

## Ursachen der Entsorgungsprobleme im Baubereich und notwendiger Korrekturbedarf

### 1. Fehlende Verwertungsmöglichkeiten der Materialklassen Z1.1 bis Z2

Leicht belastete Materialien mit Zuordnungsklassen über Z0 bis Z2 sind nach den einschlägigen Vorschriften der LAGA M20 – oberhalb von Z1.1 mit gewissen technischen Sicherheitsvorkehrungen – verwertbar.

Für alle Verwertungsklassen stehen in Niedersachsen aber keine oder nur kurzfristig kleine Verwertungsmaßnahmen zur Verfügung. Dies führt dazu, dass verwertbare Materialien auf Deponien beseitigt werden müssen.

#### Hauptursachen:

- Zu geringe Akzeptanz für die Wiederverwertung leicht belasteter mineralischer Bauabfälle
- Nicht ausreichende Zahl geeigneter Großprojekte
- Fehlende Akzeptanz zum Einsatz dieser Materialien bei öffentlichen und privaten Auftraggebern. Weiterer Akzeptanzverlust durch bestehende und geplante weitere Dokumentations- und Katasterpflichten (Ersatzbaustoffverordnung) im Rahmen der möglichen Verwertung.
- Keine Sicherstellung bedarfsgerechter Verfügbarkeit geeigneter mineralischer Bauabfälle für die Verwertung in Baumaßnahmen. Eine Lösung über Zwischenlager ist kostenmäßig nicht darstellbar.
- Die Wiederverwertung von Z2-Materialien erfordert zusätzliche bautechnische Sicherungen und Wirksamkeitskontrollen der Abdichtung. Hierdurch verursachte Mehrkosten, führen zur Unwirtschaftlichkeit der Verwertung.

#### Mögliche Lösungen:

- Erhöhung der Akzeptanz durch Pilotprojekte des Landes Niedersachsen
- Privilegierung oder zumeist verpflichtende Gleichstellung des Einsatzes von Recycling-Material bei der Vergabe öffentlicher Bauaufträge.
- Verzicht auf gesetzlich nicht geforderte Dokumentations- und Katasterpflichten
- Verzicht auf aufwändige technische Sicherungsmaßnahmen, die über die gesetzlichen umweltrechtlichen Anforderungen hinaus gehen.
- Verpflichtender Erdmassenausgleich auf Baugrundstücken

- Nutzbarmachung des im „NIBIS-Kartenserver“ (LBEG) vorhandenen „*Bodenkatasters zur Darstellung von Bodenbelastungen*“ zur Identifizierung von Flächen, auf denen ggf. Bodenmaterial mit Belastungen verbracht werden könnte.
- Einrichtung einer „*Online-Bodenbörse*“, die aktuell zeigt, wo und in welchen Mengen Bodenaushub bei Baumaßnahmen anfällt und, wo Bodenaushub verwertet werden kann. Damit könnten Angebote von mineralischen Bauabfällen und RC-Baustoffen mit der Nachfrage zusammengebracht werden. Diese Informationen sollten über ein Geoinformationsportal dargestellt und für registrierte Nutzer (Bauunternehmen, Rohstoffunternehmen) nutzbar gemacht werden.

## 2. Nicht ausreichende Deponieverfügbarkeit

Die bestehende Deponiekapazität im Bereich der Kategorie DK1 beträgt in Niedersachsen derzeit 20,5 Mio. Tonnen. Eine ausreichende Entsorgungssicherheit ist zwar rechnerisch bei einer zu deponierenden Menge von 1,4 Mio. Tonnen mineralischer Bauabfälle jährlich gegeben, allerdings bestehen gravierende regionale Unterschiede in der räumlichen Verteilung. So sind vor allem im Nordwesten Niedersachsens kaum Deponien vorhanden.

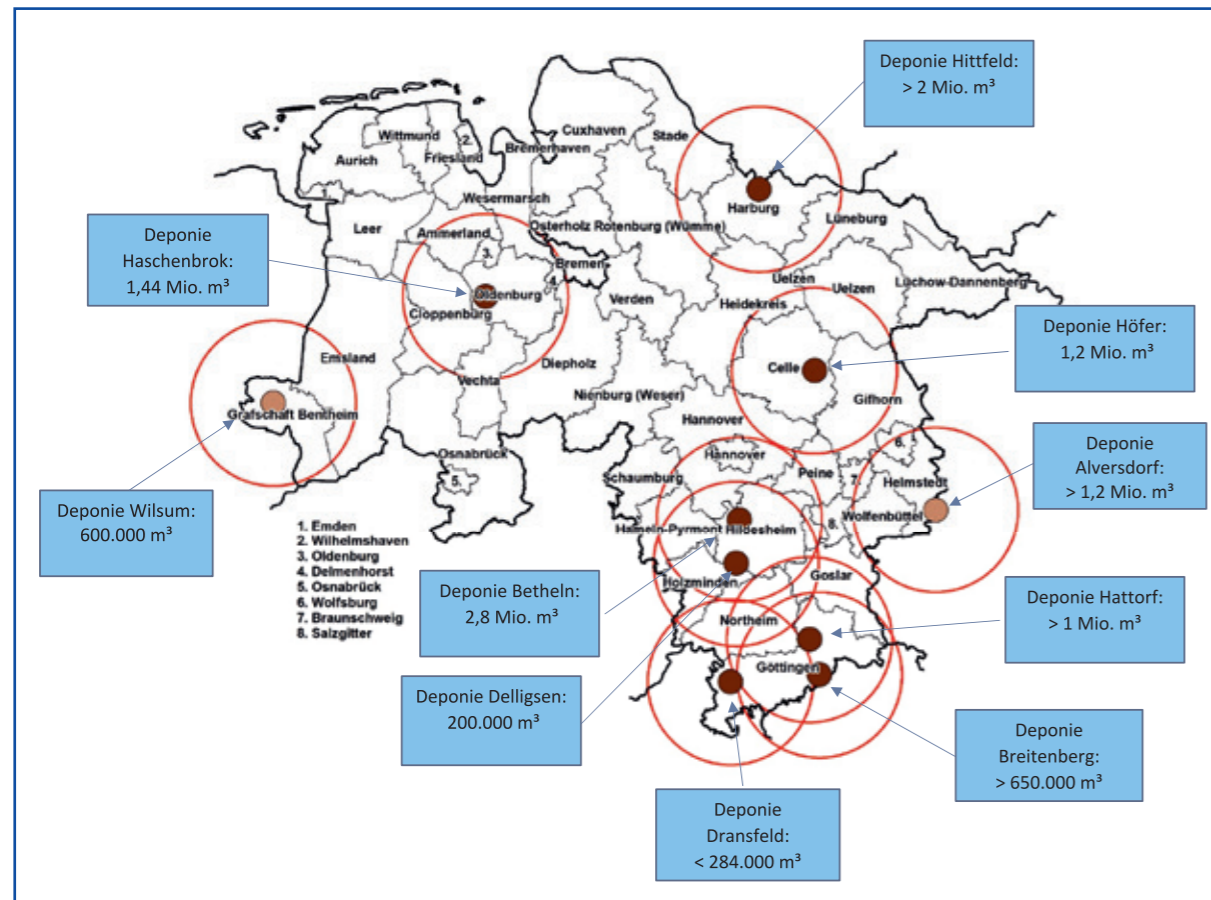


Abb.: 3 Deponien (DK 1) in Niedersachsen, für mineralische Bauabfälle mit 35 km-Radius gemäß Vorgabe des LROP (Quelle: Prof. Burmeier Ingenieurgesellschaft mbH)

Die Vorgabe im Landes-Raumordnungsprogramm, von maximal 35 km Entfernung zur nächstgelegenen DK1-Deponie, wird nur für die Hälfte der Landesfläche erreicht. Deponien der Klasse DK 0 sind nur im Südosten des Landes vorhanden.

Zudem erhöhen absehbare Stoffstromverschiebungen die zu deponierenden Mengen (PAK-haltiger Straßenaufbruch und asbesthaltiger Bauschutt).

### Ursachen für den Mangel an DK0- und DK1-Deponien:

- Öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger kommen ihrer Verpflichtung zur Herstellung der Entsorgungssicherheit nicht nach. Abfälle zur Beseitigung aus „anderen Herkunftsbereichen“ (als Hausmüll) wurden in der Vergangenheit großzügig mit Genehmigungen des MU von der Entsorgungspflicht der Landkreise und kreisfreien Städte ausgeschlossen.
- Langwierige und kostenintensive Genehmigungsverfahren
- Regionale Widerstände gegen die Planung neuer Deponien, die schwer zu überwinden sind.

### Mögliche Lösungen:

- Änderung des Landesraumordnungsprogramms in Niedersachsen mit Einführung einer verpflichtenden Vorgabe für die Landkreise zur Errichtung von DK1-Deponien zwecks Sicherstellung des 35 km-Ziels.
- Zulassung von DK0-Deponien. Die Zuordnungswerte für DK0-Deponien nach der Deponieverordnung entsprechen in etwa den Zuordnungswerten von Z1.2-Materialien aus dem Bereich der mineralischen Bauabfälle. Durch zwei Erlasse aus dem Jahr 2011 wurden vom niedersächsischen MU die Anforderungen so verschärft, dass nur noch – wenn überhaupt – die Ablagerung von Z1.1-Materialien möglich ist. Angesichts der eingeschränkten Verwertungsmöglichkeit für Z1.1- und Z1.2-Materialien sollte geprüft werden, die Verschärfungen zurückzunehmen und auch vermehrt neue DK0-Deponien zuzulassen, um so kostenmindernde Effekte gegenüber einer Ablagerung nur schwach belasteten Materialien der Zuordnungsklassen Z1.1 auf den eigentlich für Z2-Materialien vorgesehenen Deponien der Klasse 1 zu vermeiden.
- Rücknahme von Ausschlüssen für mineralische Bauabfälle aus der Entsorgungspflicht. Eine entsprechende Regelung war im Rahmen der letzten Novellierung des KrWG im Bundesrat vorgeschlagen worden. Die Bundesregierung hat diesen Vorschlag abgelehnt.
- Wiedenzulassung der stofflichen Verwertung von PAK-haltigem Straßenaufbruch
- Alternativ: Bau einer Anlage zur thermischen Verwertung für PAK-haltigen Straßenaufbruch in Niedersachsen.
- Einführung eines Grenzwertes für den Asbestgehalt im Bauschutt, bei dem asbesthaltiger Bauschutt als asbestfrei eingestuft werden kann. Eine Unterarbeitsgruppe des MU mit Beteiligung des Bauindustrieverbandes hat bereits ein Konzept erarbeitet. Eine Umsetzung auf Bundesebene wird derzeit versucht, diese ist jedoch noch ungewiss.

### Problem:

Derzeit kommen in Niedersachsen rd. 37 % der mineralischen Bauabfälle bei der Verfüllung von obertägigen Abbaustätten im Rahmen einer Abfallverwertung zum Einsatz.

### 3. Einschränkung der Verwertungsvariante „Verfüllung“

Nach dem mit Zustimmung des Niedersächsischen Umweltministeriums verabschiedeten Leitfadens des Niedersächsischen Landkreistages „Hinweise für die Verfüllung von Bodenabbaustätten mit Fremdboden“ sollen für Verfüllung von ehemaligen Abgrabungen – anders als in anderen Bundesländern – nur ZO- und ZO\*-Materialien (nach LAGA M20) verwandt werden.

Die Verordnung zur Änderung der Bundesbodenschutzverordnung, die kurz vor ihrer Verabschiedung steht, wird demgegenüber voraussichtlich eine Öffnungsklausel für die Bundesländer vorsehen, die auch eine Verfüllung mit Materialien höherer Zuordnungsklassen vorsehen.



- Bauschuttzubereitungsanlagen
- Asphaltmischanlagen
- Lagerung bergbaufremder Abfälle in obertägigen Abbaustätten
- Deponien
- Deponiebau
- Bodenbehandlungsanlagen
- Sonstige Behandlungsanlagen

Abb.: 4 Verwendung recycelter Bauabfälle (Quelle: Prof. Burmeier Ingenieurgesellschaft mbH)

#### Mögliche Lösungen:

- Voraussichtliche Einführung einer Länderöffnungsklausel in der Bundesbodenschutzverordnung sollte auch für Niedersachsen genutzt werden und die Verfüllung auch oberhalb der Kategorie ZO\* zulassen.
- Verfüllungsmöglichkeiten ausweiten, z. B. auch entsprechend dem Vorschlag des Vero in Bezug auf eine einzelfallweise zu prüfende Verfüllung von Nassabbau-Flächen – allerdings ausdrücklich nicht mit dem Ziel der Schaffung von mehr Entsorgungsmöglichkeiten, sondern mit dem Ziel, der Rückgewinnung von Landflächen, um sie für naturschutzfachliche und extensiv landwirtschaftliche Zwecke im Rahmen von Kompensationsverpflichtungen nutzbar zu machen.

# Informationen zum Bedarf an Baurohstoffen

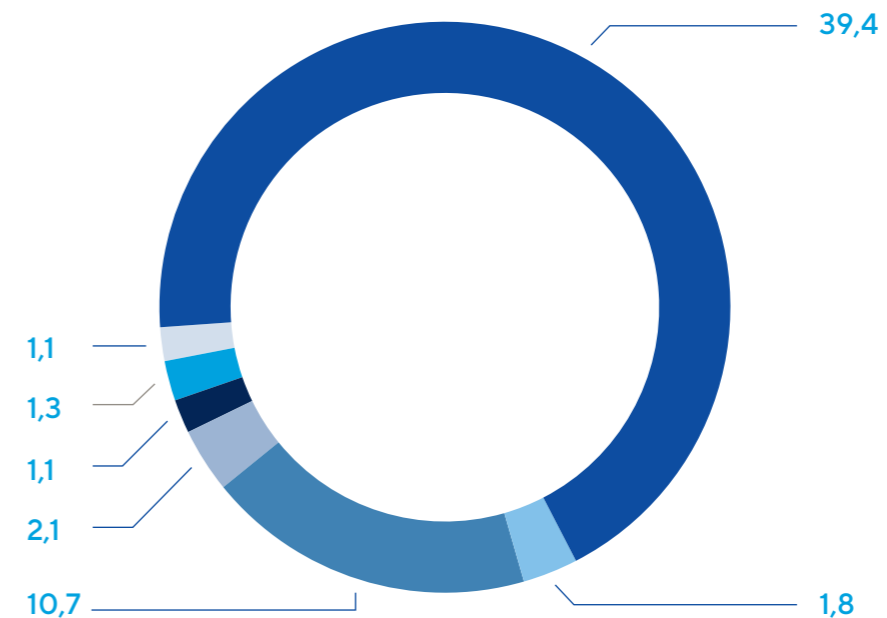


In ganz Deutschland werden jährlich etwa 500 Millionen Tonnen Gesteinskörnungen aus Naturstein, Kies und Sand, Quarzsanden und Quarzkiesen gewonnen und weiterverarbeitet. Die deutsche Gesteinsindustrie liefert damit die mengenmäßig wichtigsten mineralischen Massenrohstoffe und sichert so die Grundversorgung von rund 80 Mio. Menschen.

Zur Deckung des gesamten Bedarfs der Bauwirtschaft an Gesteinskörnungen tragen in Deutschland auch Recycling-Baustoffe bei. Auf diese Weise kann ein Anteil von rund 12 % des gesamten Bedarfs an Gesteinskörnungen mit recycelten Gesteinskörnungen gedeckt werden.

Die Baustoffproduktion und die Erstellung solider Bauwerke wären ohne diese hochwertigen Grundstoffe nicht möglich. Nur mit Gesteinskörnungen lassen sich Straßen, Radwege, Brücken, Tunnel, Wasserstraßen, Schienenwege, Gleisanlagen und Kanalnetze dauerhaft bauen.

**In Niedersachsen** wurden nach Angaben des LBEG in 2016 insgesamt 54,6 Mio. t an Kies, Sand, gebrochenen Natursteinen, Zementrohstoffen, Ziegeleirohstoffen und Gips produziert (ohne Industriesande und Braunkohle) (s. Abb.: 5)



- Kies und Sand
  - Industriesande
  - gebrochene Natursteine
  - Zementrohstoffe
  - Ziegeleirohstoffe
  - Gips (ohne REA)
  - Braunkohle
- Nicht dargestellt:  
Torf (7,5 Mio. m3)  
Naturwerksteine (99.000 t)

Abb.: 5 Produktion oberflächennaher Rohstoffe in Niedersachsen (2016 in Mio. t) (Quelle: LBEG)

Der zukünftige Bedarf an Gesteinskörnungen wird, ausgehend von den Zahlen des Jahres 2016, deutschlandweit laut einer Studie des Bundesverbands Baustoffe – Steine und Erden e. V. in verschiedenen Prognosevarianten einen mindestens gleichbleibenden oder einen leicht steigenden Trend bis zum Jahr 2035 aufweisen.

#### Verwendete Literatur:

BBS Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e. V. (2019): Die Nachfrage nach Primär- und Sekundärrohstoffen der Steine- und-Erden-Industrie bis 2035 in Deutschland

IHK Niedersachsen (2018): Fokus Niedersachsen August 2018, Deponiekapazitäten in Niedersachsen

Landesamt für Bergbau, Energie und Geologie (2018): Rohstoffsicherungsbericht Niedersachsen 2018

MIRO Bundesverband Mineralische Rohstoffe e. V. (2019): Zahlen, Daten, Fakten zur Gesteinsindustrie

Niedersächsischer Landkreistag e. V. Hrsg. (2009): Hinweise für die Verfüllung von Bodenabbaustätten mit Fremdboden.

Stiftung Bauindustrie Niedersachsen-Bremen Hrsg., Burmeier, Harald (2020): Aufkommen und Entsorgung mineralischer Bauabfälle in Niedersachsen – Recherche und Prognose

# Es steht viel auf dem Spiel – für alle!

Bringen Sie Rohstoffe, Wiederverwertung und Deponien auf die Agenda. Machen Sie den Weg frei für notwendige Sanierungen, Kostenreduzierung und Umweltschutz.

Kommen Sie in unser Team, handeln Sie jetzt:  
**[bauindustrie-nord.de](http://bauindustrie-nord.de)**  
**[vero-baustoffe.de](http://vero-baustoffe.de)**



---

## Impressum

### Herausgeber

Bauindustrieverband  
Niedersachsen-Bremen e. V.  
Eichstraße 19  
30161 Hannover  
info@bauindustrie-nord.de  
bauindustrie-nord.de

vero  
Verband der Bau- und Rohstoffindustrie e. V.  
Düsseldorfer Straße 50  
47051 Duisburg  
info@vero-baustoffe.de  
vero-baustoffe.de

Februar 2021