

zukunft niederrhein ▪ Kardinal-Galen-Str. 56 ▪ 47051 Duisburg

Ministerium für Wirtschaft, Industrie,  
Klimaschutz und Energie des Landes NRW  
Landesplanungsbehörde  
Berger Allee 25  
40213 Düsseldorf

**Stellungnahme der Initiative *zukunft niederrhein*  
zur geplanten Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen  
(LEP) – Ziel 9.2-4 (Degressionspfad für die Sicherung nichtenergetischer  
Rohstoffe)**

Sehr geehrte Damen und Herren,

hiermit möchten wir uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme zur geplanten  
3. Änderung des Landesentwicklungsplans (LEP) sehr herzlich bedanken und  
machen hiervon gerne Gebrauch.

**I. Gegenstand der Stellungnahme**

Die Initiative Zukunft Niederrhein nimmt im Rahmen des laufenden Beteiligungsverfahrens  
Stellung zu der vorgesehenen Änderung des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalen,  
insbesondere zur Einführung des Ziels 9.2-4, welches einen Degressionspfad für die  
Sicherung und den Abbau von Sand und Kies vorsieht.

Nach dem vorliegenden Entwurf sollen bei der Festlegung von Abgrabungsbereichen künftig  
neben der bisherigen Entwicklung der Rohstoffgewinnung insbesondere auch prognostizierte  
Einsparmöglichkeiten in Form eines Degressionsfaktors berücksichtigt werden. Dieser  
Degressionsfaktor soll auf Grundlage eines Rohstoffmonitorings ermittelt und  
landeseinheitlich vorgegeben werden.

Die vorgesehene Regelung stellt einen grundlegenden Systemwechsel in der  
Rohstoffsicherung dar, da sie nicht mehr allein an der Bedarfsdeckung ausgerichtet ist,  
sondern eine politisch intendierte Reduktion der Rohstoffgewinnung implementiert. Es  
handelt sich damit um eine qualitative Änderung der Steuerungslogik von einer  
bedarfsorientierten zu einer normativ vorgegebenen Mengensteuerung.

## II. Fehlende tragfähige fachliche Grundlage

Die Herleitung des Degressionspfads stützt sich maßgeblich auf das durch das RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung erstellte Rohstoffmonitoring des Landes Nordrhein-Westfalen.<sup>1</sup> Die Ergebnisse dieses Monitorings tragen jedoch die vorgesehene planerische Zielsetzung nicht.

Das Monitoring kommt ausdrücklich zu dem Ergebnis, dass die nordrhein-westfälische Wirtschaft auch in den kommenden Jahren in erheblichem Umfang auf die Gewinnung von Sand und Kies angewiesen bleibt. Es wird hervorgehoben, dass insbesondere der Wohnungsbau sowie umfangreiche Infrastrukturmaßnahmen eine anhaltend hohe Nachfrage nach Baurohstoffen erwarten lassen und dass Versorgungsengpässe mit erheblichen negativen volkswirtschaftlichen Auswirkungen verbunden sein können.

Zugleich macht das Monitoring deutlich, dass alternative Baustoffe und Recycling nur begrenzte Beiträge leisten können und eine weitgehende Substitution von Primärrohstoffen nicht realistisch ist. Auch unter Berücksichtigung von Effizienzsteigerungen verbleibt damit ein überwiegender Bedarf, der weiterhin durch heimische Gewinnung gedeckt werden muss.

Bereits die im Monitoring dargestellten Größenordnungen unterstreichen dies: Ausgangspunkt sind rund 58–59 Mio. t Sand- und Kiesproduktion im Jahr 2022, während selbst unter Annahme eines Rückgangs weiterhin ein sehr hohes Versorgungsniveau erforderlich bleibt.

Vor diesem Hintergrund fehlt es an einer tragfähigen fachlichen Grundlage für die im LEP vorgesehene systematische Reduktion der Rohstoffsicherung. Die planerische Zielsetzung entfernt sich vielmehr von den empirischen Befunden und begründet insoweit ein erstes strukturelles Abwägungsdefizit.

## III. Unzureichende Berücksichtigung weiterer relevanter Erkenntnisse zur Nachfrageentwicklung

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass das RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung in einer weiteren, aktuellen Studie zur Baurohstoffnachfrage Ergebnisse vorgelegt hat, die für die Beurteilung der zukünftigen Bedarfsentwicklung von erheblicher Bedeutung sind.<sup>2</sup>

Die betreffende Kurzstudie untersucht die Auswirkungen zusätzlicher Infrastrukturinvestitionen auf die Baurohstoffnachfrage in Deutschland und kommt zu dem Ergebnis, dass bereits moderate zusätzliche Investitionsimpulse zu einem erheblichen Anstieg der Nachfrage nach Primärrohstoffen führen. So ergibt sich im entsprechenden Szenario ein zusätzlicher Bedarf von rund 45 Mio. t im Jahr 2030 sowie etwa 43 Mio. t im Jahr 2035 gegenüber dem Referenzszenario.

Der überwiegende Teil dieses Nachfrageanstiegs entfällt auf Kies und Sand sowie Naturstein; über 85 % der zusätzlichen Nachfrage sind diesen Baurohstoffen zuzuordnen.

---

<sup>1</sup> RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (2025/2026): *Rohstoffmonitoring Nordrhein-Westfalen – 1. Bericht*, im Auftrag des Landes Nordrhein-Westfalen.

<sup>2</sup> RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung (2026): *Auswirkungen des „Sondervermögens Infrastruktur und Klimaneutralität“ (SVIK) auf die Baurohstoffnachfrage in Deutschland*, Kurzstudie im Auftrag des Bundesverband Baustoffe – Steine und Erden e. V.

Zwar handelt es sich hierbei um eine bundesweite Betrachtung, und die Studie wird im LEP-Entwurf nicht ausdrücklich als Begründungsgrundlage herangezogen. Gleichwohl betreffen die dort untersuchten Nachfrageimpulse, insbesondere im Bereich der Infrastrukturinvestitionen, strukturell auch das Land Nordrhein-Westfalen als bedeutenden Wirtschafts- und Infrastrukturstandort.

Vor diesem Hintergrund hätte es nahegelegen, diese Erkenntnisse zumindest in die Bewertung der zukünftigen Bedarfsentwicklung einzubeziehen oder sich mit ihnen auseinanderzusetzen. Dies gilt insbesondere deshalb, weil sie von demselben Institut stammen, dessen Monitoring zur Begründung des Degressionspfads herangezogen wird.

Die unterbliebene Berücksichtigung dieser zusätzlichen, für die Prognose der Rohstoffnachfrage relevanten Erkenntnisse begründet ein Ermittlungsdefizit im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Die planerische Entscheidung beruht insoweit nicht auf einer vollständig und zutreffend ermittelten Tatsachengrundlage. Ein solcher Mangel im Abwägungsvorgang ist im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO grundsätzlich beachtlich.

#### **IV. Methodische Defizite der Bedarfsannahmen**

Die im Kontext des Degressionspfads zugrunde gelegten Annahmen zur Bedarfsentwicklung weisen darüber hinaus erhebliche methodische Schwächen auf.

Ein zentrales Problem liegt in der Wahl des Basisjahres 2022. Dieses Jahr ist noch durch ein sehr hohes Produktionsniveau geprägt und stellt keinen repräsentativen Ausgangspunkt für eine langfristige Bedarfsbewertung dar. Aktuelle Produktionsdaten liegen bereits deutlich unterhalb dieses Wertes, während die prognostizierten Bedarfe teilweise oberhalb der heutigen tatsächlichen Förderung liegen.

Der dargestellte Rückgang ist somit maßgeblich auf einen statistischen Vergleich mit einem atypischen Ausgangswert zurückzuführen und nicht Ausdruck einer realen strukturellen Bedarfsreduktion.

Besonders deutlich wird die fehlende Tragfähigkeit der Degressionsannahme im Bereich der Substitution durch Recycling. Das Rohstoffmonitoring selbst zeigt, dass die zusätzlichen Potenziale äußerst begrenzt sind. Ausgangspunkt sind rund 16,7 Mio. t Recyclingbaustoffe im Jahr 2022. Für das Jahr 2035 wird im mittleren Szenario lediglich ein Anstieg auf etwa 17,3 Mio. t prognostiziert, mithin ein Zuwachs von lediglich rund 0,6 Mio. t.

Selbst in einem als optimistisch bezeichneten Szenario beträgt der zusätzliche Beitrag lediglich etwa 1,2 Mio. t. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass dieses Szenario eine schwächere wirtschaftliche Entwicklung zugrunde legt.

Umgekehrt zeigt das Monitoring, dass bei einer stärkeren wirtschaftlichen Entwicklung, also gerade in den realistischeren bzw. politisch angestrebten Wachstumsszenarien, die Recyclingmengen stagnieren oder sogar zurückgehen können, da die Nachfrage nach Primärrohstoffen deutlich stärker wächst als das Aufkommen an Sekundärmaterialien.

Hinzu kommt, dass diese zusätzlichen Mengen nicht vollständig zur Substitution von Kies und Sand zur Verfügung stehen, da Recyclingbaustoffe nach den eigenen Annahmen der Studie auch andere mineralische Rohstoffe ersetzen. Der tatsächlich substitutionswirksame Anteil für Sand und Kies liegt damit nochmals unterhalb dieser ohnehin geringen Zuwächse.

Vor diesem Hintergrund bleibt festzuhalten, dass auch langfristig deutlich über 90 % des Bedarfs durch Primärrohstoffe gedeckt werden müssen.

Die Annahme eines signifikanten Rückgangs der Primärrohstoffgewinnung durch Substitution ist damit empirisch nicht belegt. Vielmehr zeigt sich, dass gerade unter wirtschaftlich dynamischen Bedingungen, die planerisch regelmäßig angestrebt werden, die Substitutionswirkung tendenziell abnimmt.

Die darauf aufbauende Degressionslogik beruht insoweit auf nicht tragfähigen und teilweise gegenläufigen Prognoseannahmen. Dies führt zu einem Abwägungsdefizit, da ein wesentlicher Gesichtspunkt, nämlich die tatsächliche und konjunkturabhängige Substituierbarkeit von Primärrohstoffen, nicht zutreffend erfasst und bewertet wird. In der Terminologie der Rechtsprechung liegt insoweit zumindest ein beachtlicher Fehler im Abwägungsvorgang vor.

## **V. Abwägungsdefizit und rechtliche Einordnung**

Die Einführung eines Degressionspfads wirft erhebliche raumordnungsrechtliche Bedenken auf, insbesondere im Hinblick auf die Anforderungen an die Abwägung nach § 7 ROG.

Die Raumordnung ist verpflichtet, die betroffenen öffentlichen und privaten Belange vollständig und zutreffend zu ermitteln sowie in einer Weise zu gewichten, die ihrer tatsächlichen Bedeutung entspricht. Hierzu gehört auch die Sicherung der Versorgung mit heimischen Rohstoffen als wesentlicher Bestandteil der wirtschaftlichen Daseinsvorsorge.

Die vorliegenden Datengrundlagen belegen eindeutig, dass auch langfristig ein erheblicher Bedarf an Primärrohstoffen bestehen bleibt. Gleichwohl wird dieser Bedarf im LEP-Entwurf nicht in einer Weise berücksichtigt, die seine tatsächliche Bedeutung widerspiegelt.

Insbesondere fehlt eine nachvollziehbare Darstellung, wie die prognostizierten Bedarfe künftig gedeckt werden sollen, wenn die heimische Gewinnung planungsrechtlich reduziert wird. Dies begründet nicht nur ein einfaches Abwägungsdefizit, sondern deutet auf einen Abwägungsausfall hinsichtlich eines zentralen Belangs hin.

Ein derartiger Mangel ist nach der gefestigten Rechtsprechung im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens erheblich, da er die planerische Grundentscheidung trägt.

## **VI. Probleme der Normenklarheit und Vollziehbarkeit**

Das Ziel 9.2-4 weist darüber hinaus erhebliche Defizite im Hinblick auf die Anforderungen an die Bestimmtheit und Vollziehbarkeit raumordnerischer Ziele auf.

Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts müssen Ziele der Raumordnung so bestimmt sein, dass sie eine unmittelbare Bindungswirkung für die nachgeordneten Planungsträger entfalten können. Die Regelung muss daher inhaltlich hinreichend konkret sein und darf ihre wesentlichen Steuerungswirkungen nicht auf nachgelagerte Verwaltungsebenen verlagern.

Diesen Anforderungen wird das vorliegende Ziel nicht gerecht. Der zentrale Steuerungsmechanismus, der Degressionsfaktor, wird weder im LEP selbst festgelegt noch methodisch konkretisiert, sondern einer späteren exekutiven Festlegung überlassen.

Dies führt zu einer unzureichenden Normbestimmtheit und begründet zugleich Zweifel an der Zielqualität im Sinne des Raumordnungsrechts. Eine solche Regelung ist im Rahmen einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO angreifbar, da sie die erforderliche verbindliche Steuerungswirkung nicht in der gebotenen Weise entfaltet.

## **VII. Diskrepanz zwischen planerischer Zielsetzung und tatsächlicher Umsetzungssituation**

Die Problematik des Degressionsansatzes zeigt sich besonders deutlich in der praktischen Umsetzung, insbesondere in rohstoffintensiven Regionen wie dem Niederrhein.

Dort ist bereits heute eine erhebliche Verknappung verfügbarer Abgrabungsflächen zu beobachten. Die genehmigten Fördermengen gehen perspektivisch deutlich zurück, während gleichzeitig nach den vorliegenden Studien weiterhin ein erheblicher Bedarf besteht.

Der LEP-Entwurf verstärkt diese Entwicklung, ohne eine tragfähige Lösung für die daraus entstehenden Versorgungsdefizite aufzuzeigen. Dies führt zu einer strukturellen Diskrepanz zwischen planerischer Zielsetzung und realer Versorgungslage und indiziert weitere Abwägungsdefizite.

## **VIII. Ergebnis**

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der vorgesehene Degressionspfad weder fachlich hinreichend begründet noch methodisch tragfähig ist. Er steht im Widerspruch zu den eigenen Erkenntnissen des zugrunde gelegten Rohstoffmonitorings und wird durch weitere Studien desselben Instituts, die eine steigende Rohstoffnachfrage belegen, zusätzlich relativiert.

Die zugrunde gelegten Annahmen weisen erhebliche Defizite auf und lassen zentrale Belange der Versorgungssicherheit unberücksichtigt. Darüber hinaus bestehen rechtliche Bedenken im Hinblick auf Abwägungsdefizite, mögliche Abwägungsausfälle sowie die fehlende Normbestimmtheit und Vollziehbarkeit des Ziels.

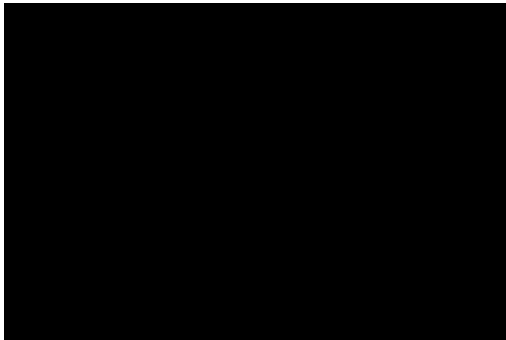
Diese Mängel sind geeignet, die Wirksamkeit des Ziels 9.2-4 im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO in Frage zu stellen.

## **IX. Forderung**

Die Initiative *zukunft niederrhein* regt daher an, auf die Einführung eines verbindlichen Degressionspfads zu verzichten und stattdessen eine an realistischen Bedarfen orientierte Rohstoffsicherung im LEP zu verankern.

Dabei sollten die Ergebnisse des Rohstoffmonitorings in ihrer Gesamtheit berücksichtigt und insbesondere die weiterhin bestehende Abhängigkeit von heimischen Primärrohstoffen sowie die durch zusätzliche Investitionen ausgelösten Nachfrageimpulse planerisch abgesichert werden.

Mit freundlichen Grüßen



### **Zur Initiative *zukunft niederrhein***

Die Initiative *zukunft niederrhein* ist ein Zusammenschluss von Unternehmen der Sand- und Kiesindustrie am Niederrhein. Sie vertritt die Interessen der regional ansässigen Betriebe, die einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung von Bauwirtschaft und Infrastruktur mit mineralischen Rohstoffen leisten. Ziel der Initiative ist es, auf die Bedeutung einer langfristig gesicherten heimischen Rohstoffgewinnung aufmerksam zu machen und die Akzeptanz dafür in Politik und Gesellschaft zu stärken.

### **Mitglied in der Initiative *zukunft niederrhein* sind:**

GMG Sand und Kies GmbH & Co. KG / Gossens GmbH / Heeren-Herkener Kiesbaggerei GmbH / Holemans GmbH / Hülskens Holding GmbH & Co. KG / Kieswerk Grotendonk GmbH / Niederrheinische Dienstleistungsgesellschaft für Kies und Sand mbH / RMKS Rhein Main Kies und Splitt GmbH & Co. KG / Siemes Sand- und Kiesbaggerei GmbH & Co. KG / Teunesen Sand und Kies GmbH / Theo Kuypers Kiesbaggerei GmbH / Welbers Kieswerke GmbH / J. Klösters Kies & Beton GmbH / Frika-Kies GmbH & Co. KG

