

POSITIONSPAPIER

**„VERSORGUNGSSICHERHEIT MIT ROH- UND  
BAUSTOFFEN SOWIE ENERGIE GEWÄHRLEISTEN –  
RESSOURCENEFFIZIENZ WEITER STEIGERN“**

Die Wertschöpfungskette Bau ist eine Schlüsselbranche zur Bewältigung der ökologischen und sozialen Transformationsprozesse unserer Zeit – von der Energie- über die Mobilitätswende bis hin zur Schaffung von bezahlbarem Wohnraum. Das Erreichen der Klimaschutzziele erfordert gewaltige Anstrengungen, damit unsere Gebäude und unsere Infrastrukturen klimaschonend ausgerichtet und CO<sub>2</sub>-Emissionen weiter minimiert werden.

Der Bausektor ist dabei auf eine gesicherte Materialversorgung angewiesen. Die Coronakrise und der Überfall Russlands auf die Ukraine haben uns die Störanfälligkeit komplexer Lieferketten aufgezeigt. Die Folgen sind enorme Materialpreissteigerungen, Lieferengpässe sowie drastisch gestiegene Energiekosten.

Um den Transformationsprozess trotz der aktuellen Entwicklungen nicht zu gefährden, bedarf es einer neuen nationalen und europäischen Rohstoffstrategie, die eine zuverlässige Versorgung der Bauindustrie und ihrer Zulieferer sicherstellt. Hierzu zählt auch die Energieversorgung zu wettbewerbsfähigen und planbaren Preisen.

Folgende Ansätze könnten die Grundlage einer solchen Strategie bilden:



# **1. ABHÄNGIGKEIT VON ROHSTOFFIMPORTEN VERRINGERN UND EU-BINNENMARKT STÄRKEN**

## **1.1. Stärkung der heimischen Rohstoffproduktion**

Grundsätzlich verfügt Deutschland über genügend mineralische Rohstoffe, insbesondere bei den für die Bauwirtschaft wichtigen Rohstoffen Kies, Sand, Gips, Quarzsand, Ton, Kalkstein und Naturstein. Während die Nachfrage nach diesen Rohstoffen auf absehbare Zeit stabil bleiben dürfte und damit auch der Flächenbedarf von 0,04%, wird die bedarfsgerechte Rohstoffsicherung zunehmend schwieriger. Der Grund dafür liegt zum einen in der geologischen Verteilung der Vorkommen. Viele sind entweder überbaut, liegen in Schutzgebieten oder unter landwirtschaftlichen Nutzflächen. Zum anderen ist die Erschließung neuer Abbaugelände mit hohen regulatorischen Hürden, langjährigen Planungs- und Genehmigungsverfahren und oftmals Protesten von Bürgerinnen und Bürgern verbunden, die in gerichtlichen Auseinandersetzungen münden. Dies führt in der Konsequenz dazu, dass regional durchaus Versorgungsengpässe auftreten. Damit die inländische Rohstoffproduktion langfristig Versorgungssicherheit und Preisstabilität gewährleisten kann, ist Folgendes notwendig:

- Genehmigungsverfahren vereinfachen und digitalisieren
- Stichtagsregelungen im Verwaltungsverfahren einführen
- Materielle Präklusion wieder einführen
- Qualifiziertes Verwaltungspersonal aufstocken
- Bürgerdialoge und Rechtsbehelfsverfahren optimieren

## **1.2. EU-Binnenmarkt für Bauprodukte optimieren**

Während die Versorgung mit Rohstoffen und zahlreichen Baustoffen schon allein aufgrund der Transportkostenintensität überwiegend durch den heimischen Markt erfolgt, kann es bei bestimmten Bauprodukten sinnvoll sein, den Außenhandel zu stärken. Der EU-Binnenmarkt bietet in vielen Wirtschaftsbereichen und auch im Bausektor großes Potential für einen effizienten, regulierten Handel und kann die Abhängigkeiten von Drittlandimporten senken und den EU-Binnenmarkt insgesamt stärken. Der bisherige Vorschlag zur Revision der europäischen Bauprodukteverordnung wird diesem Ziel nicht gerecht. Dieser verhindert durch

bürokratische Hürden, die unzureichende Abgrenzung von Rechtsbereichen und die nicht ausreichende Berücksichtigung der Kompetenzverteilung zwischen der EU und den Mitgliedstaaten, dass Bauprodukte zukünftig effizient, kostengünstig und rechtssicher auf dem europäischen Markt in Verkehr gebracht und auch verwendet werden können. Hier besteht dringender Handlungsbedarf.

Unter der Europäischen Industriestrategie (2021) hat die EU-Kommission eine Sektorstrategie für die Zukunft der Bauwirtschaft angestoßen. Bei der Weiterentwicklung ist die Einbeziehung der Versorgungssicherheit notwendig, um den Beitrag des Bausektors zum Transformationsprozess und den Zielen des Grünen Deals sicherzustellen. Für die Gewährleistung der Versorgungssicherheit mit Rohstoffen, müssen Abhängigkeiten sowie Ursachen für Engpässe und damit verbundene Preissprünge analysiert und auf europäischer sowie nationaler Ebene langfristige Lösungen gefunden werden.

Besonders für gebäudetechnische Anlagen, die eine wichtige Rolle für eine klimaschonende Transformation des Bausektors spielen, bestehen derzeit hohe Risiken für Versorgungsengpässe durch Importabhängigkeiten. Bei vielen wichtigen Vorprodukten von elektrotechnischen Anwendungen wie Antimon, Palladium, Gallium oder Germanium ist die EU fast vollständig von Einfuhren aus China abhängig. Aber auch weite Teile der Produktion von Leiterplatten und integrierten Schaltkreisen erfolgt in Asien. Für Europa besteht ein hohes ökonomisches, aber auch sicherheitspolitisches Interesse, die Abhängigkeit von Importen bei Halbleitertechnologie und Mikroelektronik zu reduzieren.

Insbesondere für kritische Rohstoffe kann die Versorgungssicherheit und Preisstabilität auch dadurch erhöht werden, dass Lieferketten breiter diversifiziert werden. Soweit die europäischen Standards eingehalten werden, können außereuropäische Partner dazu beitragen, die Abhängigkeit von einzelnen Lieferanten zu senken, um schneller und kostengünstiger Lieferausfälle und Engpässe kompensieren zu können.

Die Bundesregierung sollte sich deshalb in der Außenwirtschaftspolitik dafür einsetzen, durch gezielte Handelsbeziehungen mit internationalen Partnerländern, etwa im Rahmen von Freihandels- bzw. Rohstoffabkommen, Rahmenbedingungen für krisenfeste Lieferketten zu erreichen und gleichzeitig die heimische Rohstoffgewinnung zu unterstützen.

### 1.3. Wettbewerbsfähige Energieversorgung erhalten

Die Wertschöpfungskette Bau ist aktuell besonders stark von den enorm gestiegenen Energiekosten betroffen – vor allem die Hersteller und Produzenten von mineralischen Roh- und Baustoffen als energieintensive Industrie. Das aktuelle Preisniveau für Strom und Gas ist kurz- und mittelfristig existenzbedrohend. Um eine wirtschaftliche und international wettbewerbsfähige Produktion von Baustoffen in Deutschland zu erhalten und die ausreichende Versorgung mit Baustoffen sicherzustellen, sollte sich die Bundesregierung mit hoher Priorität für die Senkung der Energiepreise und den Erhalt der Versorgungssicherheit einsetzen. Ansonsten drohen Versorgungslücken, die flächendeckende Baustopps zur Folge haben werden. Die Bundesregierung kann dem entgegensteuern, etwa durch

- eine praxisgerechte Ausgestaltung der Gas- und Strompreisbremse sowie
- einer massiven Ausweitung des Stromangebots durch die temporäre Nutzung aller vorhandenen Stromerzeugungskapazitäten. Hierbei darf es keine parteipolitischen Denkverbote geben, sondern es muss die Sicherung des Wirtschaftsstandortes im Fokus stehen.

Gleichzeitig müssen die wirtschaftlich nicht mehr tragfähigen Belastungen der Industrieunternehmen durch eine deutliche Ausweitung des Energiekostendämpfungsprogramms sowie der direkten Unternehmensunterstützung, insbesondere für den Mittelstand, aufgefangen werden.

Damit die Bauunternehmen mit ihren zum Teil sehr langfristigen vertraglichen Verpflichtungen über einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren im Umgang mit den stark steigenden Energiepreisen nicht überfordert werden, sollten sich alle öffentlichen Auftraggeber an den Mehrkostenerlassen der Bundesregierung zur nachträglichen und künftigen Vereinbarung von Stoffpreisgleitklauseln orientieren. Hierbei muss insbesondere klargestellt werden, dass laut den Bundes-Erlassen vom 22.06.2022 eine „Preisanpassung nach § 313 BGB [...] bzw. eine Veränderung von Verträgen nach § 58 BHO [...] eine im Einzelfall zu treffende Entscheidung“ bleibt und keine feste Grenze, etwa von 10 %, angenommen werden darf, bei deren Überschreiten von einer Unzumutbarkeit auszugehen ist.

Darüber hinaus sollten wichtige Bestimmungen aus den Mehrkostenerlassen dauerhaft in das Vergaberecht übernommen und bis dahin die Erlasse entfristet werden, da nicht absehbar ist, wann wieder mit kalkulierbaren Energiepreisen und verlässlichen Lieferketten zu rechnen ist.

## **2. ABHÄNGIGKEIT VON PRIMÄRBAUSTOFFPRODUKTION VERRINGERN**

### **2.1. Recycling fördern und Kreislaufwirtschaft stärken**

Damit Deutschland seine Rohstoffversorgung langfristig sicherstellen kann, bedarf es neben der Ausweitung der heimischen Produktion auch einer verstärkten Nutzung von Sekundärrohstoffen. Die Wertschöpfungskette Bau setzt sich seit über 20 Jahren für eine Kreislaufwirtschaft im Sinne der Circular Economy ein. Heute werden rund 90 % der anfallenden mineralischen Bauabfälle einer umweltgerechten Verwertung zugeführt. Durch Recycling hergestellte RC-Baustoffe substituieren dabei rund 12 % bis 14 % des Bedarfs an primärer Gesteinskörnung. Hinzu kommt die Nutzung industrieller Nebenprodukte wie z. B. REA-Gips, Flugaschen und Schlacken. Ein Teil des Bedarfs an mineralischen Rohstoffen für den Bausektor, der bei 550 bis 600 Mio. t jährlich liegt, wird bereits heute durch rund 100 Mio. t Sekundärrohstoffe gedeckt. Potenziale für eine weitere Erhöhung des Sekundärrohstoffeinsatzes liegen daher vor allem darin, die bisherigen Verwertungswege mineralischer Bauabfälle anzupassen und geeignete Fraktionen so aufzubereiten, dass sie vielfältig eingesetzt werden können.

Leider lassen jedoch noch immer viele öffentliche Auftraggeber den Einsatz von Sekundärrohstoffen in öffentlichen Ausschreibungen tendenziell nicht zu, da sie einen unbegründeten Qualitätsverlust befürchten. Um die Kreislaufwirtschaft im Bausektor weiter voranzutreiben, sind folgende Ansätze wichtig:

- Primär- und Sekundärrohstoffe müssen zukünftig in öffentlichen Vergabeverfahren grundsätzlich gleichbehandelt werden, sofern sie die erforderlichen bautechnischen und umweltrechtlichen Anforderungen erfüllen.
- Qualitätsgesichert hergestellte Sekundärrohstoffe sollten nicht mehr als Abfall, sondern als Produkt eingestuft werden. Die mit der Abfalleigenschaft einhergehenden rechtlichen Folgewirkungen für Lagerung und Logistik sind akzeptanzhindernd und stehen einer effizienten Kreislaufwirtschaft entgegen.

- Produktnormen und Zulassungen sollten ergänzt sowie beschleunigt werden, und zukünftig auch den Einsatz von Sekundärrohstoffen behandeln, um deren Verwendung rechtssicher zu gestalten. Die damit verbundenen Zielkonflikte müssen aufgelöst werden.

## **2.2. Ressourceneinsatz je Bauwerk senken und Bau- und Baustoff-Forschung fördern**

Obwohl der Bausektor eine zentrale Schlüsselbranche für viele Herausforderungen unserer Zeit ist, fällt die Forschungsförderung für die Branche äußerst gering aus. Gerade einmal 0,26% des Forschungsbudgets des BMBF wird in die Bauwirtschaft investiert. Eine Ausweitung der Förderung ist dringend geboten, um neue Recyclingverfahren und Verwertungsoptionen zu entwickeln, noch ressourcensparender zu bauen und unsere Straßen, Brücken und Wohngebäude in Zukunft auch resilienter, z. B. gegen die Folgen des Klimawandels, werden zu lassen.

## **2.3. Digitale Instrumente stärken**

Die Senkung der Herstellungskosten eines Bauwerkes war lange vorrangiges Planungsziel. Die ökonomischen und ökologischen Kosten, die über den gesamten Lebenszyklus entstehen – Rohstoffgewinnung, Betriebs-, Sanierungs-, Instandsetzungs-, Wartungs-, Umnutzungskosten, Rückbau und Entsorgung – wurden oft nur unzureichend betrachtet. Hier ist ein Paradigmenwechsel erforderlich. Der öffentlichen Hand als bedeutendem Vorhabenträger kommt dabei eine Schlüsselrolle zu, denn der Auftraggeber entscheidet am Ende, ob und in welchem Umfang nachhaltige Baukonzepte zur Anwendung kommen.

Lebenszyklusorientiertes Bauen bedeutet, dass alle Phasen eines Bauwerks bereits in der Planung berücksichtigt werden. Im Rahmen des Nachhaltigen Bauens können verschiedene Bauwerksvarianten modelliert und miteinander verglichen werden, um unter Berücksichtigung aller Lebensphasen die ökologisch, ökonomisch und sozial vorteilhafteste Variante zu ermitteln. Durch diese ganzheitliche Herangehensweise werden Effizienzpotenziale gehoben, Ressourceninanspruchnahmen optimiert und CO<sub>2</sub>-Emissionen gemindert. Zur Verfügung stehende Bewertungssysteme, wie z.B. „Nachhaltiges Bauen“ des Bundes, sind allerdings äußerst komplex und konnten sich in der Praxis daher bisher nicht durchsetzen. Es besteht Bedarf an einem vereinfachten Nachhaltigkeitsbewertungssystem, das verständlich und für

die Wertschöpfungskette Bau einfach und durchgängig zu handhaben ist. Zukünftig sollte ein entsprechend vereinfachtes System verbindlich zur Optimierung von Bauwerken zum Einsatz kommen.

Die Digitalisierung kann die Einführung und Nutzung eines solches Systems massiv unterstützen. Mit BIM (Building Information Modeling) setzt die Wertschöpfungskette Bau auf einen Schnittstellenstandard, der eine effiziente Zusammenarbeit aller Beteiligten unterstützt. Allerdings leidet die effiziente Nutzung von BIM für Planung, Errichtung und Betrieb von Bauwerken noch darunter, dass nicht alle Verantwortlichkeiten der am Bauprozess beteiligten Bereiche übergreifend beschrieben sind. Hier wäre es erforderlich, einen „Runden Tisch“ zu etablieren, der die Informationsanforderungen entlang der Wertschöpfungskette beschreibt und in konkrete Schnittstellenanforderungen umsetzt.

### **3. VERGABERECHT MODERNISIEREN – NACHHALTIGKEIT ALS MASSSTAB SETZEN**

Viele öffentliche Vorhabenträger gestalten ihre Beschaffungen als reine Preiswettbewerbe, da häufig die „Wirtschaftlichkeit des Angebotes“ als Billigstpreisvergabe missverstanden wird. Dabei bietet das Vergaberecht der öffentlichen Hand gute Möglichkeiten, neben qualitativen Vergabekriterien auch umwelt- und klimabezogene oder sonstige nachhaltige Kriterien bei Beschaffungen zu berücksichtigen und damit auch innovative Kreislaufwirtschaftskonzepte zu forcieren. Es fehlt aber an klaren Vorgaben für das „Wie“.

So verpflichtet das Kreislaufwirtschaftsgesetz den Bund, bei öffentlichen Beschaffungen wiederverwertete Erzeugnisse zu bevorzugen (§ 45 Absatz 2 KrWG). Wesentlicher Schwachpunkt dieser Regelung ist allerdings, dass ein Verstoß rechtlich nicht von Bauunternehmen oder Lieferanten geltend gemacht werden kann. Außerdem herrscht oft das Vorurteil, wiederverwertete Stoffe seien qualitativ weniger geeignet als Primärstoffe.

Zudem schreibt das Bundes-Klimaschutzgesetz vor, klimapolitische Erwägungen bei Beschaffungen des Bundes systematisch zu berücksichtigen (§ 13 Absatz 2 KSG). Auch hier bleibt allerdings das „Wie“ offen.



Auch das Vergaberecht im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (§ 97 Absatz 3 GWB) sowie in der Vergabe- und Vertragsordnung für Bauleistungen (§ 16d Absatz 4 Satz 4 VOB/A) ermöglichen, umwelt- und klimabezogene oder sonstige nachhaltige Kriterien in die Angebotswertung einzubeziehen, allerdings ohne das „Wie“ zu klären.

Deshalb bedarf es

- einer Reduzierung der Preiswertung zu Gunsten von weiteren, vor allem auch an Nachhaltigkeit und Qualität ausgerichteten Vergabekriterien, aus denen klar hervorgeht, was und wie bewertet wird (z. B. im Rahmen von Punktesystemen), auch mit Blick auf klare Formeln, um die Lebenszykluskosten, den Energieverbrauch oder andere umwelt- und klimabezogene oder sonstige nachhaltige Kriterien transparent und diskriminierungsfrei zu bewerten.
- zusätzlich zur konventionellen Beschaffung innovative Modelle, insbesondere der kooperativen Projektabwicklung, bei denen Planung und Bau eng miteinander verzahnt werden, um Potenziale für ein schnelles, effizientes und nachhaltiges Bauwesen zu heben, denn Nachhaltigkeitsaspekte sollten bereits im Planungsprozess berücksichtigt werden.
- eines größeren Ermessensspielraums für die Verwaltung, ob und gegebenenfalls in wie viele Einzelaufträge ein Vorhaben aufgeteilt wird, um das Ziel der Nachhaltigkeit bestmöglich zu erreichen (§13 Klimaschutzgesetz), indem die bisherigen Aufteilungs-Vorgaben im Vergaberecht überprüft und praxisgerecht angepasst werden (§ 97 Abs. 4 GWB und § 5 Absatz 2 Nummer 1 VOB/A).

---

IMPRESSUM

**BAU**INDUSTRIE

**Hauptverband  
der Deutschen Bauindustrie e.V.**

Kurfürstenstraße 129, 10785 Berlin

Tim-Oliver Müller, Hauptgeschäftsführer  
T +49 30 21286-151  
E tim.mueller@bauindustrie.de

**bbs**  
Bundesverband Baustoffe  
Steine und Erden e.V.

**Bundesverband  
Baustoffe - Steine und Erden e.V.**

Kochstraße 6-7, 10969 Berlin

Dr. Matthias Frederichs, Hauptgeschäftsführer  
T +49 30 726 1999-22  
E m.frederichs@bvbaustoffe.de

*Stand: 30.09.2022*