
Deutsche Umwelthilfe e.V.

Kreislaufwirtschaftsgesetz zukunftsfähig machen

Weniger Rohstoffverbrauch, wirksame Kreislaufführung und verbindliche Verantwortlichkeiten

Öffentliche Kommentierung | Referentenentwurf des Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Die Deutsche Umwelthilfe (DUH) begrüßt den am 26. Juni 2026 vom Bundesumweltministerium vorgelegten Referentenentwurf zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Angesichts des hohen Primärrohstoffverbrauchs Deutschlands ist eine grundlegendere Reform allerdings dringend erforderlich. Der weltweite Rohstoffverbrauch ist in den vergangenen Jahrzehnten stark gestiegen. Besonders groß ist der Ressourcenbedarf in Ländern mit hohem Einkommen. Prognosen zufolge könnte der globale Rohstoffverbrauch von derzeit rund 90 Milliarden Tonnen bis 2050 auf 186 Milliarden Tonnen pro Jahr anwachsen.

Nur eine deutliche Senkung des Rohstoffverbrauchs kann Klima- und Umweltbelastungen wirksam begrenzen und eine dauerhafte Überschreitung der planetaren Grenzen verhindern. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz muss die Grundlage dafür schaffen, die bislang weitgehend lineare Wirtschaftsweise in eine echte Kreislaufwirtschaft innerhalb ökologischer Belastungsgrenzen zu überführen. Nur so lassen sich die Klimaziele bis 2045 erreichen, der Ressourcenverbrauch von der Wirtschaftsleistung entkoppeln und die Abhängigkeit Deutschlands von Primärrohstoffen verringern.

Die DUH warnt davor, dass der vorliegende Entwurf zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes nicht ausreicht, um den Einsatz von Primärrohstoffen in Einklang mit den planetaren Grenzen zu bringen. Der Entwurf enthält zwar einzelne positive Ansätze, weist insgesamt aber erheblichen Nachbesserungsbedarf auf.

Zu begrüßen ist, dass erstmals gesetzliche Ziele zur Abfallvermeidung festgelegt werden sollen. Es fehlen jedoch verbindliche Zwischenziele sowie ausreichend konkrete Vorgaben für einzelne Wirtschaftsbereiche. Auch ein übergeordnetes und verbindliches Ziel zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs ist nicht vorgesehen. Positiv ist zudem, dass neue Verbotsmöglichkeiten geschaffen werden sollen, um das Inverkehrbringen besonders umweltschädlicher Produkte leichter zu untersagen. Darüber hinaus sollen Abfallvermeidungspflichten für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger eingeführt werden. Dabei fehlt es jedoch an konkreten Mindestanforderungen. Damit die neuen Pflichten wirksam umgesetzt werden können, müssen zentrale Punkte präzisiert werden.

Gleichzeitig droht die Novelle, zentrale Grundsätze der Kreislaufwirtschaft zu schwächen. Die Abfallhierarchie wird verwässert, wenn chemisches Recycling mit dem mechanischen Recycling gleichgestellt wird, obwohl das mechanische Recycling deutliche Umweltvorteile bietet. Zudem soll die Obhutspflicht ersatzlos gestrichen werden, obwohl sie stattdessen gestärkt und wirksam vollzogen werden müsste. Für die Vermeidung von Lebensmittelabfällen bleibt der Referentenentwurf hinter den Anforderungen der novellierten EU-Abfallrahmenrichtlinie oder den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zurück.

Weitere zentrale Handlungsfelder bleiben im Entwurf unberücksichtigt. Dazu gehören die Stärkung der erweiterten Herstellerverantwortung, etwa durch einheitliche Mindeststandards, verbindlichere Vorgaben für eine kreislaufgerechte öffentliche Beschaffung sowie wirksame Pflichten für Online-Plattformen.

Damit das Kreislaufwirtschaftsgesetz einen wirksamen Beitrag zum Ressourcen-, Klima- und Umweltschutz leisten kann, muss der Entwurf in den folgenden Punkten nachgebessert werden:

KERNFORDERUNGEN

Erweiterte Herstellerverantwortung

- Vollständige **Übernahme der Mindestanforderungen an Regime der EPR** aus der Abfallrahmenrichtlinie Art. 8a in das Kreislaufwirtschaftsgesetz (§ 23).
- Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für eine **produktübergreifende Ökomodulation** sowie produktspezifischer Bonus-Malus-Systeme mit einheitlichen Zu- und Abschlägen der EPR-Beiträge in Abhängigkeit von der Erfüllung wichtiger Ökodesign-Kriterien.
- Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für **Abfallbewirtschaftungs-/Umweltziele**, die von OfHs verbindlich erfüllt werden müssen. Produktübergreifend müssen Ziele für die Sammlung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling festgelegt werden.
- Ausweitung von Pflichten für die EPR entsprechend der Abfallhierarchie, sodass Herstellerbeiträge produktübergreifend auch zur **Förderung von Abfallvermeidung, Reparatur, Wiederverwendung** und zirkuläre Geschäftsmodelle eingesetzt werden müssen.
- Festlegung einer grundsätzlichen **Systembeteiligungspflicht** für alle produktspezifischen Gesetze mit Herstellerpflichten, nach der Hersteller verpflichtet sind, sich kollektiven OfHs anzuschließen.
- Schaffung einer **Ermächtigungsgrundlage für produktspezifische Herstellerpflichten** zu Sammelinfrastruktur, Aufklärung und Kontrollen des Sammelerfolgs.
- **Ausweitung der EPR-Regelungen auf weitere Produkte**, mindestens auf Möbel, Matratzen, Spielzeug, Sport- und Freizeitartikel sowie Bauprodukte und Baumaterialien.

Chemisches Recycling (§ 6)

- **Chemische Verwertungsverfahren (wie z.B. Pyrolyse oder Vergasung) dem werkstofflichen Recycling nachordnen**, damit Verfahren mit nachgewiesenen Umweltvorteilen in der Abfallhierarchie eindeutig Vorrang erhalten.
- **Eine eigenständige Zwischenstufe für echtes chemisches Recycling wie etwa Solvolyse aber exklusive Pyrolyse und Vergasung prüfen**, die zwischen dem werkstofflichen Recycling und der energetischen Verwertung eingeordnet wird.
- **Thermochemische Verwertungsverfahren von den Recyclingquoten ausschließen**, sodass Pyrolyse, Vergasung und vergleichbare Verfahren nicht auf gesetzliche oder werkstoffliche Recyclingquoten angerechnet werden können.

Ziele der Abfallvermeidung (§ 7b)

- Die **Abfallvermeidungsziele müssen das absolute Pro-Kopf-Abfallaufkommen widerspiegeln** und mit dem **Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 kompatibel** sein.
- Ergänzung der Abfallvermeidungsziele um **verbindliche sektorspezifische Vermeidungsziele** für das Pro-Kopf-Aufkommen, insbesondere für Verpackungen, Elektrogeräte, Textilien, Bau- und Abbruchabfälle sowie für Abfälle aus Produktion und Gewerbe. Beispielsweise für

Textilien ein verbindliches Reduktionsziel von 30 % bis 2040 (ggü. 2026) mit Zwischenzielen für 2030 (10 %) und 2035 (20 %).

- Einführung **verbindlicher Zwischenziele für die Abfallvermeidungsziele bis 2030 und 2035** sowie verbindlicher **Prüf- und Nachsteuerungsmechanismen** zur Sicherstellung der Zielerreichung.
- Einführung eines **verbindlichen absoluten Ressourcenschutzziels zur Reduktion des Primärrohstoffverbrauchs** einschließlich ambitionierter Zwischenziele für 2030 und 2035 sowie eines langfristigen Zielpfades bis 2045 bzw. 2050. Das KrWG sollte das NKWS-Ziel von **8 Tonnen Raw Material Consumption (RMC)** pro Kopf und Jahr gesetzlich verankern.
- Perspektivisch sollte die Zielsystematik auf den umfassenderen Indikator **Total Material Consumption (TMC)** weiterentwickelt und durch Zielwerte von 2 Tonnen biotischen und 6 Tonnen abiotischen Rohstoffen pro Kopf und Jahr konkretisiert und sektorspezifisch heruntergebrochen werden. Hierfür ist ein belastbares und transparentes Monitoring aufzubauen.

Abfallvermeidungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 20a)

- **Ergänzung der Abfallvermeidungspflichten der örE des § 20a KrWG durch konkrete Mindestanforderungen:** Es muss festgelegt werden, auf welche Produktgruppen sich die Pflicht bezieht und dass mindestens eine Annahmestelle für Wiederverwendung pro 1.000 Einwohner:innen sowie eine Annahmestelle für Wiederverwendung mit Secondhand-Kaufhaus pro 100.000 Einwohner:innen vorzusehen ist.
- **Sperrmüllabholung für private Haushalte muss mindestens einmal jährlich kostenlos angeboten** werden und dabei muss auch die Möglichkeit geschaffen werden, gebrauchsfähige Gegenstände mit der Sperrmüllabholung für die Wiederverwendung abzugeben.
- **Hersteller müssen über die erweiterte Produktverantwortung (EPR) finanziell an der Infrastruktur für die (Vorbereitung zur) Wiederverwendung von Produkten beteiligt werden:** EPR-Beiträge müssen verpflichtend auch für Reparatur- und Wiederverwendungsmaßnahmen eingesetzt werden.
- **Einführung verbindlicher Quoten für die (Vorbereitung) zur Wiederverwendung** in den entsprechenden produktspezifischen Regelungen für die Herstellerverantwortung.

Produktverantwortung und Obhutspflicht (§§ 23-25)

- **Die Obhutspflicht im KrWG muss erhalten bleiben und die geplante Streichung ist zurückzunehmen.**
- Die Obhutspflicht muss durch **Rechtsverordnungen nach § 23 Absatz 4 KrWG konkretisiert werden**, sodass produktspezifisch klare Pflichten, verantwortliche Akteure und Sanktionen bei Nichteinhaltung definiert werden. Hersteller und Vertreiber müssen verpflichtet werden, gebrauchsfähige Produkte zu erhalten und einer weiteren Nutzung zuzuführen. **Ein Recycling neuwertiger Waren sollte nur erlaubt sein, wenn die Produkte nicht gesetzlichen Anforderungen entsprechen.**
- **Transparenz- und Berichtspflichten nach § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG (ursprünglich) sind zu erhalten und auszubauen**, damit der Verbleib unverkaufter und retournierter Produkte nachvollziehbar wird.

- **Die Obhutspflicht muss ausdrücklich auch für Lebensmittel erhalten und durch eine Rechtsverordnung konkretisiert werden.** Unternehmen entlang der Lebensmittelversorgungskette sind zu verpflichten, Lebensmittelüberschüsse systematisch zu erfassen, deren Ursachen und Umfang zu dokumentieren sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Vermeidung umzusetzen und darüber regelmäßig zu berichten.
- Die **Obhutspflicht muss auch für Textilien erhalten bleiben und um eine Pflicht zur systematischen Erfassung** produzierter, retournierter und unverkaufter Mengen ergänzt werden. Die ESPR-Vernichtungsverbote ersetzen sie nicht: Sie enthalten Ausnahmen, erfassen nicht alle Textilprodukte, und es ist unklar, welche Behörden Vollzug und Sanktionierung übernehmen.

Anforderungen an Verbote (§ 24)

- Vorlage eines **vollumfängliches Produktverbot von Einweg E-Zigaretten in 2026**. Die Verordnungsermächtigung des § 24 KrWG darf das Produktverbot für Einweg-E-Zigaretten nicht verzögern.
- Erweiterung der **Verbotsgründe von ressourcenintensiven Produkten mit Einwegcharakter** bei verfügbaren Mehrweglösungen bzw. wiederverwendbaren Lösungen.

Online-Marktplätze (§ 25)

- **Einführung verbindlicher Prüf- und Sorgfaltspflichten für Online-Marktplätze zur Überprüfung der Einhaltung der Kreislaufwirtschaftsvorgaben** von Hersteller und Vertreibern, wie etwa Registrierung und vorhandene Rücknahmemöglichkeiten, auf Vollständigkeit, Konformität und Plausibilität vor der Freischaltung von Angeboten.
- **Einführung einer subsidiären Verantwortung von Online-Marktplätzen für die Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung**, wenn Hersteller und Vertreiber die EPR-Pflichten nicht einhalten.
- **Schaffung wirksamer und abschreckender Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen Prüf- und Sorgfaltspflichten von Online-Marktplätzen.**

Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen (§ 33a)

- § 33a KrWG ist um **verbindliche Berichtspflichten für Unternehmen** entlang der Lebensmittelversorgungskette zu ergänzen. Diese müssen Lebensmittelüberschüsse, deren Ursachen sowie ergriffene Vermeidungsmaßnahmen umfassen.
- Das Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen ist um **verbindliche Maßnahmen gegen vermeidbare Lebensmittelverluste** entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette zu erweitern, beispielsweise durch weniger strenge optische Standards für Obst und Gemüse im Lebensmitteleinzelhandel.

Programm zur Vermeidung von Textilabfällen

- **Verbindliches Reduktionsziel für Textilabfälle in § 7b (neuer Absatz 4):** mindestens 30 % bis 2040 gegenüber 2026, mit Zwischenzielen von 10 % bis 2030 und 20 % bis 2035.
- **Verbindliche Berichtspflichten für Hersteller** entlang der textilen Wertschöpfungskette zu in Verkehr gebrachten Mengen, Produktionszyklen und ergriffenen Vermeidungsmaßnahmen.

- **Verbindliche Maßnahmen gegen vermeidbare Textilabfälle**, insbesondere gegen Überproduktion und kurze Produktzyklen bei Ultra-Fast-Fashion.

Öffentliche Beschaffung (§ 45)

- **Verbindliche und quantitative Ziele für die kreislaufgerechte Beschaffung bis 2030 müssen festgelegt werden**, um die Klima- und Ressourcenschutz in der öffentlichen Hand zu verankern.
- **„Zumutbare Mehrkosten“ klar definieren**, wobei der unbestimmte Rechtsbegriff in § 45 Absatz 2 KrWG konkretisiert und ein verbindlicher Mehrkostenrahmen festgelegt werden muss. Vorbild kann hier die soziale Beschaffung bieten, die beispielsweise 15 % Mehrkosten erlaubt.
- **Zentrale Unterstützung schaffen, verbindliche Vorgabe und Best-Practice-Pool einführen**, durch die Einrichtung einer Stabsstelle oder zentralen Beschaffungsstelle, die Beschaffer:innen fachlich und rechtlich berät, praxisnahe und verbindliche Vorgaben stellt und nutzbare Vorlagen für Ausschreibungen und Verträge bereitstellt.
- **Explizite Vorgaben zur vorrangigen Förderung von Wiederverwendung und Reparatur**, etwa für Leih-, Miet- und Sharingangebote, Reparaturdienstleistungen sowie die Beschaffung von wiederaufbereiten und Second-Hand-Produkten anstelle von Neuware, insbesondere bei Elektrogeräten und Textilien.
- **Kreislaufschränkende Produkte ausschließen**, indem kreislaufwirtschaftsspezifische Negativlisten besonders vermeidbare, ressourcenintensive, kurzlebige Produkte von der öffentlichen Beschaffung ausnehmen. Dazu gehören beispielsweise Einwegflaschen, Kaffeekapseln, Einwegbatterien, Papier aus Primärfasern sowie Textilien, die nicht den Mindestanforderungen der ESPR entsprechen.
- **Eine Begründungspflicht verankern**, sodass Abweichungen von der gesetzlichen Bevorzugungspflicht und der Abfallhierarchie schriftlich, nachvollziehbar und überprüfbar begründet werden müssen.
- **Eine wirksame Kontrollinstanz schaffen**, die die Umsetzung der kreislaufgerechten Beschaffung nach § 45 KrWG regelmäßig und stichprobenartig überprüft.
- **Wirksame Sanktionen bei Verstoß gegen § 45 KrWG einführen**, um Verstöße gegen die Vorgaben zur kreislaufgerechten Beschaffung konsequent zu ahnden. Dies muss insbesondere für unbegründete Abweichungen von der Abfallhierarchie und Verstöße gegen die Begründungspflicht gelten.

Vollzug und Sanktionen (§ 69)

- **Eine Vollzugsoffensive im Kreislaufwirtschaftsgesetz verankern**, indem bundesweit verbindliche quantitative und qualitative Mindeststandards für behördliche Kontrollen eingeführt werden.
- **Die Bundesländer beim Vollzug gezielt unterstützen**, indem gemeinsame Unterstützungsstrukturen geschaffen und Zentralisierungspotenziale für den Vollzug der Kreislaufwirtschaft geprüft und genutzt werden.

- **Den Vollzug vereinfachen und Marktüberwachungsbehörden entlasten**, indem Hersteller, Vertreiber und Online-Marktplätze stärker in die Verantwortung genommen werden, insbesondere durch eine Systembeteiligungspflicht für Hersteller von Elektrogeräten sowie Prüf- und Sorgfaltspflichten für Online-Marktplätze.

AUSFÜHRUNGEN

Erweiterte Herstellerverantwortung

Verbindliche Regeln zur Erweiterten Herstellerverantwortung produktübergreifend festlegen.

Die allgemeinen **Mindestanforderungen an Regime der erweiterten Herstellerverantwortung (EPR)** nach Art. 8a der Abfallrahmenrichtlinie (2008/98/EC) sind im Kreislaufwirtschaftsgesetz bislang nicht vollumfänglich als produktübergreifender, unmittelbar wirksamer Rechtsrahmen verankert. Dies hat zur Folge, dass die ökologischen Potentiale durch mehr Herstellerpflichten in Deutschland derzeit für verschiedene Produkte verschenkt werden. Art. 8a aus der Abfallrahmenrichtlinie verlangt unter anderem klare Rollen und Verantwortlichkeiten aller beteiligten Akteure, messbare Ziele im Einklang mit der Abfallhierarchie, belastbare Berichterstattungs- und Kontrollsysteme, die Ökomodulation von Herstellerbeiträgen sowie einen wirksamen Überwachungs- und Durchsetzungsrahmen. Bisher sind entsprechende Grundlagen für die Herstellerverantwortung im Kreislaufwirtschaftsgesetz nicht verbindlich und produktübergreifend definiert, sondern die konkrete Ausgestaltung bleibt weitgehend den jeweiligen produktspezifischen Regelwerken überlassen. Hieraus ergeben sich sehr große Unterschiede zwischen den Herstellerpflichten für verschiedene Produkte in Deutschland. Eine Harmonisierung würde große Potentiale für die Reduktion von Umweltbelastungen sowie administrativem Aufwand heben.

Die von der DUH beauftragte Studie von cyclos und Öko-Institut zur [Weiterentwicklung der Produktverantwortung im ElektroG](#) zeigt exemplarisch für Elektro- und Elektronikgeräte, dass zentrale Anforderungen des Art. 8a AbfRRL im bestehenden System nur unzureichend abgebildet sind, etwa durch die nicht eindeutige Zuordnung von Verantwortung für die Erreichung von Umweltzielen, fehlende messbare Ziele für die Vorbereitung zur Wiederverwendung, fehlende Anreize für Abfallbesitzende zur korrekten Entsorgung, der unzureichenden Ökomodulation von Herstellerbeiträgen oder Defiziten bei Vollzug und Sanktionierung. Durch eine Umstellung der aktuellen Systematik der "geteilten Herstellerverantwortung" auf ein System der vollständigen erweiterten Herstellerverantwortung könnten nach entsprechenden Modellrechnungen jährlich bis zu 1,26 Millionen Tonnen an Altgeräten mehr erfasst werden und **bis zu 810.000 Tonnen Rohstoffe im Gesamtwert von 2,08 Milliarden Euro zusätzlich im industriellen Kreislauf gehalten werden**. Dies würde zudem CO₂-Emissionen **von bis zu 1,92 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente einsparen**. Die zusätzliche Beschäftigung wurde auf bis zu 39.000 zusätzliche Arbeitsplätze in der Kreislaufwirtschaft beziffert.

Die **Ökomodulation** von EPR-Beiträgen der Hersteller ist ebenfalls eine Mindestanforderung nach der Abfallrahmenrichtlinie (Art 8a Abs. 4 lit. b). Sie ermöglicht es, über die Ausrichtung dieser Beiträge an ökologischen Kriterien wie Haltbarkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit und Schadstoffgehalt Anreize für Hersteller zu setzen, ihre Produkte umweltfreundlicher zu designen. Das Prinzip der Ökomodulation sollte produktübergreifend im Kreislaufwirtschaftsgesetz festgelegt werden, wobei zugleich eine Ermächtigungsgrundlage geschaffen werden sollte, damit in den produktspezifischen Gesetzen die genauen Umweltkriterien für die Ökomodulation und deren Höhe festgelegt werden. Hierbei empfiehlt es sich, produktspezifisch gesetzlich ein Bonus-Malus-System festzulegen, durch das einheitliche Zu- und Abschläge für die Erfüllung der Kriterien definiert sind.

Abfallbewirtschaftungsziele bzw. ökologische Ziele für die erweiterte Herstellerverantwortung müssen produktübergreifend verbindlicher ausgestaltet werden und andererseits entsprechend Art. 8a Abs. 1 lit. b im Einklang mit der Abfallhierarchie festgelegt werden. Ein Vergleich der Systematik für Elektrogeräte auf der einen Seite (Sammelquote im Jahr 2024 31,7 % bei gesetzlichem Ziel von 65 %) und Gerätebatterien (Sammelquote im Jahr 2025 54,8 % bei gesetzlichem Ziel von 50 %) auf der anderen Seite verdeutlicht, dass ökologische Zielquoten, die für die Hersteller bzw. die Organisationen für Herstellerverantwortung (OfHs) verbindlich sind, besser eingehalten werden als allgemeine Branchenquoten. Daher sollte die Erfüllung entsprechender Zielvorgaben für die OfHs/Hersteller als verbindliche Voraussetzung für deren Geschäftstätigkeit bzw. die Inverkehrbringung festgelegt werden (z.B. im Batterierecht als Zulassungsvoraussetzung für OfHs). Die Vorteile einer verbindlichen Sammelquote für Elektrogeräte zeigt auch die [ElektroG-Studie](#) auf. Zusätzlich braucht es neben Quoten für die Sammlung und das Recycling **verbindliche separate Quoten für die Vorbereitung zur Wiederverwendung für die OfHs bzw. Hersteller**, damit diese Ziele die Abfallhierarchie entsprechend der Abfallrahmenrichtlinie widerspiegeln.

Erweiterte Herstellerverantwortung darf nicht auf die Finanzierung der Abfallbewirtschaftung (Sammlung, Sortierung und Recycling) beschränkt bleiben, sondern muss konsequenter an der Abfallhierarchie ausgerichtet werden. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz sollte daher produktübergreifend klarstellen, dass **EPR-Regime auch Finanzierungsmechanismen zur Förderung der Abfallvermeidung, Reparatur, Wiederverwendung und zirkulärer Geschäftsmodelle enthalten müssen**. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Hersteller die Kosten der Abfallbewirtschaftung lediglich einpreisen, während ressourcenintensive, kurzlebige und schwer reparierbare Geschäftsmodelle wirtschaftlich attraktiv bleiben. Für den Textilbereich sei dafür auf einen [rechtlichen Vermerk](#) verwiesen, der die Zulässigkeit der Verwendung von EPR-Mitteln für Infrastrukturen in einem Transformationsfonds in Deutschland intensiv untersucht hat. Dabei zeigte sich, dass bereits jetzt EPR-Mittel gezielt für Abfallvermeidung, Wiederverwendung, Reparatur und zirkuläre Infrastrukturen eingesetzt werden können. Ein entsprechender Transformationsfonds wird als rechtlich zulässiges Instrument auf Basis der Abfallrahmenrichtlinie eingeordnet. Auch die Praxis in Frankreich zeigt, dass EPR-Systeme über die reine Entsorgungsfinanzierung hinausgehen können. Dort werden herstellerfinanzierte Reparaturfonds genutzt, um Verbraucher:innen unmittelbar bei der Reparatur von Produkten zu entlasten. Der „Bonus Réparation“ wird über Beiträge der Hersteller an staatlich zugelassene EPR-Organisationen finanziert und gilt für zahlreiche weitere Produktgruppen, wie z.B. Elektrogeräte, Textilien und Schuhe oder Sport- und Freizeitartikel.

Zudem sollte im Kreislaufwirtschaftsgesetz produktübergreifend festgelegt werden, dass Hersteller ihre Pflichten zur erweiterten Produktverantwortung über kollektive OfHs erfüllen müssen (sog. **Systembeteiligungspflicht**). Ohne eine solche Pflicht würden Mechanismen wie die Ökomodulation, verbindliche Umweltziele oder die gezielte Nutzung von EPR-Beiträgen für Abfallvermeidung etc. ins Leere laufen, da Hersteller ohne Systembeteiligung dann diesen Pflichten nicht in gleichem Maße wie OfHs unterliegen würden. Ein aktuelles Beispiel für diese Problematik ist das Batterierecht-EU-Anpassungsgesetz. Hersteller mit besonders umweltschädlichen Batterien können höhere Gebühren im Rahmen der Ökomodulation nach § 10 einfach umgehen, indem sie ihre Herstellerverantwortung individuell wahrnehmen. Auch könnten sich Hersteller so den gemeinschaftlichen Kommunikationsaufgaben nach § 25 entziehen (siehe ausführliche [Stellungnahme zum Batterierecht-EU-Anpassungsgesetz](#)).

Weitere wichtige Pflichten für OfHs/Hersteller, die im Kreislaufwirtschaftsgesetz festgelegt werden müssen, beziehen sich auf die **Verbesserung der Sammelinfrastruktur** sowie die **Aufklärung** von Verbraucher:innen. Beispielsweise sollte das Kreislaufwirtschaftsgesetz die Ermächtigungsgrundlage schaffen, damit in den produktspezifischen Gesetzen Vorgaben zur Dichte der Sammelinfrastruktur (Sammeldichte/Einwohner:innen) und Umfang der Informationsarbeit (Anteil der Kosten für Aufklärungsarbeit an den EPR-Gesamtkosten) gemacht werden können. Auch sollte der Erfolg der getrennten Sammlung besser kontrolliert werden, beispielsweise indem OfHs/Hersteller regelmäßige, unabhängige **Abfallanalysen des Restabfalls** finanzieren. Der Gehalt an Abfällen im Restabfall, die produktspezifischen Herstellerpflichten

unterliegen, sollte darüber hinaus auch durch produktspezifische Gesetze begrenzt werden können. Für entsprechende Grenzwerte ist ebenfalls die Ermächtigungsgrundlage im Kreislaufwirtschaftsgesetz zu legen.

Über die unionsrechtlich vorgegebene Herstellerverantwortung für z.B. Verpackungen, Textilien, Elektrogeräte, Batterien und Fahrzeuge hinaus sollte nach französischem Vorbild die erweiterte Herstellerverantwortung **auf weitere ressourcen- und abfallrelevante Produktgruppen** ausgeweitet werden. Frankreich hat insbesondere beispielsweise für Möbel und Matratzen, Spielzeug, Sport- und Freizeitartikel sowie Bauprodukte und Baumaterialien eigene Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung eingeführt. Dabei müssen sich die Hersteller unter anderem an den Kosten der Sammlung, Sortierung, Wiederverwendung und Verwertung beteiligen. Hierfür sollten die §§ 23 und 25 KrWG so konkretisiert werden, dass die Bundesregierung durch Rechtsverordnungen für weitere Produktgruppen verbindliche Herstellerpflichten festlegen kann (insb. zu Registrierung, Rücknahme, Finanzierung der kommunalen und gemeinnützigen Sammel- und Wiederverwendungsstrukturen, Ökodesign-Anreizen, Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling). Die Ausweitung auf weitere Produkte sollte sich mindestens auf die bereits in Frankreich geregelten Produktgruppen beziehen und diese Produktgruppen sollten im Kreislaufwirtschaftsgesetz genannt und deren Einführung mit einem Zeitplan festgelegt werden.

Forderungen:

- Vollständige **Übernahme der Mindestanforderungen an Regime der EPR** aus der Abfallrahmenrichtlinie Art. 8a in das Kreislaufwirtschaftsgesetz (§ 23).
- Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für eine **produktübergreifende Ökomodulation** sowie produktspezifischer Bonus-Malus-Systeme mit einheitlichen Zu- und Abschlägen der EPR-Beiträge in Abhängigkeit von der Erfüllung wichtiger Ökodesign-Kriterien.
- Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage für **Abfallbewirtschaftungs-/Umweltziele**, die von OfHs verbindlich erfüllt werden müssen. Produktübergreifend müssen Ziele für die Sammlung, die Vorbereitung zur Wiederverwendung und das Recycling festgelegt werden.
- Ausweitung von Pflichten für die EPR entsprechend der Abfallhierarchie, sodass Herstellerbeiträge produktübergreifend auch zur **Förderung von Abfallvermeidung, Reparatur, Wiederverwendung** und zirkuläre Geschäftsmodelle eingesetzt werden müssen.
- Festlegung einer grundsätzlichen **Systembeteiligungspflicht** für alle produktspezifischen Gesetze mit Herstellerpflichten, nach der Hersteller verpflichtet sind, sich kollektiven OfHs anzuschließen.
- Schaffung einer **Ermächtigungsgrundlage für produktspezifische Herstellerpflichten** zu Sammelinfrastruktur, Aufklärung und Kontrollen des Sammelerfolgs.
- **Ausweitung der EPR-Regelungen auf weitere Produkte**, mindestens auf Möbel, Matratzen, Spielzeug, Sport- und Freizeitartikel sowie Bauprodukte und Baumaterialien.

Chemische Verwertungsverfahren (§ 6)

Chemische Verwertungsverfahren müssen in der Abfallhierarchie hinter dem werkstofflichen Recycling stehen. Thermochemische Verfahren wie Pyrolyse und Vergasung dürfen nicht auf Recyclingquoten angerechnet werden.

Der Gesetzentwurf führt eine eigenständige Definition für chemische Recyclingverfahren ein und stellt diese fälschlicherweise mit dem werkstofflichen bzw. mechanischen Recycling auf eine Stufe der Abfallhierarchie.

Die DUH warnt gemeinsam mit anderen Verbänden davor, die Verfahren Pyrolyse und Vergasung als stoffliche Verwertung einzuordnen, da diese Verfahren das Material bis zum Rohstoff der Kunststoffherstellung aufspalten und erhebliche ökologische Nachteile aufweisen (siehe ausführliches [Positionspapier](#)). Die Pyrolyse von Kunststoffverpackungen erzielt nur geringe Materialausbeuten, benötigt große Mengen Energie, erzeugt schadstoffhaltige Produkte und vernichtet Materialien, die beim mechanischen Recycling erhalten bleiben würden. Zudem gibt es erhebliche Zweifel daran, dass die Pyrolyse ohne zusätzliche Verdünnung mit erdölbasierten Rohstoffen Kunststoffe in Neumaterialqualität erzeugen kann (siehe [Studie von Zero Waste Europe](#)). Gleichzeitig ist die Pyrolyse intransparent wie beispielsweise in Bezug auf die Deklaration von Rezyklatgehalten und damit für Verbraucher:innen kaum nachvollziehbar. Aus diesen Gründen sollten Verfahren wie die Pyrolyse oder Vergasung als **stoffliche Verwertungsverfahren klassifiziert werden**. Dazu ist keine Änderung der Abfallhierarchie in § 6 notwendig. Verfahren wie die Solvolyse, bei denen Mono- und Oligomere des Kunststoffs erhalten bleiben, könnten als chemische Recyclingverfahren anerkannt werden.

Auch die Anrechnung chemischer Verwertungsverfahren auf die Recyclingquoten würde erhebliche Fehlanreize schaffen. Bei der Pyrolyse gehen häufig mehr als 50 % des eingesetzten Materials verloren, etwa durch die Nutzung als Prozessenergie oder die Entstehung nicht verwertbarer Rückstände. Würde dennoch der gesamte Input als recycelt angerechnet, würden die tatsächlichen Recyclingmengen erheblich überschätzt. Besonders problematisch ist das Massenbilanzverfahren mit freier Allokation. Dabei können recycelte Rohstoffe rechnerisch bestimmten Produkten zugeordnet werden, ohne dass im Endprodukt tatsächlich eine entsprechende Menge recycelten Kunststoffs nachweisbar sein muss.

Es droht die Verdrängung des mechanischen Recyclings. Denn eine rechtliche Gleichstellung würde zudem den Druck auf die Industrie verringern, Verpackungen vollständig recyclingfähig zu gestalten. Finanzstarke Chemie- und Mineralölkonzerne könnten große Mengen gut mechanisch recycelbarer Kunststoffabfälle aufkaufen, um ihre Pyrolyseanlagen auszulasten. Dadurch würden mechanischen Recyclingunternehmen knappe und hochwertige Monomaterialien wie saubere PET oder PE Abfälle entzogen.

Die Deutsche Umwelthilfe lehnt die im Entwurf vorgesehene Gleichstellung von mechanischem Recycling und chemischen Verwertungsverfahren deshalb entschieden ab. Eine Gleichstellung mit dem vorteilhaften werkstofflichen Recycling untergräbt die Kreislaufwirtschaft. Sie verwässert den Recyclingbegriff, schwächt die Wirksamkeit und Aussagekraft gesetzlicher Recyclingquoten und gefährdet Recyclingverfahren, die deutliche Umweltvorteile bieten. Chemische Verwertungsverfahren dürfen daher nur als letzte Option für Abfälle infrage kommen, die nachweislich nicht werkstofflich recycelt werden können, etwa aufgrund ihrer Zusammensetzung oder Schadstoffbelastung. Denkbar wäre eine differenzierte Betrachtung chemischer Verfahren und deren Einordnung in der Abfallhierarchie. Solvolyse könnte als nachrangige Zwischenstufe zwischen dem werkstofflichen Recycling auf Stufe 3 und der sonstigen Verwertung auf Stufe 4 eingeordnet werden, während Pyrolyse und Vergasung der Stufe 4 zuzuordnen wäre. Eine Anrechnung auf gesetzliche Recyclingquoten muss zugleich ausgeschlossen werden – sowie die mit dem Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz eingeführte Aufweichung rückgängig gemacht werden.

Forderungen:

- **Chemische Verwertungsverfahren (wie z.B. Pyrolyse oder Vergasung) dem werkstofflichen Recycling nachordnen**, damit Verfahren mit nachgewiesenen Umweltvorteilen in der Abfallhierarchie eindeutig Vorrang erhalten.

- **Eine eigenständige Zwischenstufe für echtes chemisches Recycling wie etwa Solvolyse aber exklusive Pyrolyse und Vergasung prüfen**, die zwischen dem werkstofflichen Recycling und der energetischen Verwertung eingeordnet wird.
- **Thermochemische Verwertungsverfahren von den Recyclingquoten ausschließen**, sodass Pyrolyse, Vergasung und vergleichbare Verfahren nicht auf gesetzliche oder werkstoffliche Recyclingquoten angerechnet werden können.

Ziele der Abfallvermeidung (§ 7b)

Verbindliche sektorspezifische Abfallvermeidungs- und Ressourcenschutzziele mit ambitionierten Zwischenzielen sowie Prüf- und Nachbesserungsmechanismen festlegen.

Der Gesetzentwurf geht einen wichtigen und ausdrücklich zu begrüßenden Schritt, indem er erstmals verbindliche nationale Abfallvermeidungsziele vorsieht. Nur durch gesetzlich verankerte und überprüfbare Ziele kann es gelingen, das Abfallaufkommen tatsächlich zu verringern. Denn bisher ist in Deutschland keine ausreichende Entwicklung hin zu weniger Ressourcenverbrauch und geringeren Abfallmengen erkennbar.

Die vorgesehene Reduktion des Pro-Kopf-Aufkommens bei Siedlungsabfällen ist dabei grundsätzlich der richtige Ansatz. Absolute Pro-Kopf-Ziele bilden die tatsächliche Entwicklung des Abfallaufkommens ab und verhindern, dass wirtschaftliche oder demografische Veränderungen eine ausbleibende Abfallvermeidung verschleiern, wie etwa bei der Abfallintensität.

Der übergeordnet vorgesehene Indikator der Abfallintensität ist unzureichend, um die Entwicklung des absoluten Abfallaufkommens verlässlich zu bewerten und politisch als Richtwert zu nehmen. Er setzt das Abfallaufkommen ins Verhältnis zur Wirtschaftsleistung und gibt daher nur begrenzt Auskunft darüber, ob tatsächlich weniger Abfälle entstehen. So kann beispielsweise durch eine inflationsbedingte Steigerung des Bruttoinlandsprodukts die Abfallintensität sinken, obwohl das Abfallaufkommen gleichbleibt. **Nach Angaben des Umweltbundesamtes ist die Abfallintensität zwischen 2000 und 2023 um 38 Prozentpunkte gesunken. Das Nettoabfallaufkommen verringerte sich im gleichen Zeitraum jedoch lediglich von rund 400 Millionen Tonnen auf 380 Millionen Tonnen.**

Die Abfallvermeidungsziele müssen deshalb konsequent am absoluten Pro-Kopf-Abfallaufkommen ausgerichtet werden. Ihre Ambition muss zudem mit dem **Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 vereinbar** sein und einen angemessenen Beitrag zur Erreichung der Klimaziele leisten.

Darüber hinaus fehlt bislang eine Aufschlüsselung der Ziele nach besonders abfall- und ressourcenintensiven Stoffströmen. Erforderlich sind verbindliche sektorspezifische Abfallvermeidungsziele, insbesondere für Verpackungen, Elektrogeräte, Textilien, Bau- und Abbruchabfälle sowie für Abfälle aus Produktion und Gewerbe. Für Textilien sollte beispielsweise ein verbindliches Abfallvermeidungsziel von mindestens 30 % bis 2040 gegenüber 2026 festgelegt werden. **Weiter braucht es verbindliche Zwischenziele für 2030 und 2035 sowie wirksame Mechanismen zur regelmäßigen Prüfung der Zielerreichung.** Werden die Ziele verfehlt, müssen verpflichtende und **wirksame Nachsteuerungsmaßnahmen** greifen.

Über die Abfallvermeidungsziele hinaus braucht Deutschland verbindliche und quantifizierbare Ressourcenschutzziele. Der hohe Verbrauch von Primärrohstoffen und das weiterhin zu hohe Abfallaufkommen gehören zu den größten Umweltproblemen unserer Zeit. Über 90 % des Biodiversitätsverlustes und der globalen Wasserknappheit sowie etwa die Hälfte der weltweiten Treibhausgasemissionen sind mit der Gewinnung und Verarbeitung natürlicher Ressourcen verbunden.

Das Kreislaufwirtschaftsgesetz sollte deshalb das Ziel der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie von 8 Tonnen Raw Material Consumption (RMC) pro Kopf und Jahr bis 2045 gesetzlich verankern. Ergänzend

sind ambitionierte Zwischenziele für 2030 und 2035 sowie ein langfristiger Zielpfad bis 2045 bzw. 2050 erforderlich. Verbindliche Ressourcenschutzziele schaffen Planungssicherheit, ermöglichen eine Überprüfung der Wirksamkeit politischer Maßnahmen und bilden den notwendigen Rahmen für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft.

Der Indikator RMC allein reicht mittelfristig nicht aus, um den gesamten absoluten Ressourcenverbrauch abzubilden. Deshalb sollte zunächst ein fundiertes und transparentes Monitoring für den Indikator Total Material Consumption (TMC) aufgebaut werden. Perspektivisch sollte die Zielsystematik auf diesen umfassenderen Indikator weiterentwickelt und durch Zielwerte von 2 Tonnen biotischen und 6 Tonnen abiotischen Rohstoffen pro Kopf und Jahr konkretisiert werden. Auch die Ressourcenschutzziele müssen sektorspezifisch heruntergebrochen werden.

Verbindliche und absolute Primärrohstoffverbrauchsziele müssen das zentrale Steuerungsinstrument der Ressourcenpolitik bilden. Entsprechend der Abfallhierarchie müssen sie den übergeordneten Rahmen für die Abfallvermeidungsziele setzen.

Forderungen:

- Die **Abfallvermeidungsziele müssen das absolute Pro-Kopf-Abfallaufkommen** widerspiegeln und mit dem **Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 kompatibel** sein.
- Ergänzung der Abfallvermeidungsziele um **verbindliche sektorspezifische Vermeidungsziele** für das Pro-Kopf-Aufkommen, insbesondere für Verpackungen, Elektrogeräte, Textilien, Bau- und Abbruchabfälle sowie für Abfälle aus Produktion und Gewerbe. Beispielsweise für Textilien ein verbindliches Reduktionsziel von 30 % bis 2040 (ggü. 2026) mit Zwischenzielen für 2030 (10 %) und 2035 (20 %).
- Einführung **verbindlicher Zwischenziele für die Abfallvermeidungsziele bis 2030 und 2035** sowie verbindlicher **Prüf- und Nachsteuerungsmechanismen** zur Sicherstellung der Zielerreichung.
- Einführung eines **verbindlichen absoluten Ressourcenschutzziels zur Reduktion des Primärrohstoffverbrauchs** einschließlich ambitionierter Zwischenziele für 2030 und 2035 sowie eines langfristigen Zielpfades bis 2045 bzw. 2050. Das KrWG sollte das NKWS-Ziel von **8 Tonnen Raw Material Consumption (RMC)** pro Kopf und Jahr gesetzlich verankern.
- Perspektivisch sollte die Zielsystematik auf den umfassenderen Indikator **Total Material Consumption (TMC) weiterentwickelt** und durch Zielwerte von 2 Tonnen biotischen und 6 Tonnen abiotischen Rohstoffen pro Kopf und Jahr konkretisiert und sektorspezifisch heruntergebrochen werden. Hierfür ist ein belastbares und transparentes Monitoring aufzubauen.

Abfallvermeidungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 20a)

Sammlung von Gebrauchsgüterprodukten durch konkrete Mindestanforderungen, kostenlose Rückgabemöglichkeiten und mehr Herstellerverantwortung stärken.

Mit dem neuen **§ 20a KrWG** werden erstmals **konkrete Abfallvermeidungspflichten für öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger geschaffen**. Die DUH **begrüßt diese Regelung** als wichtigen Schritt, um Produkte vor der Abfalleigenschaft zu bewahren und die Wiederverwendung in Deutschland zu stärken.

Damit die neuen Pflichten jedoch wirksam umgesetzt werden können, müssen zentrale Punkte konkretisiert werden. Der Gesetzesentwurf lässt insbesondere offen, für welche Produktgruppen die Pflicht zur Einrichtung von Annahmestellen für noch gebrauchstaugliche Gegenstände gelten. § 20a Absatz 4 Nummer 1 des Entwurfs überlässt es vollständig einer erst bis zum 31.12.2030 zu erlassenden Rechtsverordnung, welche Produktgruppen – einschließlich Textilien – überhaupt von der Annahmepflicht erfasst werden. Die Pflicht selbst gilt zudem erst ab dem 1.1.2033. Auch ist nicht definiert wie viele Annahmestellen in Bezug zur Einwohner:innenzahl erforderlich sind, damit Verbraucher:innen tatsächlich flächendeckend Zugang zu Wiederverwendungsangeboten haben.

Entsprechende **Konkretisierungen** sollten nicht in nachfolgende Rechtsakte verschoben werden, sondern direkt im Kreislaufwirtschaftsgesetz festgelegt werden.

Die DUH fordert, dass sich die Annahmestellen für noch gebrauchstaugliche Gegenstände mindestens auf die **folgenden Produktgruppen** erstreckt, die typischerweise in Haushalten anfallen und sich oft gut zur Wiederverwendung eignen:

- Textilien und Schuhe (inklusive Heimtextilien und Teppichen)
- Elektrogeräte
- Fahrräder und Zubehör
- Möbel (inkl. Matratzen)
- Werkzeuge und Gartengeräte
- Haushaltswaren, Bücher und sonstige Medien (z.B. CDs), Spielzeug, Musikinstrumente, Schreibwaren
- Sport-, Freizeit- und Campingartikel
- Baby- und Kinderausstattung (z.B. Kinderwagen)
- Bauprodukte (bis zu bestimmter Größe z.B. Türen oder Sanitäranlagen, originalverpackte Fliesen, Dielen etc.)

Für eine flächendeckende Versorgung mit entsprechenden Sammelstellen schlägt die DUH vor, mindestens eine Annahmestelle für Wiederverwendung pro 1.000 Einwohner:innen sowie eine Annahmestelle für Wiederverwendung mit Secondhand-Kaufhaus pro 100.000 Einwohner:innen vorzusehen. Zusätzlich muss festgeschrieben werden, dass die Abgabe gebrauchstauglicher Waren für Verbraucher:innen immer **kostenfrei** möglich sein muss. Dies sollte auch für die Abholung gebrauchsfähiger Altprodukte am Wohnort gelten, die für alle Einwohner:innen **mindestens einmal im Jahr** kostenfrei (ggf. in Kombination mit einer kostenlosen Sperrmüllabholung) möglich sein muss. Die DUH empfiehlt, die Abgabe von gebrauchsfähigen Waren mit dem Angebot von Second-Hand Produkten zu kombinieren, beispielsweise über ein Second-Hand-Kaufhaus oder einen Verschenkebereich auf dem Gelände des Wertstoffhofs (Beispiele aus der Praxis für Second-Hand-Kaufhäuser oder Verschenkebereich unter: [Wettbewerb „Grüner Wertstoffhof“ – Deutsche Umwelthilfe e.V.](#)). Neben dem stationären Angebot von Gebrauchtwaren sollten Wertstoffhöfe auch einen **digitalen Vertrieb der Gebrauchtwaren** prüfen, um noch mehr Waren der Wiederverwendung zuzuführen. Die Verpflichtung, digitale Plattformen für private Angebote zu schaffen, ist ein erster wichtiger Schritt, es sollten jedoch auch gut erhaltene Gegenstände, die an der Sammelstelle abgegeben werden auf diesen Plattformen angeboten werden.

Die **Berichtspflicht** nach §22a (3) ist ebenfalls zu begrüßen. Auf Basis der hierdurch gewonnenen Daten sollten ab dem Jahr 2035 verbindliche Wiederverwendungsziele für öffentlich-rechtliche Entsorger festgelegt werden.

Grundsätzlich dürfen jedoch funktionierende Wiederverwendungsstrukturen nicht allein durch die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger und damit über kommunale Abfallgebühren bzw. die Gebühren bei

Anlieferung finanziert werden. Hersteller müssen im Rahmen der **erweiterten Produktverantwortung** (EPR) stärker an der Finanzierung von Strukturen für die Wiederverwendung beteiligt werden. Dazu ist es notwendig, dass Hersteller verpflichtet werden, sich kollektiven Organisationen für Herstellerverantwortung (OfHs) anzuschließen, welche gezielt auch **Beiträge für die Förderung von Maßnahmen zur Abfallvermeidung, Reparatur und Wiederverwendung** einsetzen müssen (siehe Abschnitt “Verbindliche Regeln zur Erweiterten Herstellerverantwortung produktübergreifend festlegen”). Über diese Zahlungen können auch Initiativen der öRE zur Separierung entsprechender Produkte für die Wiederverwendung finanziert werden. Darüber hinaus braucht es produktspezifisch für OfHs **verbindliche Quoten für die Wiederverwendung bzw. die Vorbereitung zur Wiederverwendung**. Denn die Verantwortung, getrennt gesammelte, gebrauchsfähige Produkte tatsächlich wiederzuverwenden und sie nicht weiterhin überwiegend dem Recycling zuzuführen, sollte für Produkte, die bereits jetzt unter die Regularien der Herstellerverantwortung fallen, zuallererst bei den Herstellern liegen (Verursacherprinzip). Zudem sollten entsprechende Regelungen der erweiterten Herstellerverantwortung schnellstmöglich auch auf weitere Produktgruppen ausgeweitet werden.

Forderungen:

- **Ergänzung der Abfallvermeidungspflichten der öRE des § 20a KrWG durch konkrete Mindestanforderungen:** Es muss festgelegt werden, auf welche Produktgruppen sich die Pflicht bezieht und dass mindestens eine Annahmestelle für Wiederverwendung pro 1.000 Einwohner:innen sowie eine Annahmestelle für Wiederverwendung mit Secondhand-Kaufhaus pro 100.000 Einwohner:innen vorzusehen ist.
- **Sper müllabholung für private Haushalte muss mindestens einmal jährlich kostenlos angeboten** werden und dabei muss auch die Möglichkeit geschaffen werden, gebrauchsfähige Gegenstände mit der Sper müllabholung für die Wiederverwendung abzugeben.
- **Hersteller müssen über die erweiterte Produktverantwortung (EPR) finanziell an der Infrastruktur für die (Vorbereitung zur) Wiederverwendung von Produkten beteiligt werden:** EPR-Beiträge müssen verpflichtend auch für Reparatur- und Wiederverwendungsmaßnahmen eingesetzt werden.
- **Einführung verbindlicher Quoten für die (Vorbereitung) zur Wiederverwendung** in den entsprechenden produktspezifischen Regelungen für die Herstellerverantwortung.

Produktverantwortung und Obhutspflicht (§§ 23-25)

Obhutspflicht erhalten und umsetzen.

Die geplante Streichung der Obhutspflicht (§ 23 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 Nummer 11 KrWG) wäre ein massiver Rückschritt für die Abfallvermeidung und den Ressourcenschutz. Die gesetzlich verankerte Obhutspflicht bietet einen wichtigen Rahmen, um Hersteller und Vertreiber dazu zu verpflichten, gebrauchsfähige Produkte zu erhalten, einer weiteren Nutzung zuzuführen und unnötige Zerstörung/Verwertung zu vermeiden. Keinesfalls können die aus dem EU-Recht stammenden neuen spezifischen Regelungen gegen die Zerstörung von Textilien und Schuhen als Rechtfertigung dienen, diese für sämtliche Erzeugnisse geltende Obhutspflicht abzuschaffen. Statt dieses Instrument abzuschaffen, muss die Bundesregierung durch konkrete Rechtsverordnungen mit verbindlichen Pflichten für Verantwortliche die Obhutspflichten schärfer ausgestalten.

Obwohl viele Produkte bereits vor der Nutzung (z.B. im Rahmen von Retouren oder also unverkaufter Lagerbestand) vernichtet werden, fehlt es bislang an wirksamen Vorgaben, um diese Ressourcenverschwendung zu verhindern. **Allein in Deutschland wurden im Jahr 2025 schätzungsweise 18 Millionen**

retournierte Artikel entsorgt, davon ein großer Anteil Elektrogeräte. Die Umweltentlastung durch den Erhalt und die Wiederverwendung gebrauchsfähiger Produkte ist erheblich: Jede vermiedene Produktvernichtung reduziert den Bedarf an Primärrohstoffen, Herstellungsenergie und Treibhausgasemissionen.

Eine ambitionierte Kreislaufwirtschaft muss daher bereits vor der Entstehung von Abfällen ansetzen und verhindern, dass wertvolle Produkte überhaupt aus dem Nutzungskreislauf ausscheiden. Die Vernichtung funktionsfähiger Produkte widerspricht den Grundprinzipien der Kreislaufwirtschaft und verhindert die Wiederverwendung als eine der höchsten Stufen der Abfallhierarchie. Hersteller von Produkten müssen daher unbedingt verpflichtet werden, die Gebrauchstauglichkeit der Produkte zu erhalten.

Die bestehende Obhutspflicht nach § 23 Absatz 2 Nummer 11 KrWG verpflichtet Hersteller und Vertreiber im Rahmen ihrer Produktverantwortung dazu, dafür Sorge zu tragen, dass die Gebrauchstauglichkeit von Erzeugnissen erhalten bleibt und diese nicht zu Abfall werden. Allerdings handelt es sich bislang lediglich um eine sogenannte „latente“ Grundpflicht: **Konkrete und durchsetzbare Verpflichtungen entstehen erst, wenn die Bundesregierung nach § 23 Absatz 4 KrWG durch Rechtsverordnung festlegt, welche Akteure für welche Erzeugnisse verantwortlich sind und welche konkreten Maßnahmen umzusetzen sind.** Eine solche Konkretisierung ist dringend notwendig. Dabei müssen Hersteller und Vertreiber verpflichtet werden, gebrauchsfähige Produkte zu erhalten und einer weiteren Nutzung beziehungsweise Wiederverwendung zuzuführen (und dazu ggf. mit Reuse-Akteuren kooperieren). Ein Recycling neuwertiger Waren sollte nur erlaubt sein, wenn die Produkte nicht gesetzlichen Anforderungen entsprechen. Es müssen zudem wirksame Sanktionen bei Nichteinhaltung der Vorgaben definiert werden und ausreichende behördliche Kontrollen sichergestellt werden.

Mit der geplanten Streichung von § 23 Absatz 1 Satz 3 und Absatz 2 Nummer 11 KrWG sowie den dazugehörigen **Berichtspflichten** in § 25 Absatz 1 Nummer 9 (ursprünglich) würde daher nicht nur ein bestehender Rechtsrahmen entfallen, sondern auch die Grundlage für eine zukünftige wirksame Regulierung und entsprechende Transparenzanforderungen beseitigt werden. Die geplante Streichung der Berichtspflichten hat zur Folge, dass in Zukunft wichtige Informationen darüber fehlen werden, welche Mengen gebrauchsfähiger Produkte vernichtet werden und aus welchen Gründen dies geschieht. Dies könnte dazu führen, dass Maßnahmen gegen die Zerstörung von Neuwaren nicht oder nur stark verzögert ergriffen werden können.

Die Begründung, dass die Anforderungen durch die EU-Ökodesign-Verordnung für nachhaltige Produkte (ESPR) überholt seien, greift zu kurz. Die ESPR enthält zwar Regelungen zur Vermeidung der Vernichtung bestimmter unverkaufter Produkte und zu Transparenzpflichten, sie ersetzt jedoch keine umfassende Obhutspflicht. Die EU-Vorgaben gelten bisher nur für bestimmte Produktgruppen und konkrete Anwendungsfälle, während die Obhutspflicht des KrWG grundsätzlich darauf abzielt, die Gebrauchstauglichkeit von allen Erzeugnissen zu erhalten und zu verhindern, dass diese Abfall werden. Zudem schaffen reine Transparenzpflichten (wie bei Elektrogeräten und Textilien) keine Verpflichtung, Produkte tatsächlich zu reparieren, wiederzuverwenden oder weiterzugeben. Außerdem verwässern nach Einschätzung der DUH zahlreiche Ausnahmen auf EU-Ebene das Vernichtungsverbot: Beispielsweise bleibt eine Vernichtung von neuwertigen Textilien weiterhin möglich, wenn diese erfolglos sozialwirtschaftlichen Einrichtungen als Spende angeboten wurden oder die Reparatur beziehungsweise Aufbereitung als zu teuer angesehen wird. Im Rahmen einer Kleinen Anfrage konnte die Bundesregierung nicht konkretisieren, wie weit die Ausnahmen auf nationaler Ebene reichen und unter welchen Voraussetzungen sie angewendet werden oder welche Behörden sie kontrollieren sollen. Damit bleibt unklar, wann das Vernichtungsverbot tatsächlich greift. Damit ist eine Streichung der Obhutspflicht mit Verweis auf die ESPR absolut unzureichend.

Die geplante Streichung der Obhutspflicht ist auch mit Blick auf die gesetzlich vorgeschriebene Reduktion von Lebensmittelabfällen nicht nachvollziehbar. Nach der damaligen Gesetzesbegründung zum KrWG fallen „Lebensmittel“ explizit unter den Begriff des „Erzeugnisses“, sodass die Obhutspflicht grundsätzlich auch auf Lebensmittel Anwendung finden kann. Der Gesetzgeber hatte damit und dem Hinweis auf Abfallrahmenrichtlinie Artikel 9 I (s. BT-Drs. 19/19373 Begründung zu § 23 Seite 56) gerade auch das

Problem der Lebensmittelvernichtung anvisiert. Mit der Obhutspflicht besteht die Möglichkeit, künftig durch Rechtsverordnungen Anforderungen zur Vermeidung der Vernichtung genießbarer Lebensmittel sowie Dokumentations- und Berichtspflichten für Unternehmen entlang der Lebensmittelversorgungskette zu konkretisieren. Mit der Streichung der Obhutspflicht würde dieser gesetzliche Anknüpfungspunkt entfallen. Die Begründung des Referentenentwurfs, wonach die Obhutspflicht durch die ESPR ersetzt werde, greift für Lebensmittel nicht. Lebensmittel sind vom Anwendungsbereich der ESPR ausdrücklich ausgenommen (Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a). Die Verordnung steht nationalen Regelungen für diese Produktgruppe zudem ausdrücklich nicht entgegen (Erwägungsgrund 59). Es ist widersprüchlich, dass Deutschland dieses Instrument aufgibt, obwohl die neue Abfallrahmenrichtlinie gerade effektive Maßnahmen gegen die Lebensmittelvernichtung verlangt.

Forderungen:

- **Die Obhutspflicht im KrWG muss erhalten bleiben und die geplante Streichung ist zurückzunehmen.**
- Die Obhutspflicht muss durch **Rechtsverordnungen nach § 23 Absatz 4 KrWG konkretisiert werden**, sodass produktspezifisch klare Pflichten, verantwortliche Akteure und Sanktionen bei Nichteinhaltung definiert werden. Hersteller und Vertreiber müssen verpflichtet werden, gebrauchsfähige Produkte zu erhalten und einer weiteren Nutzung zuzuführen. **Ein Recycling neuwertiger Waren sollte nur erlaubt sein, wenn die Produkte nicht gesetzlichen Anforderungen entsprechen.**
- **Transparenz- und Berichtspflichten nach § 25 Absatz 1 Nummer 9 KrWG (ursprünglich) sind zu erhalten und auszubauen**, damit der Verbleib unverkaufter und retournierter Produkte nachvollziehbar wird.
- **Die Obhutspflicht muss ausdrücklich auch für Lebensmittel erhalten und durch eine Rechtsverordnung konkretisiert werden.** Unternehmen entlang der Lebensmittelversorgungskette sind zu verpflichten, Lebensmittelüberschüsse systematisch zu erfassen, deren Ursachen und Umfang zu dokumentieren sowie geeignete Maßnahmen zu ihrer Vermeidung umzusetzen und darüber regelmäßig zu berichten.
- **Die Obhutspflicht muss auch für Textilien erhalten bleiben** und um **eine Pflicht zur systematischen Erfassung** produzierter, retournierter und unverkaufter Mengen ergänzt werden. Die ESPR-Vernichtungsverbote ersetzen sie nicht: Sie enthalten Ausnahmen, erfassen nicht alle Textilprodukte, und es ist unklar, welche Behörden Vollzug und Sanktionierung übernehmen.

Anforderungen an Verbote (§ 24)

Verbot von Einweg-E-Zigaretten muss dieses Jahr kommen und Verbote für Einwegprodukte bei verfügbaren Mehrwegalternativen ermöglichen.

Mit der Erweiterung des § 24 Absatz 4 KrWG werden erstmals ausdrücklich Gefahren für Mensch und Umwelt, Belastungen der Abfallbewirtschaftung und die Freisetzung von Schadstoffen als Gründe berücksichtigt, bestimmte Erzeugnisse nicht in Verkehr bringen zu dürfen. Die DUH begrüßt diesen Schritt, um besonders problematische Produkte wirksamer zu regulieren und Umwelt- sowie Entsorgungsrisiken bereits vor dem Inverkehrbringen zu begrenzen.

Die Verordnungsermächtigung des § 24 KrWG darf jedoch ein Produktverbot für Einweg-E-Zigaretten nicht verzögern. In Deutschland werden jährlich mehr als 60 Millionen Einweg-E-Zigaretten konsumiert.

Ihr massenhafter Absatz führt innerhalb kürzester Zeit zu erheblichen Mengen vermeidbaren Elektroschrotts, obwohl mit wiederaufladbaren und -befüllbaren E-Zigaretten seit Langem geeignete Mehrwegalternativen verfügbar sind. Einweg-E-Zigaretten enthalten Lithium-Ionen-Batterien sowie wertvolle und teils kritische Rohstoffe wie Lithium, Kobalt und Kupfer. Deren Gewinnung ist mit erheblichen Eingriffen in Ökosysteme, einem hohen Wasserverbrauch und Treibhausgasemissionen verbunden. Nach nur kurzer Nutzungsdauer werden die Geräte vollständig zu Abfall. Bei unsachgemäßer Entsorgung können beschädigte Akkus zudem Brände in Müllfahrzeugen, Sortieranlagen und Zwischenlagern auslösen und dadurch Beschäftigte sowie die Entsorgungsinfrastruktur gefährden.

Daher fordert die DUH nach wie vor ein zeitnahes vollumfängliches Produktverbot von Einweg E-Zigaretten wie von der Bundesregierung bereits in einer Protokollerklärung zugesagt (Plenarprotokoll der 1059. Sitzung des Bundesrates, Anlage 8) und von Bundesumweltminister Carsten Schneider mit der Ankündigung bekräftigt, noch im Jahr 2026 einen entsprechenden Gesetzentwurf vorzulegen. Die Novelle des KrWG darf die schnelle Umsetzung des Verbots von Einweg-E-Zigaretten nicht behindern. Der für das Jahr 2026 angekündigte Zeitplan muss beibehalten werden.

Im Hinblick auf Verbote vermeidbarer Einwegprodukte geht die Erweiterung des § 24 Absatz 4 aus Sicht der DUH noch nicht weit genug. Die möglichen Verbotsgründe sollten so ergänzt werden, dass ein Produkt bereits dann verboten werden kann, wenn für denselben Zweck eine **geeignete Mehrweglösung bzw. wiederverwendbare Lösung** verfügbar ist. Dies würde nicht nur die rechtliche Grundlage für ein Verbot von Einweg-E-Zigaretten stärken, sondern auch weitere Verbote besonders ressourcenintensiver Einwegprodukte ermöglichen, wie etwa Einweg-Powerbanks oder Lichterketten **mit Einwegcharakter**. Dies würden zudem den § 24 Absatz 1 ergänzen und damit stärken.

Forderungen:

- Vorlage eines **vollumfängliches Produktverbot von Einweg E-Zigaretten in 2026**. Die Verordnungsermächtigung des § 24 KrWG darf das Produktverbot für Einweg-E-Zigaretten nicht verzögern.
- Erweiterung der **Verbotsgründe von ressourcenintensiven Produkten mit Einwegcharakter** bei verfügbaren Mehrweglösungen bzw. wiederverwendbaren Lösungen.

Online-Marktplätze (§ 25)

Online-Marktplätzen verbindliche Prüfpflichten und Rückfallverantwortung für die Einhaltung von Kreislaufwirtschaftsvorgaben auferlegen.

Online-Marktplätze haben sich zum zentralen Vertriebskanal für Elektrogeräte, Textilien, Spielzeug, Möbel, Matratzen und zahlreiche weitere Produktgruppen entwickelt. **Der E-Commerce wächst rasant. Täglich gelangen rund 16 Millionen Pakete in die EU, davon mehr als eine Million nach Deutschland. Ein Großteil stammt von großen Online-Plattformen wie Amazon, Temu und Shein.** In Deutschland werden inzwischen 57 % des Online-Umsatzes über Marktplätze erzielt. **Gleichzeitig zeigen zahlreiche Untersuchungen, dass über Online-Marktplätze in erheblichem Umfang Produkte vertrieben werden, die gegen europäische Produkt- und Umweltvorschriften verstoßen.** Häufig fehlen Herstellerregistrierungen, Rücknahmesysteme, Umweltinformationen oder Beiträge zur erweiterten Herstellerverantwortung (EPR). Dadurch werden Umwelt- und Verbraucherschutzvorschriften systematisch umgangen, rechtskonforme Unternehmen benachteiligt und die Finanzierung der Kreislaufwirtschaft geschwächt.

Erstmals werden Online-Marktplätze im Entwurf zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes als Akteure aufgenommen. Konkrete Pflichten oder eine eigene Verantwortung sind jedoch nicht vorgese-

hen. Lediglich Hersteller und Vertreiber werden nach § 25 KrWG verpflichtet, Online-Marktplätzen Informationen und Dokumente bereitzustellen. Ob diese Informationen korrekt, vollständig und plausibel sind, müssen die Online-Marktplätze nicht prüfen. Daher muss § 25 KrWG um Prüfpflichten und eine Verantwortungsübernahme durch Online-Marktplätze bei Verstößen gegen § 25 von Herstellern und Vertreibern, insbesondere aus dem Ausland, ergänzt werden. Gerade weil Online-Marktplätze den Zugang ausländischer Vertreiber zum deutschen Markt maßgeblich kontrollieren und wirtschaftlich von deren Verkäufen profitieren, sollten sie als Gatekeeper stärker in die Verantwortung genommen werden.

Daher fordert die DUH verbindliche Prüfpflichten und eine Rückfallverantwortung von Online-Plattformen für die Einhaltung von Kreislaufwirtschaftsvorgaben. Online-Marktplätze sollten, ähnlich der Prüfpflicht nach dem ElektroG, verpflichtet werden, die Registrierungsinformationen von Herstellern bzw. Vertreibern einzuholen und auf ihre Aktualität und Korrektheit zu überprüfen. Dass diese Prüfpflicht eine starke Wirkung entfaltet, zeigt sich daran, dass sich die Zahl der Herstellerregistrierungen nach ihrer Einführung im ElektroG mehr als verdoppelt hat.

Die einzuführenden Prüfpflichten im KrWG dürfen sich jedoch nicht auf die Registrierung und Rücknahmeangebote beschränken. Vielmehr sollten Online-Marktplätze vor dem Verkauf kontrollieren, ob sämtliche geltenden EPR-Pflichten erfüllt werden. Dazu gehören zum Beispiel Energieeffizienzkennzeichnungen mit Kreislaufwirtschaftsinformationen für Smartphones oder verpflichtende Preislisten der Hersteller nach den Vorgaben zum Recht auf Reparatur. Die Einhaltung der EPR-Pflichten durch Hersteller und Vertreiber sollte auf Vollständigkeit, Konformität und Plausibilität geprüft werden.

Falls die Online-Marktplätze ihrer Prüfpflicht nicht ordnungsgemäß nachkommen, sollen sie die Verantwortung für die Erfüllung der Kreislaufwirtschaftsaufgaben für die Hersteller und Vertreiber übernehmen. Verstöße von Online-Plattformen gegen diese Pflichten sollten mit wirksamen und abschreckenden Sanktionen geahndet werden. Dazu gehören insbesondere umsatzbezogene Bußgelder sowie als letztes Mittel die Sperrung rechtswidriger Angebote oder Plattformen.

Forderungen:

- **Einführung verbindlicher Prüf- und Sorgfaltspflichten für Online-Marktplätze zur Überprüfung der Einhaltung der Kreislaufwirtschaftsvorgaben** von Hersteller und Vertreibern, wie etwa Registrierung und vorhandene Rücknahmemöglichkeiten, auf Vollständigkeit, Konformität und Plausibilität vor der Freischaltung von Angeboten.
- **Einführung einer subsidiären Verantwortung von Online-Marktplätzen für die Erfüllung der erweiterten Herstellerverantwortung**, wenn Hersteller und Vertreiber die EPR-Pflichten nicht einhalten.
- **Schaffung wirksamer und abschreckender Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen Prüf- und Sorgfaltspflichten von Online-Marktplätzen.**

Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen (§ 33a)

Verbindliche Berichtspflichten für Unternehmen und verbindliche Maßnahmen gegen vermeidbare Lebensmittelverluste im Programm zur Vermeidung ergänzen.

Mit § 33a KrWG wird erstmals ein **Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen** gesetzlich verankert. Die Aufnahme verbindlicher Reduktionsziele ist grundsätzlich zu begrüßen. Die vorgesehenen Maßnahmen beschränken sich jedoch weitgehend auf Informations- und Bildungsangebote, die Vernetzung der Akteure, Innovationsförderung sowie die Förderung von Lebensmittelspenden. **Verbindliche**

Instrumente zur Vermeidung von Lebensmittelüberschüssen bei Unternehmen entlang der Lebensmittelversorgungskette fehlen hingegen.

Damit bleibt der Referentenentwurf hinter den Anforderungen der novellierten EU-Abfallrahmenrichtlinie und den [Empfehlungen des Bundesrechnungshofes](#) zurück. Dieser hatte bereits festgestellt, dass die bisherigen Maßnahmen der Bundesregierung überwiegend auf freiwilligen Vereinbarungen beruhen und weder ihre Wirksamkeit noch die Zielerreichung belastbar überprüft werden können. Auch gab es bislang „noch keine erkennbaren Fortschritte bei der Abfallvermeidung“ (Bundesrechnungshof 2025, Seite 9). Um die Reduktionsziele wirksam umzusetzen, braucht es insbesondere einheitliche Berichtspflichten über Lebensmittelüberschüsse und deren Ursachen sowie verbindliche Anforderungen zur Vermeidung vermeidbarer Lebensmittelverluste entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette. Nur so können Fortschritte messbar gemacht werden.

Forderungen:

- § 33a KrWG ist um **verbindliche Berichtspflichten für Unternehmen** entlang der Lebensmittelversorgungskette zu ergänzen. Diese müssen Lebensmittelüberschüsse, deren Ursachen sowie ergriffene Vermeidungsmaßnahmen umfassen.
- Das Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen ist um **verbindliche Maßnahmen gegen vermeidbare Lebensmittelverluste** entlang der gesamten Lebensmittelversorgungskette zu erweitern, beispielsweise durch weniger strenge optische Standards für Obst und Gemüse im Lebensmitteleinzelhandel.

Programm zur Vermeidung von Textilabfällen

Auch für Textilien braucht es ein Vermeidungsprogramm mit Berichtspflichten.

Für Textilien fehlt bislang ein vergleichbares Programm mit verbindlichen Zielen und Berichtspflichten – obwohl dieselbe Richtlinie (EU) 2025/1892, die die Lebensmittel-Zwischenziele in § 7b Absatz 3 auslöst, zugleich die EU-weite Einführung der Textil-EPR bis April 2028 vorschreibt. Der Referentenentwurf liefert damit im Gesetzestext selbst bereits den strukturellen Präzedenzfall für eine sektorspezifische Zielvorgabe: Wenn für Lebensmittel ein eigenes, nummeriertes Zwischenziel in § 7b verankert wird, sollte konsequent auch für Textilien ein eigener Absatz (§ 7b Absatz 4) mit Reduktionsziel sowie ein eigenes Vermeidungsprogramm mit Berichtspflichten für Hersteller entlang der textilen Wertschöpfungskette aufgenommen werden.

Forderungen:

- **Verbindliches Reduktionsziel für Textilabfälle in § 7b (neuer Absatz 4):** mindestens 30 % bis 2040 gegenüber 2026, mit Zwischenzielen von 10 % bis 2030 und 20 % bis 2035.
- **Verbindliche Berichtspflichten für Hersteller** entlang der textilen Wertschöpfungskette zu in Verkehr gebrachten Mengen, Produktionszyklen und ergriffenen Vermeidungsmaßnahmen.
- **Verbindliche Maßnahmen gegen vermeidbare Textilabfälle**, insbesondere gegen Überproduktion und kurze Produktzyklen bei Ultra-Fast-Fashion.

Öffentliche Beschaffung (§ 45)

Kreislaufgerechte Beschaffung verbindlicher machen, Bürokratie abbauen und Beschaffer:innen unterstützen.

Mit einem jährlichen Einkaufsvolumen von mehr als 500 Milliarden Euro verfügt die öffentliche Hand über eine enorme Marktmacht. **Sie muss diese gezielt nutzen und bei der kreislaufgerechten Beschaffung zum Vorreiter werden.** Das Klimaneutralitätsziel der Bundesverwaltung bis 2030 und Deutschlands bis 2045 ist ohne eine konsequente Kreislaufwirtschaft nicht erreichbar. Der § 45 des Kreislaufwirtschaftsgesetzes soll eine Grundlage für zirkuläre Beschaffung bieten. **In der Praxis der öffentlichen Hand findet die Vorschrift bislang jedoch kaum Beachtung.**

Beschaffer:innen werden bei der Auswahl kreislaufgerechter Produkte und Leistungen häufig allein gelassen. Unbestimmte rechtliche Vorgaben wie der Vorbehalt, dass keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen dürfen, schaffen Unsicherheit. Hinzu kommen fehlendes Fachwissen, unklare Entscheidungskompetenzen und ein hoher Verwaltungsaufwand, wenn neue Wege gegangen werden wollen. Diese Hürden führt häufig dazu, dass weiterhin konventionell und linear beschafft wird.

Die öffentliche Beschaffung muss stattdessen konsequent an der Abfallhierarchie ausgerichtet werden. Dazu gehören insbesondere die Vermeidung unnötiger Neuanschaffungen, die Reparatur und Weiterverwendung vorhandener Produkte, die Nutzung von Leihangeboten und Leasingmodellen sowie verbindliche Anforderungen an Recyclinganteile, Langlebigkeit und Reparierbarkeit. Eine solche Beschaffungspolitik stärkt kreislaufgerechte Geschäftsmodelle und schafft Planungssicherheit und Nachfrage für innovative Unternehmen. Zugleich macht sie Kreislaufwirtschaft im Alltag für Bürger:innen sichtbar. Öffentliche Einrichtungen können dadurch zeigen, wie ressourcenschonender Konsum praktisch funktioniert und wie dieser nachgeahmt werden kann.

Um Kreislaufwirtschaft und Bürokratieabbau miteinander zu verbinden, braucht es klare und verbindliche Vorgaben – dies wird auch von Kommunen gewünscht. Da das beschlossene Vergabebesleunigungsgesetz die Chance verpasst hat, verbindliche Kriterien für eine umweltfreundliche öffentliche Beschaffung festzulegen, muss das KrWG hier eine Vorreiterrolle übernehmen. Bis 2030 müssen quantitative Ziele für die kreislaufgerechte öffentliche Beschaffung festgelegt werden. Ein einheitlicher Beschaffungsrahmen mit konkreten Geboten, Verboten, Negativlisten und Quoten würde Verfahren vereinfachen und bestehende Rechtsunsicherheiten in vielen Anwendungsfällen beseitigen. Eine neue zentrale Stabsstelle oder Beschaffungsstelle sollte verbindliche Kriterien entwickeln und einen Best-Practice-Pool mit besonders kreislaufgerechten Produkten, Leistungen sowie Ausschreibungs- und Vertragsvorlagen bereitstellen. Diese Angebote sollten von den Beschaffungsstellen genutzt werden müssen. Abweichungen müssen nur in begründeten Ausnahmefällen möglich sein. **So werden Beschaffer:innen entlastet, da sie auf bereits erprobte und geeignete Produkte und Leistungen zurückgreifen können, ohne diese selbst aufwendig erarbeiten und prüfen zu müssen.** Werden die Abfallhierarchie oder die gesetzliche Bevorzugungspflicht nicht eingehalten, muss die beschaffende Stelle dies nachvollziehbar begründen. Die Einhaltung der gesetzlichen Ziele und der zentralen Beschaffungsvorgaben muss zudem regelmäßig und stichprobenartig kontrolliert werden.

Forderungen:

- **Verbindliche und quantitative Ziele für die kreislaufgerechte Beschaffung bis 2030 müssen festgelegt werden,** um die Klima- und Ressourcenschutz in der öffentlichen Hand zu verankern.
- **„Zumutbare Mehrkosten“ klar definieren,** wobei der unbestimmte Rechtsbegriff in § 45 Absatz 2 KrWG konkretisiert und ein verbindlicher Mehrkostenrahmen festgelegt werden muss. Vorbild kann hier die soziale Beschaffung bieten, die beispielsweise 15 % Mehrkosten erlaubt.
- **Zentrale Unterstützung schaffen, verbindliche Vorgabe und Best-Practice-Pool einführen,** durch die Einrichtung einer Stabsstelle oder zentralen Beschaffungsstelle, die Beschaffer:innen

fachlich und rechtlich berät, praxisnahe und verbindliche Vorgaben stellt und nutzbare Vorlagen für Ausschreibungen und Verträge bereitstellt.

- **Explizite Vorgaben zur vorrangigen Förderung von Wiederverwendung und Reparatur**, etwa für Leih-, Miet- und Sharingangebote, Reparaturdienstleistungen sowie die Beschaffung von wiederaufbereiten und Second-Hand-Produkten anstelle von Neuware, insbesondere bei Elektrogeräten und Textilien.
- **Kreislaufschrädliche Produkte ausschließen**, indem kreislaufwirtschaftsspezifische Negativlisten besonders vermeidbare, ressourcenintensive, kurzlebige Produkte von der öffentlichen Beschaffung ausnehmen. Dazu gehören beispielsweise Einwegflaschen, Kaffeekapseln, Einwegbatterien, Papier aus Primärfasern sowie Textilien, die nicht den Mindestanforderungen der ESPR entsprechen.
- **Eine Begründungspflicht verankern**, sodass Abweichungen von der gesetzlichen Bevorzugungspflicht und der Abfallhierarchie schriftlich, nachvollziehbar und überprüfbar begründet werden müssen.
- **Eine wirksame Kontrollinstanz schaffen**, die die Umsetzung der kreislaufgerechten Beschaffung nach § 45 KrWG regelmäßig und stichprobenartig überprüft.
- **Wirksame Sanktionen bei Verstoß gegen § 45 KrWG einführen**, um Verstöße gegen die Vorgaben zur kreislaufgerechten Beschaffung konsequent zu ahnden. Dies muss insbesondere für unbegründete Abweichungen von der Abfallhierarchie und Verstöße gegen die Begründungspflicht gelten.

Vollzug und Sanktionen (§ 69)

Sanktionslücken schließen und eine Vollzugsoffensive im Kreislaufwirtschaftsgesetz starten.

Die Kreislaufwirtschaft in Deutschland leidet unter erheblichen Vollzugsdefiziten. Dies zeigt sich unter anderem bei der Kontrolle der Mehrwegangebotspflicht, der Rücknahme von Elektroaltgeräten im stationären und Online-Handel sowie bei der Umsetzung der Vorgaben für Bau- und Abbruchabfälle. Nicht zuletzt wurde das Recht auf Reparatur ohne wirksame Vollzugsmechanismen umgesetzt.

Umweltrecht kann seine Wirkung nur entfalten, wenn seine Einhaltung wirksam kontrolliert und Verstöße konsequent sanktioniert werden. Fehlender Vollzug begünstigt Rechtsverstöße, schwächt den Umwelt- und Ressourcenschutz und verschafft Unternehmen, die gesetzliche Vorgaben missachten, Wettbewerbsvorteile gegenüber rechtskonform handelnden Betrieben.

Die Deutsche Umwelthilfe begrüßt daher die vorgesehene Anhebung der Bußgeldhöchstgrenzen von 100.000 Euro auf 500.000 Euro beziehungsweise von 10.000 Euro auf 50.000 Euro. Eine umfassende Stärkung des Vollzugs bleibt der Entwurf jedoch schuldig. Dabei stellt wirksamer Vollzug sicher, dass alle Wirtschaftsakteure die Anforderungen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes einhalten und schafft faire Wettbewerbsbedingungen.

Erforderlich ist eine Vollzugsoffensive, die sowohl unterstützt als auch konsequent durchsetzt. Hierfür sollten erstmals bundesweit verbindliche quantitative und qualitative Mindeststandards für behördliche Kontrollen eingeführt werden. Ein geeignetes Vorbild bietet die geplante Novelle der Gewerbeabfallverordnung. Sie sieht quantitative Mindestkontrollen von mindestens zehn Betrieben je angefangene 100.000 Einwohner und Jahr vor. Neben quantitativen Vorgaben braucht es auch qualitative Mindeststandards, wie etwa einen Mindestanteil an Vor-Ort-Kontrollen. Solche qualitativen und quantitativen

Mindeststandards sollten für alle wesentlichen Produkt- und Abfallströme unmittelbar im KrWG verankert oder durch eine entsprechende Verordnungsermächtigung eingeführt werden.

Darüber hinaus sollte geprüft werden, wie die Bundesländer beim Vollzug besser unterstützt werden können. Hierzu gehören gemeinsame Unterstützungsstrukturen, gezielte personelle Aufstockung, zentrale Vollzugshilfen und die Bündelung geeigneter Vollzugsaufgaben.

Gleichzeitig muss der Vollzug durch klare gesetzliche Vorgaben für Wirtschaftsakteure vereinfacht werden. Hersteller, Vertreiber und Online-Marktplätze müssen stärker in die Verantwortung genommen werden, damit Marktüberwachungsbehörden ihre Ressourcen gezielter einsetzen können. So könnte eine Systembeteiligungspflicht für Hersteller von Elektrogeräten die Zahl der zu kontrollierenden Unternehmen erheblich reduzieren. Ebenso sollten Online-Marktplätze verpflichtet werden, ausschließlich EPR-konforme Produkte zu listen. Die Marktüberwachung könnte sich dadurch auf die Kontrolle weniger großer Plattformen konzentrieren und dennoch einen Großteil des Online-Handels erfassen.

Zudem bestehen weiterhin erhebliche Sanktionslücken im Kreislaufwirtschaftsgesetz. Neue Pflichten, etwa nach § 25 Absatz 1 Nummer 9, sind nicht durch Bußgeldtatbestände abgesichert. Auch Verstöße gegen die Pflicht zur getrennten Sammlung nach § 9 bleiben bislang sanktionslos, obwohl sie eine wesentliche Voraussetzung für eine hochwertige Kreislaufwirtschaft darstellt. Gleiches gilt für Verstöße gegen die Produktverantwortung nach § 23, obwohl gerade sie entscheidend dafür ist, dass langlebige und kreislaufgerechte Produkte in Verkehr gebracht werden.

Forderungen:

- **Eine Vollzugsoffensive im Kreislaufwirtschaftsgesetz verankern**, indem bundesweit verbindliche quantitative und qualitative Mindeststandards für behördliche Kontrollen eingeführt werden.
- **Die Bundesländer beim Vollzug gezielt unterstützen**, indem gemeinsame Unterstützungsstrukturen geschaffen und Zentralisierungspotenziale für den Vollzug der Kreislaufwirtschaft geprüft und genutzt werden.
- **Den Vollzug vereinfachen und Marktüberwachungsbehörden entlasten**, indem Hersteller, Vertreiber und Online-Marktplätze stärker in die Verantwortung genommen werden, insbesondere durch eine Systembeteiligungspflicht für Hersteller von Elektrogeräten sowie Prüf- und Sorgfaltspflichten für Online-Marktplätze.

Stand: 12.08.2026



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 [@](#) [f](#) [i](#) [n](#) [s](#) [t](#) [a](#) [b](#) [i](#) [l](#) [i](#) [t](#) [e](#) [t](#) [u](#) [m](#) [w](#) [e](#) [l](#) [h](#) [i](#) [l](#) [f](#) [e](#)

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.



Initiative
Transparente
Zivilgesellschaft

