
Deutsche Umwelthilfe

Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie droht Umwelt- und Klimaschutz nicht gerecht zu werden

Öffentliche Kommentierung des Entwurfs der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) begrüßt den vom Bundesumweltministerium am 18.06.2024 veröffentlichten Entwurf der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS), die aufgrund des hohen Primärrohstoffbedarfs Deutschlands dringend notwendig ist. **Weltweit ist der Verbrauch an Rohstoffen in den letzten Jahren dramatisch angestiegen, wobei vor allem Länder mit hohem Einkommen einen enormen Bedarf haben. So könnte der globale Rohstoffbedarf von 90 Milliarden Tonnen bis 2050 auf insgesamt 186 Milliarden Tonnen ansteigen.**¹ Nur über eine Reduktion des Rohstoffbedarfs können Umweltbelastungen verringert und eine langfristige Überschreitung planetarer Grenzen verhindert werden. **Eine erfolgreiche Klimapolitik muss daher mit einer ambitionierten Rohstoffpolitik einhergehen.** Aus Sicht der DUH ist eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie als oberste Richtschnur für die deutsche Wirtschafts- und Rohstoffpolitik längst überfällig.

Die DUH warnt davor, dass der aktuelle Entwurf der NKWS nicht ausreicht, um den Einsatz von Primärrohstoffen so stark zu verringern, wie es aus Gründen des Umwelt- und Klimaschutzes erforderlich wäre.

NKWS mit vereinzelt guten Ansätzen, allerdings mit Nachbesserungsbedarf – häufig fehlen quantifizierbare Ziele und Maßnahmen – wenn es Ziele und Maßnahmen gibt, dann zumeist ohne ambitionierten Zeitplan, unverbindlich, auf Recycling fokussiert und mit inhaltlichen Lücken

Zwar wird in der NKWS erstmalig ein Ziel zur Verringerung des gesamten Verbrauchs von Primärrohstoffen wie Metallerzen, Holz, Erdöl und Sand von heute ca. 15 Tonnen pro Kopf und Jahr auf nur noch 8 Tonnen im Jahr 2045 festgelegt. Um dieses Kernziel zu erreichen, benötigt es jedoch ein Zwischenziel bis 2030 für eine mögliche Erfolgskontrolle und bei umzusetzenden Maßnahmen eine Fokussierung auf die ersten beiden Stufen der Abfallhierarchie Vermeidung und Wiederverwendung. Bislang fokussiert die NKWS zu stark auf Maßnahmen des Recyclings sowie der Materialeffizienz. **Stattdessen sind in den unterschiedlichen Handlungsfeldern konkrete, verbindliche und ambitionierte Maßnahmen zur Abfallvermeidung, Langlebigkeit, Reparatur und Mehrwegförderung nötig, um die Potenziale zur Reduktion der Primärrohstoffnutzung, Zirkularitätssteigerung und Umweltentlastung zu heben.**

¹ [UNEP \(2017\): Assessing global resource use.](#)

Kernforderungen:

Für eine ausreichend wirksame NKWS sollte bei den Leitziele, den Querschnittsthemen sowie den spezifischen Zielen und Maßnahmen der Handlungsfelder nachgebessert werden:

Leitziele (Kapitel 2.2):

- **Bisherige Leitziele müssen als Kern der NKWS unbedingt erhalten bleiben.**
- **Einführung eines Ressourcenschutzgesetzes**, um den Zielen und Forderungen der NKWS einen rechtlich verbindlichen Rahmen zu geben.
- Einführung eines **verbindlichen Zwischenziels der Primärrohstoffnutzung** auf 10 Tonnen der Raw Material Consumption (RMC) pro Kopf und Jahr bis 2030, um das gesetzte Ziel von 8 Tonnen RMC bis 2045 auch tatsächlich zu erreichen.
- Einführung **materialspezifischer und ambitionierter Zielwerte für Recyclingkapazitäten** in Deutschland.
- Erweiterung des Abfallvermeidungsziels für Siedlungsabfälle durch die Einführung **eines Abfallvermeidungsziels für Bau- und Abbruchabfälle** bis 2030 und 2045.

Querschnittsthemen (Kapitel 3):

Ökodesign, Wiederverwendung, Reparatur und Nachhaltiger Konsum

- Erhöhung der **Beweislastumkehr von 1 auf 2 Jahre** zur Förderung der Lebensdauer von Produkten.
- Einführung **horizontaler Ökodesignanforderungen für bestimmte Produktgruppen** (z.B. Elektrogeräte), die Lücken der EU-Gesetzgebung schließen und ein langes Warten auf einzelne produktspezifische Anforderungen verhindern.
- **Wiederverwendungsquoten** für Hersteller*innen.
- **Hersteller*innenfinanzierte Maßnahmen zur Förderung der Reparatur**, z.B. hersteller*innengetragener Reparaturbonus.
- Einführung **verbindlicher Sorgfaltspflichten für Online-Marktplätze** und den **Online-Handel aus dem Ausland** in allen Umweltgesetzen.

Zirkuläre Bioökonomie / biogene Rohstoffe (Kapitel 3.7)

- **Der Umweltnutzen des Einsatzes biogener Rohstoffe sowie von Rest- und Abfallstoffen muss über eine wissenschaftliche Untersuchung belegt werden**, bevor eine politische Förderung erfolgt.
- Eine ambitionierte **Nationale Biomassestrategie (NABIS)** mit bindenden Zielen und Maßnahmen muss beschlossen und rechtlich verankert werden.
- Die seit 2015 verpflichtende Getrenntsammlung von Bioabfällen muss über die verbindliche Einführung einer **bundesweiten Pflichtbiotonne** umgesetzt werden.

- Bei der Nutzung von **Altholz muss die Wiederverwendung** sowie eine anschließende **Kaskadennutzung** gesetzlich verpflichtend werden.

Handlungsfelder (Kapitel 4):

Kunststoffe (Kapitel 4.10)

- **Maßnahmen zur Abfallvermeidung und Mehrwegförderung**, die über die Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung hinausgehen, wie höhere Mehrwegquoten sowie eine Lenkungsabgabe auf bestimmte Einweg-Verpackungen wie Plastikflaschen, Getränkedosen, Getränkekartons, Einweg-Becher und -Essensboxen in Höhe von mindestens 20 Cent.
- **Umlage der EU-Plastiksteuer auf verursachende Unternehmen** zur Verringerung unnötiger Abfallmengen und zur Förderung des Recyclings.
- **Ökologische Ausgestaltung der Lizenzentgelte durch die Einführung eines Fondsmodells** als Anreizsystem zur Verbesserung der Recyclingfähigkeit und des Rezyklateinsatzes von Verpackungen.
- **Keine Anrechnung von Erzeugnissen aus den chemischen Verfahren Pyrolyse und Vergasung** auf Recycling- und Rezyklateinsatzquoten von Verpackungen.

Bau- und Gebäudebereich (Kapitel 4.8)

- **Schnelle Ausweitung verbindlicher Anforderungen für ressourcenschonendes und kreislaufgerechtes Sanieren und Bauen** durch die öffentliche Hand, z.B. durch eine bundesweit verpflichtende Abrissgenehmigung, Bauteilsichtung und einen Rückbauplan.
- **Beibehaltung und Verbindlichmachung des Ziels zur Halbierung** des Rohstofffußabdrucks der Mineralik bis 2045 sowie Ergänzung durch ein Zwischenziel bis 2030.

IKT und Elektrogeräte (Kapitel 4.5)

- Ausweitung der **Herstellerverantwortung durch verbindliche Sammel- und Wiederverwendungsziele für Hersteller*innen** von Elektrogeräten.
- Einführung eines **Pfandsystems für Lithium-Ionen-Batterien** und bestimmte Elektrogeräte, wie zum Beispiel Smartphones.

Fahrzeuge und Batterien, Mobilität (Kapitel 4.4)

- Effektive Reduktion der **PKW-Anzahl** und des durchschnittlichen **PKW-Gewichts** durch umweltpolitische Maßnahmen (z.B. durch Anpassung von Steuern, Parkgebühren, einen vergünstigten ÖPNV sowie die Abschaffung kontraproduktiver Subventionen).
- Mehr **Herstellerverantwortung durch ein universelles Recht auf Reparatur** für Fahrzeuge und Batterien sowie wirksame Ökodesignvorgaben im Bereich Ressourceneffizienz.

Erneuerbare Energien-Anlagen (Kapitel 4.6)

- Verbindliche **Pflichten zur Rücknahme und Information für Hersteller*innen von Rotorblättern** sowie für **Handwerksbetriebe, die Wärmepumpen und PV-Module** einbauen.

- Neue **Ökodesign-Anforderungen für Erneuerbare Energien-Anlagen** mit höchsten Vorgaben für die öffentliche Hand bzw. Erarbeitung eines „Blauen Engels“ für erneuerbare Energien-Anlagen.

Öffentliche Beschaffung (Kapitel 4.11)

- **Umweltfreundlichkeit muss zwingend als mindestens gleichwertiges Kriterium** zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in vergaberechtliche Regelungen aufgenommen werden.
- **Verbindlichkeit der zirkulären Beschaffung** durch Einführung einer Begründungspflicht, die bei Nichteinhaltung die Bevorzugungspflicht greifen muss.

Ausführungen:

Strategische Leitziele der NKWS (Kapitel 2.2)

Leitziel 1: Senkung des Primärrohstoffverbrauchs

Gemessen über den Indikator des „Rohstofffußabdrucks“ oder auch der „Raw Material Consumption“ (RMC) soll die Menge der in Deutschland für Konsum und Investitionen genutzten Primärrohstoffe (abiotisch und biotisch) bis 2045 auf 8 Tonnen pro Kopf und Jahr reduziert werden. Die DUH begrüßt das erstmals festgelegte Reduktionsziel der Halbierung des Primärrohstoffverbrauchs. Im Sinne der Transformation zu einer mit den planetaren Grenzen vereinbaren Kreislaufwirtschaft sowie einer global gerechten Rohstoffnutzung muss dieses Leitziel als Kern der NKWS, auf den alle Handlungsfelder und die darin enthaltenen Maßnahmen einzahlen, unbedingt enthalten bleiben!

Der zeitliche Rahmen bis 2045 ist allerdings deutlich zu lang. Es benötigt daher ein verbindliches und ambitioniertes Zwischenziel für das Jahr 2030. Zu diesem Zeitpunkt muss bereits ein wesentlicher Beitrag zur Reduktion des Primärrohstoffverbrauchs geleistet worden sein, um das Ziel von 8 Tonnen pro Kopf und Jahr bis 2045 auch tatsächlich erreichen zu können. Die DUH schlägt daher eine Orientierung am Green-Supreme-Szenario aus der RESCUE-Studie des Umweltbundesamtes mit dem Reduktionsziel von rund 10 Tonnen RMC pro Kopf und Jahr bis 2030 vor. Damit die Ziele zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs auch wirklich verbindlich werden, braucht es eine Überführung in ein Ressourcenschutzgesetz.

Zukünftig sollte der „Gesamte Materialaufwand“ oder auch „Total Material Consumption“ (TMC) für die Primärrohstoffreduktion als Indikator herangezogen werden. Hierzu muss allerdings noch eine entsprechende Datenbasis aufgebaut werden. Der TMC betrachtet neben den wirtschaftlich verwerteten Materialströmen ebenfalls die ungenutzten Entnahmen der Rohstoffgewinnung, wie beispielsweise Abraum und Ernterückstände, welche ebenfalls mit Umweltauswirkungen einhergehen.

Forderung:

- **Beibehaltung des Ziels** zur Senkung des **Rohstofffußabdrucks** auf **8 Tonnen RMC** pro Kopf und Jahr.
- **Einführung eines Ressourcenschutzgesetzes**, um den Zielen und Forderungen der NKWS einen rechtlich verbindlichen Rahmen zu geben.
- **Einführung eines ambitionierten Zwischenziels** zur Reduktion der Primärrohstoffnutzung auf **10 Tonnen RMC pro Kopf und Jahr bis 2030**.
- **Aufbau einer Datenbasis und anschließende Nutzung des Materialflussindikators TMC**, um alle mit dem Rohstoffverbrauch verbundenen Materialströme zu berücksichtigen.

Leitziel 2: Schließung von Stoffkreisläufen

Die NKWS greift national das Ziel des Aktionsplans für die Kreislaufwirtschaft der EU auf, die Zirkularitätsrate (Circular Material Use Rate – CMUR) bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln. Außerdem soll die Qualität von Recyclingprozessen signifikant erhöht werden.

Im europäischen Vergleich liegt Deutschland mit einer CMUR von rund 13 % nur knapp über dem Durchschnitt. Der CMUR der Niederlande lag 2022 bereits bei 27,5 %. Das Ziel einer Verdopplung der deutschen CMUR bis zum Jahr 2030 kann daher nur ein Mindestziel sein. Die Bundesregierung muss sich ambitionierte Ziele setzen, die sich an den aktuell bereits möglichen Quoten orientieren und eine Vorreiterrolle bei der Schließung von Stoffkreisläufen einnehmen. Zudem bedarf es eines ambitionierten Zielwertes für 2045.

Forderung:

- **Einführung einer verbindlichen und im Vergleich zur angestrebten Verdopplung bis 2030 deutlich höheren CMUR bis 2045**, da die Zielmarke der deutschen Verdopplung in den Niederlanden bereits seit 2022 erreicht wird.

Leitziel 3: Rohstoffsouveränität und Rohstoffversorgungssicherheit erhöhen

Mit der NKWS möchte die Bundesregierung die Erreichung der Ziele der Critical Raw Material Regulation (CRMR) unterstützen. Diese Ziele schreiben beispielsweise vor, dass die Recyclingkapazität der EU 25 % des Bedarfs an strategischen Rohstoffen bis 2030 decken muss. Entsprechende Ziele begrüßt die DUH, allerdings gehen die in der NKWS formulierten Ziele und Maßnahmen in keiner Weise über die Vorgaben der CRMR hinaus und sind damit wenig ambitioniert. Zudem fehlt ein Bekenntnis der Bundesregierung, entsprechende EU-Ziele auch auf nationaler Ebene verbindlich vorzuschreiben und entsprechend der hohen Wirtschaftskraft Deutschlands auch über zu erfüllen. Da bestehende Recyclingkapazitäten zwischen verschiedenen Materialien stark unterschiedlich sind, sollte zudem das EU-Ziel für eine Recyclingkapazität von 25 % national materialspezifisch untergliedert werden.

Forderung:

- **Einführung materialspezifischer und ambitionierter Zielwerte für die Recyclingkapazitäten in Deutschland.**

Leitziel 4: Vermeidung von Abfällen

Das Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen soll laut Leitziel 4 der NKWS bis zum Jahr 2030 um 10 % und bis 2045 um 20 % im Vergleich zu 2020 reduziert werden. Dieses Leitziel orientiert sich an der ersten Stufe der im Kreislaufwirtschaftsgesetz verankerten Abfallhierarchie – der Vermeidung. Die DUH begrüßt das Ziel daher ausdrücklich, auch wenn es noch ambitionierter sein könnte.

Ein großer Hebel der Abfallvermeidung liegt im Baubereich. Gemäß der NKWS soll der Um- und Ausbau von Gebäuden sowie Bauwerken, also deren Weiternutzung gegenüber Neubaumaßnahmen bevorzugt werden (Kap. 4.8). Dies ist wichtig, da Bau- und Abbruchabfälle 2021 mit rund 222 Millionen Tonnen den Großteil des Brutto-Abfallaufkommens in Deutschland ausmachten.² Zusätzlich zu den Vermeidungszielen für Siedlungsabfälle müssen daher ebenfalls konkrete und verbindliche Reduktionsziele für Bau- und Abbruchabfälle festgelegt werden, um unnötigen Abrissen und abfallintensiven Bauvorhaben (vermeidbare

² [Abfallaufkommen | Umweltbundesamt](#)

Tiefgaragen oder Kellerbauwerke) entgegenzuwirken und bei Nichterreichung der Ziele konsequent nachsteuern zu können.

Forderung:

- **Einführung von Abfallvermeidungszielen für Bau- und Abbruchabfälle bis 2030 und 2045.**

Querschnittsthemen Ökodesign, Wiederverwendung, Reparatur und Nachhaltiger Konsum (Kapitel 3)

Die stark miteinander verbundenen Querschnittsthemen Produktgestaltung für Zirkularität und Langlebigkeit bzw. Ökodesign & Wiederverwendung und Reparatur sowie Nachhaltiger Konsum sind besonders relevant, um die Umweltschutzpotentiale der höchsten Abfallhierarchiestufen zu heben. Auch wenn die NKWS diese prinzipiell adressiert, werden bekannte Gesetzeslücken nicht geschlossen (z.B. Lücken im Recht auf Reparatur, zu unkonkrete Ausgestaltung der Obhutspflicht im Kreislaufwirtschaftsgesetz), wichtige Maßnahmen nur geprüft statt geplant einzuführen (z.B. spätere Beweislastumkehr), wirkungsvolle Mechanismen nur anteilig adressiert (z.B. Ökomodulation) oder den Hersteller*innen und Händler*innen selbst überlassen (bspw. soll die Industrie selbst ein Qualitätssiegel für wiederverwendete Elektrogeräte erarbeiten oder sich der Online-Handel zu umweltfreundlichen Verbesserungen selbst verpflichten), statt diese Verursacher*innen wirksam in die Verantwortung zu nehmen. Als wesentliche Bausteine für die Förderung der Reparatur fehlt die schnelle Etablierung eines bundesweiten Reparaturbonus, eine Absenkung der Mehrwertsteuer für Reparaturdienstleistungen sowie das Bekenntnis zu einem für alle Produktarten gleichermaßen geltendes Recht auf Reparatur. Positiv hervorzuheben sind ein bis 2025 zu quantifizierendes Ziel zur Steigerung der Reparaturinfrastruktur und Ansätze des Förderprogramms „Reparieren statt Wegwerfen“. An dieser Stelle weisen wir in Hinblick auf eine sozial gerechte Transformation zur Kreislaufwirtschaft darauf hin, dass entsprechende Förderprogramme sowie ein Reparaturbonus perspektivisch durch Hersteller*innen finanziert werden müssen und nicht weitere Kosten für Steuerzahler*innen verursachen darf.

Forderungen:

- **Erhöhung der Beweislastumkehr von 1 auf 2 Jahre zur Förderung der Lebensdauer von Produkten.**
- Einführung **horizontaler Ökodesignanforderungen für bestimmte Produktgruppen** (z.B. Elektrogeräte) die Lücken der EU-Gesetzgebung schließen und ein langes Warten auf einzelne produktspezifische Anforderungen verhindern.
- **Einführung von Wiederverwendungsquoten für Hersteller*innen.**
- **Hersteller*innenfinanzierte Maßnahmen zur Förderung der Reparatur, z.B. hersteller*innengetragener Reparaturbonus.**
- Einführung **verbindlicher Sorgfaltspflichten für Online-Marktplätze und den Online-Handel** aus dem Ausland in allen Umweltgesetzen.

Querschnittsthema zirkuläre Bioökonomie / biogene Rohstoffe (Kapitel 3.7)

Laut Entwurf der NKWS setzt sich das BMUV dafür ein, dass biogene Rohstoffe nachhaltig erschlossen und genutzt werden sollen. Dabei wird nicht konkretisiert unter welchen Bedingungen der Einsatz biogener

Rohstoffe erfolgen soll. Nutzungskonkurrenzen von biogenen Stoffen (z.B. mit der Nahrungsmittelproduktion), begrenzte Verfügbarkeiten biogener Rohstoffe und Zielkonflikte führen dazu, dass die Nutzung biogener Rohstoffe zur Substitution nicht erneuerbarer oder fossiler Rohstoffe nicht per se zu einem Umweltvorteil führen. Darüber hinaus tragen Seitwärtsbewegungen in der Rohstoffnutzung nicht zu einer allgemeinen Ressourceneinsparung bei. Dementsprechend muss der Einsparungsgedanke beim Einsatz biogener Rohstoffe, genau wie beim Einsatz fossiler oder nicht erneuerbarer Rohstoffe, an höchster Stelle stehen – die Nutzung substituierender Rohstoffe darf nicht zu einer Rechtfertigung für die kontinuierliche Produktion kurzlebiger Wegwerfprodukte werden. Beispielsweise sind laut Eurostat papierbasierte Abfälle inzwischen der größte Verpackungsabfallstrom in der EU und sogar größer als der zweit- und drittgrößte (Kunststoff und Glas) Verpackungsabfallstrom zusammengenommen.³ Dabei ist der Lebenszyklus papierbasierter Verpackungen genauso wie Kunststoffverpackungen mit zahlreichen Umweltauswirkungen verbunden.

Zu begrüßen sind Initiativen zu einer Nationalen Biomassestrategie (NABIS), einer Novellierung der Bioabfallverordnung und einer Neufassung der Altholzverordnung. Es fehlen jedoch konkrete und ambitionierte Zeithorizonte sowie die Festlegung von Kernelementen für diese Vorhaben. Zudem sollen dringend notwendige Kriterien für die getrennte Sammlung von Bioabfällen nur geprüft anstatt verbindlich eingeführt werden. Bei der Nutzung von Altholz liegt der Fokus bei einer Verbesserung der Verwertung, während die Wiederverwendung nicht adressiert wird.

Forderungen:

- **Der Umweltnutzen des Einsatzes biogener Rohstoffe sowie von Rest- und Abfallstoffen muss über eine wissenschaftliche Untersuchung belegt werden**, bevor eine politische Förderung erfolgt.
- Eine ambitionierte **Nationale Biomassestrategie (NABIS)** mit bindenden Zielen und Maßnahmen muss beschlossen und rechtlich verankert werden.
- Die seit 2015 verpflichtende Getrenntsammlung von Bioabfällen muss über die verbindliche Einführung einer **bundesweiten Pflichtbiotonne** umgesetzt werden, um den zu hohen organischen Anteil im Restmüll von fast 40 % zu reduzieren.
- Bei der Nutzung von **Altholz muss die Wiederverwendung sowie eine anschließende Kaskadennutzung** gesetzlich verpflichtend werden.

Einzelne Handlungsfelder

Handlungsfeld: Kunststoffe (Kapitel 4.10)

40 Prozent der Kunststoffproduktion in der EU entfallen auf Verpackungen. Es ist deshalb folgerichtig, dass die NKWS in diesem Handlungsfeld Verpackungen adressiert, allerdings zielen die vorgeschlagenen Maßnahmen zu wenig auf Reduktion ab und mögliche Ausweichbewegungen zu anderen Materialarten bei Verpackungen werden nicht berücksichtigt. Um Rohstoffe an der Quelle einzusparen sowie Klima- und Mikroplastikemissionen im Kunststoffbereich zu reduzieren, bedarf es zuvorderst der Förderung von Mehrwegsystemen. Neben ihrer vielfachen Wiederverwendung ermöglichen Mehrwegverpackungen über ihre Rückführung, i.d.R. über ein Pfand, ein hochwertiges Recycling und verhindern Umweltverschmutzung. Weder der in der NKWS angestrebte Branchendialog mit der Wirtschaft noch die derzeitigen Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung (PPWR) werden Mehrweg in ausreichendem Maße fördern.

³ https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Packaging_waste_statistics#Waste_generation_by_packaging_material

Neben der niedrigen Mehrwegquote für Getränkeverpackungen von nur 10 Prozent bis 2030 gibt es für alle Mehrwegquoten zu viele Ausnahmemöglichkeiten. Zur Einhaltung der in der PPWR festgelegten Abfallvermeidungsziele für Verpackungen von 5 Prozent bis 2030 und 15 Prozent bis 2040 im Vergleich zu 2018 sind zusätzliche Maßnahmen mit einer effektiven Lenkungswirkung in Richtung Mehrweg unabdingbar. Eine ausführlichere Positionierung zu Mehrweg ist dem zusätzlich eingereichten Papier der „Mehrweg-Allianz“ zu entnehmen. Zudem braucht es für die Schließung von Kunststoffkreisläufen Anreize für recyclingfähige und schadstofffreie Kunststoffe, modernste Sortier- und Recyclingtechnik sowie einen höheren produktspezifischen Rezyklateinsatz aus dem mechanischen Recycling von Post Consumer-Abfällen. Die notwendige Priorisierung des mechanischen Recyclings gegenüber dem chemischen Recycling sieht die DUH insbesondere für den Verpackungsbereich noch nicht ausreichend in der NKWS berücksichtigt. Die Verfahren Pyrolyse und Vergasung sind energieintensiv, mit hohen Materialverlusten sowie Schadstoffbelastungen verbunden. Mit Sorge betrachtet die DUH zudem die angestrebte rechtliche und ökonomische Prüfung von Carbon Capture and Utilisation (CCU) und Carbon Capture and Storage (CCS) als Teillösung zur Dekarbonisierung der Kunststoffindustrie ohne die ökologischen Auswirkungen ausreichend in den Blick zu nehmen.

Forderungen:

- **Maßnahmen zur Abfallvermeidung und Mehrwegförderung, die über die Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung hinausgehen**, wie **höhere** und auf **weitere Getränksegmente** wie Wein oder Milch **ausgedehnte** nationale **Mehrwegquoten** sowie eine **Lenkungsabgabe** auf bestimmte Einweg-Verpackungen wie Plastikflaschen, Getränkedosen, Getränkekartons, Einweg-Becher und -Essensboxen in Höhe von mindestens 20 Cent.
- **Umlage der EU-Plastiksteuer auf verursachende Unternehmen** zur Verringerung unnötiger Abfallmengen und zur Förderung des Recyclings.
- **Ökologische Ausgestaltung der Lizenzentgelte** durch die **Einführung eines Fondsmodells** als Anreizsystem zur Verbesserung der Recyclingfähigkeit und des Rezyklateinsatzes von Verpackungen.
- **Keine Anrechnung** von Erzeugnissen aus den **chemischen Verfahren Pyrolyse und Vergasung** auf **Recycling- und Rezyklateinsatzquoten** von Verpackungen.

Handlungsfeld: Bau- und Gebäudebereich (Kapitel 4.8)

Während der NKWS-Entwurf im Handlungsfeld Bau- und Gebäudebereich erfreulicherweise die wesentlichen Problemfelder, Ziele und Lösungsräume aufzeigt, besteht das Hauptproblem darin, dass die Bundesregierung keinen ausreichenden Willen zeigt, verbindliche Maßnahmen in all diesen Bereichen durchzusetzen. So sollen viele Maßnahmen lediglich „geprüft“, für Maßnahmen geworben, auf die Industrie zugegangen oder über Förderungen nachgedacht werden. Der geplante Gebäuderessourcenpass ist ein wichtiges Instrument für die Kreislaufwirtschaft im Bau- und Gebäudebereich und wird von der DUH begrüßt. Allerdings ist er lediglich ein Mittel zur Informationserhebung und mit keiner verbindlichen Änderung der Baupraxis verbunden. Es ist daher erforderlich, für die bundesweite öffentliche Beschaffung klare Vorgaben einzuführen, wie eine Abrissgenehmigung, eine verpflichtende Bauteilsichtung (Pre-Demolition Audit) und einen Rückbauplan. Zu begrüßen ist, dass der Infrastrukturbau inhaltlich aufgenommen wurde, jedoch leider ohne spezifische Ziele oder Maßnahmen zu adressieren. Positiv zu bewerten ist außerdem das spezifische Ziel zur Reduktion des Rohstofffußabdrucks (RMC) für Mineralik, für das es allerdings einen verbindlichen Umsetzungsplan mit Zwischenzielen für 2030 in der NKWS braucht. Die geplante Einführung

von Rezyklateinsatzquoten für Bauwerke ist zu begrüßen und sollte nicht fälschlicherweise mit einer Bevorzugung von Abrissen einhergehen, sondern sich an verfügbaren Mengen der Bau- und Abbruchabfälle orientieren, die u.a. auch durch größere Sanierungen entstehen.

Forderungen:

- **Schnelle Ausweitung verbindlicher Anforderungen für ressourcenschonendes und kreislaufgerechtes Sanieren und Bauen durch die öffentliche Hand**, z.B. durch bundesweit verpflichtende Abrissgenehmigung, Bauteilsichtung und Rückbauplan für die öffentliche Beschaffung.
- **Beibehaltung und Verbindlichmachung des Ziels zur Halbierung des Rohstofffußabdrucks der Mineralik bis 2045 sowie Ergänzung durch ein Zwischenziel bis 2030.**

Handlungsfeld: IKT und Elektrogeräte (Kapitel 4.5)

Das Handlungsfeld IKT und Elektrogeräte enthält keine wirkungsvollen Sofortmaßnahmen durch das BMUV sowie keine Verbindlichkeiten für Hersteller*innen oder Vertreiber*innen von Elektrogeräten. Ebenfalls enthält es keine quantifizierbaren Zielsetzungen für die wesentlichen Problemfelder des Ökodesigns, der Wiederverwendung und Sammlung von Elektrogeräten, aktueller Brandrisiken durch fehlent-sorgte Elektrogeräte mit Lithium-Ionen-Batterien oder die Problematik der billigen Produktflut über ausländische Online-Händler*innen. Die aktuelle ElektroG-Novelle wird als Feigenblatt genutzt, obwohl diese nicht die notwendigen Maßnahmen zur Verbesserung der kritischen Auswirkungen der aktuellen Handhabung von Elektrogeräten enthält. Insbesondere fehlt es an einer Ausweitung der Herstellerverantwortung, um politische Zielsetzungen auch tatsächlich zu erreichen. Des Weiteren werden Verantwortlichkeiten der Bundesregierung im Zuge der EU-Ökodesignverordnung (ESPR) oder der Elektrogeräte-Richtlinie (WEEE) auf die EU-Ebene abgeschoben.

Forderungen:

- Ausweitung der Herstellerverantwortung durch **verbindliche Sammel- und Wiederverwendungsziele für Hersteller*innen von Elektrogeräten**.
- Einführung eines **Pfandsystems für Lithium-Ionen-Batterien und bestimmte Elektrogeräte**, wie zum Beispiel Smartphones.

Handlungsfeld: Fahrzeuge und Batterien, Mobilität (Kapitel 4.4)

Das Handlungsfeld Fahrzeuge und Batterien, Mobilität enthält keinerlei konkrete Ziele zur Rohstoffreduktion, keine wirkungsvollen Sofortmaßnahmen durch die Bundesregierung und keine Verbindlichkeiten für Akteur*innen. Die Vermeidung, als oberste Stufe der Abfallhierarchie, wird in keiner Weise über Zielvorgaben oder konkrete Maßnahmen zum Ressourcenschutz angegangen, obwohl diese Aspekte im Rahmen des Stakeholderdialogs intensiv diskutiert wurden. Notwendig sind beispielsweise Maßnahmen für eine grundsätzliche Mobilitätswende, damit sich die PKW-Anzahl insgesamt reduziert. Auch muss das durchschnittliche Fahrzeuggewicht durch wirksame Maßnahmen gesenkt werden (z.B. durch Anpassung von Steuern und Parkgebühren). Im vorgelegten Entwurf zur NKWS konzentriert sich das BMUV lediglich auf die Förderung von Carsharing, obwohl deren Beitrag zum Ressourcenschutz nicht ausreichend belegt ist. Bei der Förderung des Ökodesigns und der Reparatur von Fahrzeugen verlässt sich das BMUV fälschlicherweise auf die EU-Ebene. Dabei sind Fahrzeuge und Batterien vom Anwendungsbereich wichtiger EU-Regelungen ausgenommen (Ökodesignverordnung (ESPR) und Richtlinie zum Recht auf Reparatur) und die geplanten Regelungen im Gesetzesentwurf zur Altfahrzeugverordnung (VDEoL) sind völlig unzureichend. Insgesamt wird das BMUV der Verantwortung für mehr Rohstoffeffizienz im Verkehrssektor nicht gerecht

und legt einen zu starken Fokus auf die unteren Ebenen der Abfallhierarchie. Damit wird die Chance verpasst, durch nationale Maßnahmen eine Mobilitätswende anzustoßen und Ökodesign, Reparatur und Wiederverwendung von Batterien und Fahrzeugen im Rahmen der Herstellerverantwortung zu fördern.

Forderungen:

- Effektive **Reduktion der PKW-Anzahl** und des durchschnittlichen **PKW-Gewichts** durch umweltpolitische Maßnahmen (z.B. durch Anpassung von Steuern, Parkgebühren, einem vergünstigten ÖPNV sowie Abschaffung kontraproduktiver Subventionen).
- Mehr Herstellerverantwortung durch ein universelles **Recht auf Reparatur für Fahrzeuge und Batterien** sowie wirksame Ökodesignvorgaben im Bereich Ressourceneffizienz.

Handlungsfeld: Erneuerbare Energien-Anlagen (Kapitel 4.6)

Die DUH begrüßt die Aufnahme des Handlungsfeldes Erneuerbare-Energien-Anlagen (EEA) während des Stakeholderprozesses in die NKWS. Allerdings gehen die Vorschläge im Entwurf der NKWS nur wenig über das europäische Mindestmaß zur umweltgerechten Behandlung von EEA hinaus. Neue Ökodesign-Anforderungen an EEA können bereits heute im Rahmen der öffentlichen Beschaffung verbindlich und schnell vorgegeben werden, wie z.B. bleifreie PV-Module oder PFAS-freie Schaltanlagen. Hierfür müssen keine langwierigen europäischen Prozesse abgewartet werden. Zudem sollen viele der in Erwägung gezogenen Maßnahmen lediglich geprüft oder niedrigschwellig gefördert werden, was die DUH für nicht ausreichend hält. Positiv zu bewerten ist die geplante Verordnung, nach der für carbonfaserverstärkte Kunststoff-Abfälle (CFK-Abfälle) eine stoffliche Verwertung vorgeschrieben und eine Verbrennung bzw. energetische Verwertung untersagt werden soll.

Forderungen:

- **Verbindliche Pflichten zur Rücknahme- und Information für Hersteller*innen von Rotorblättern sowie für Handwerksbetriebe, die Wärmepumpen und PV-Module einbauen.**
- **Neue Ökodesign-Anforderungen für EEA mit ambitionierten Vorgaben für die öffentliche Hand** bzw. Erarbeitung eines „Blauen Engels“ für EEA.
- **Einführung einer Nachweispflicht für Eigentümer*innen die Stilllegung von PV-Modulen** an das Marktstammdatenregister zu melden und den Verbleib nachzuweisen.
- **Einführung materialspezifischer Recyclingquoten für PV-Module**, insbesondere für Silber und Silizium.

Handlungsfeld: Öffentliche Beschaffung (Kapitel 4.11)

Um die Marktmacht der öffentlichen Beschaffung als Hebel für die Kreislaufwirtschaft zu nutzen, identifiziert die NKWS die zu beseitigenden Hemmnisse und beschreibt auch gute Maßnahmen, welche auf eine zirkuläre Beschaffung einzahlen können, bspw. die bevorzugte Weitergabe von Produkten am Ende ihrer Nutzungsdauer an gemeinnützige Organisationen durch eine Abänderung des bisherigen Verfahrens. Es mangelt jedoch an verpflichtenden Vorgaben und einem ambitionierten Zeitplan. Die meisten Ziele, bspw. die Prüfung der Möglichkeit der zirkulären Beschaffung oder eine Reduktion von Neuanschaffungen durch Reparaturmaßnahmen, sollen bis 2045 erreicht werden. Solche grundlegenden Prinzipien von Beschaffungsprozessen müssen jedoch sofort angegangen und schnellstmöglich verankert werden! Das BMUV führt zwar in der Zusammenfassung der NKWS unter Punkt 10 an, dass sie bis 2030 anstrebt, alle rechtli-

chen Vorgaben auf eine zirkuläre Beschaffung auszurichten – diese Bestrebung lässt sich aber in den Zielen des Handlungsfelds (Kap. 4.11) nicht mehr finden. Stattdessen soll die rechtliche Verankerung in Abhängigkeit der Inhalte des zum aktuellen Zeitpunkt noch nicht vorliegenden Vergabetransformationspakets geschehen. Dabei sollte die notwendige gleichwertige Betrachtung von Umweltfreundlichkeit neben Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie die ‚Allgemeine Verwaltungsvorschrift Umwelt‘ (AVV-Umwelt) inklusive einer Negativliste für nicht-zirkuläre Produkte schnellstmöglich eingeführt werden, statt nur geprüft. Es ist positiv zu bewerten, dass Forschungsmaßnahmen (bspw. Entwicklung produktspezifischer Mindestanforderungen, Bilanzierung von Umweltauswirkungen, Kriterien und Indikatoren für die Kennzeichnung zirkulärer Produkte) inkludiert sind. Da diese Instrumente die Grundlage für eine zirkuläre Beschaffung sind, müssen die Maßnahmen schnellstmöglich umgesetzt werden, um den in Ansätzen ambitionierten Zeitplan bis 2028 einzuhalten.

Forderungen:

- **Schnelle, rechtliche Verankerung von Zirkularität in bestehenden Regelungen zur öffentlichen Beschaffung.**
- **Umweltfreundlichkeit muss zwingend als mindestens gleichwertiges Kriterium** zu Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit in vergaberechtliche Regelungen generell sowie speziell im § 97 GWB aufgenommen und Negativlisten mit nicht-zirkulären Produkten ergänzt werden.
- **Einhaltung der Bestrebung, verbindliche und quantitative Ziele für die zirkuläre Beschaffung bis 2030 festzulegen.**
- **Verbindlichkeit der zirkulären Beschaffung durch Einführung einer Begründungspflicht**, die bei Nichteinhaltung die Bevorzugungspflicht greifen muss.

Stand: 09.07.2024



Deutsche Umwelthilfe e.V.

Bundesgeschäftsstelle Radolfzell
Fritz-Reichle-Ring 4
78315 Radolfzell
Tel.: 077 32 9995 -0

Bundesgeschäftsstelle Berlin
Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin
Tel.: 030 2400867-0

Ansprechpersonen

Thomas Fischer
Leiter Kreislaufwirtschaft
Mobil: 0151 18256692
E-Mail: fischer@duh.de

Elena Schägg
Stellvertretende Leitung
Kreislaufwirtschaft
Tel.: 030 2400867-465
E-Mail: schaegg@duh.de

www.duh.de [@ info@duh.de](mailto:info@duh.de) [umwelthilfe](#)

Wir halten Sie auf dem Laufenden: www.duh.de/newsletter-abo

Die Deutsche Umwelthilfe e.V. ist als gemeinnützige Umwelt- und Verbraucherschutzorganisation anerkannt. Wir sind unabhängig, klageberechtigt und kämpfen seit über 40 Jahren für den Erhalt von Natur und Artenvielfalt. Bitte unterstützen Sie unsere Arbeit mit Ihrer Spende: www.duh.de/spenden

Transparent gemäß der Initiative Transparente Zivilgesellschaft. Ausgezeichnet mit dem DZI Spenden-Siegel für seriöse Spendenorganisationen.

