

Stellungnahme

Juli 2024

Entwurf einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie

Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz für eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS)

Zusammenfassung

Die Bundesregierung erarbeitet derzeit eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS), die den Weg hin zu einer zirkulären Wirtschaft aufzeigen und die dafür notwendigen Rahmenbedingungen darstellen soll. Am 18. Juni 2024 hat das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) den Entwurf für eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) veröffentlicht.

Bitkom begrüßt die Erarbeitung einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie und sieht in dieser die Chance, eine nachhaltige und ressourcenschonende Kreislaufwirtschaft in Deutschland und Europa zu fördern. Bedauerlich ist jedoch, dass die Vorlage des Strategieentwurfs erst spät in der bereits weit fortgeschrittenen Legislaturperiode erfolgt und die Verabschiedung erst für Ende 2024 vorgesehen ist. Damit fehlt ausreichend Zeit für die Umsetzung von konkreten Maßnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und es ist unklar, inwieweit die Strategie in einer neuen Legislaturperiode noch Berücksichtigung finden wird. Insbesondere die Initiierung von Schritten zur operativen Umsetzung der Maßnahmen muss daher Priorität haben.

Wir haben uns intensiv in den Dialogprozess zur Erarbeitung des Strategieentwurfs eingebracht und u.a. ein Positionspapier zur Erarbeitung der NKWS veröffentlicht.¹ Für eine erfolgreiche NKWS sollten insbesondere die folgenden vier Punkte berücksichtigt werden. Wir begrüßen ausdrücklich, dass dies in Teilen bereits der Fall ist, z.B. bei der

¹ Bitkom Positionspapier zur Erarbeitung einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS): [Erarbeitung einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie](#) | Positionspapier 2023 | Bitkom e. V..

zentralen Rolle der Digitalisierung als Hebel für mehr Kreislaufwirtschaft. Dennoch gilt es, den vorliegenden Entwurf der **NKWS im Hinblick auf diese Punkte kritisch zu hinterfragen und entsprechend zu schärfen:**

- **Digitalisierung als Schlüsselfaktor für die Kreislaufwirtschaft verankern:** Die Integration digitaler Technologien ist entscheidend, um eine vollständige Kreislaufwirtschaft zu erreichen. Die Bundesregierung sollte die Rolle der Digitalisierung in der NKWS hervorheben und digitale Maßnahmen als gleichberechtigten Bestandteil der NKWS verankern.
- **Zirkuläres Wirtschaften ganzheitlich fördern:** Individuelle Reparaturen sind nur ein Instrument einer umfassenden Kreislaufwirtschaftsstrategie. Alle nachhaltigen Ansätze und zirkulären Geschäftsmodelle müssen unterstützt werden. Hierzu zählen z.B. das Ersetzen defekter Produkte mit Refurbished-IT, die Gewinnung von wiederaufbereiteten Ersatzteilen oder die Nutzung dienstleistungsbasierter Lösungen wie z.B. Product-as-a-Service-Modelle.
- **Bessere Rahmenbedingungen zur Wiederverwendung schaffen:** Die Bundesregierung sollte sich mittels NKWS für bessere Rahmenbedingungen zur Wiederverwendung von Elektro- und Elektronikgeräten einsetzen. Wichtig sind realistischere Berechnungsmethoden für die Langlebigkeit von Produkten, eine angepasste WEEE-Effektivitätsprüfung sowie klarere Definitionen zur Stärkung von (grenzüberschreitenden) Refurbishment- und Remanufacturing-Aktivitäten.
- **Öffentliche Beschaffung als Hebel nutzen:** Durch klare Maßnahmen und die aktive Unterstützung seitens der NKWS kann die öffentliche Hand eine Vorreiterrolle einnehmen und eine nachhaltige Nachfrage nach ressourcenschonenden Produkten und Dienstleistungen schaffen.

Zu ausgewählten Punkten des Referentenentwurfs des BMUV für eine NKWS nehmen wir nachfolgend Stellung. Wir orientieren uns dabei an der Struktur des Strategieentwurfs.

Inhalt

Zusammenfassung	1
NKWS-Kapitel 3.3 – Nachhaltiger Konsum und Handel	4
Stärkung von Umweltzeichen durch Harmonisierung, Bedarfsorientierung und praxistaugliche Kriterien	4
Zirkuläres Wirtschaften ganzheitlich fördern	5
Verlängerung der Beweislastumkehr ungeeignet und unverhältnismäßig	7
E-Commerce: Starke Zoll- und Marktüberwachungsbehörden auch aus Umweltsicht notwendig	8
NKWS-Kapitel 4.2 – Digitalisierung und Circular Economy	10
Digitalisierung als Schlüsselfaktor für die Kreislaufwirtschaft	10
Digitaler Produktpass (DPP) und Datenräume als Schlüsselinstrumente	10
Gesamte Wertschöpfungskette in den Blick nehmen	11
Digitale Daten und Monitoring für eine transparente Kreislaufwirtschaft	11
Marktüberwachung auch physisch am Produkt	11
NKWS-Kapitel 4.5 – IKT und Elektrogeräte	12
Pauschalisierung vermeiden und Bandbreite an ElektroG-Produkten berücksichtigen	12
WEEE-Revision: Bessere Rahmenbedingungen zur Wiederverwendung	12
Kein Patentrezept für zirkuläres Produktdesign: Förderung langlebiger Produkte berücksichtigen	13
NKWS-Kapitel 4.11 – Öffentliche Beschaffung	14
Förderale Zusammenarbeit und Single Point of Contact	14
Kein nationales Recycling-Label	14
Wirtschaft bei Entwicklung von zirkulären Beschaffungsindikatoren beteiligen	15
Art der Zielerreichung offenlassen, Markterkundung stärken & Cybersicherheit berücksichtigen	15
Präqualifizierungsplattform einführen	16

Kapitel 3.3 – Nachhaltiger Konsum und Handel

Stärkung von Umweltzeichen durch Harmonisierung, Bedarfsorientierung und praxistaugliche Kriterien

Kapitel 3.3 – Maßnahmen: „Stärkung von Umweltzeichen und der Transparenz bei Umweltaussagen“

Das in NKWS-Kapitel 3.3 „Nachhaltiger Konsum und Handel“ beschriebene Ziel, die Transparenz von Umweltaussagen zu erhöhen, ist zu begrüßen. Wichtig ist, dass dieses Ziel mit praktikablen und für Behörden und Wirtschaftsakteure wenig bürokratischen Maßnahmen verfolgt wird.

Umweltzeichen können ein Mittel zur Erhöhung der Transparenz sein, sind aber kein Selbstzweck. Ihre Relevanz muss daher durch eine europäische bzw. internationale Harmonisierung von nationalen Umweltzeichen, eine Bedarfsorientierung bei der Entwicklung weiterer Umweltzeichen bzw. ihres Produktportfolios sowie eine praxistaugliche Ausgestaltung der Vergabekriterien erhöht werden. Grundsätzlich sollte auch weiterhin Raum für private Initiativen bzw. Umweltzeichen bestehen, welche mit vertretbarem Aufwand validiert werden müssen.

- **Weiterentwicklung des Blauen Engels durch internationale Harmonisierung von Vergabekriterien, Bedarfsorientierung und kooperative Kriterienentwicklung mit der Wirtschaft:** Bitkom begrüßt, dass die Gewinnung von Zeichennutzern als Ziel für die Weiterentwicklung des Blauen Engels in der NKWS genannt wird. Denn bei vielen Umweltzeichen des Blauen Engels fehlt an einer ausreichenden Zahl von Zeichennutzern. Die Erweiterung des Produktportfolios ohne nachgewiesene Nachfrage kann nicht das Ziel sein. Notwendig ist eine gezielte Ausweitung des Produktportfolios dort, wo Bedarf besteht - sowohl auf Seiten der Verbraucherinnen und Verbraucher als auch insbesondere auf Seiten der potenziellen Zeichennehmer. Dieses Ziel kann nur durch eine kooperative, transparente und frühzeitige Einbindung von der Industrie bzw. der Digitalwirtschaft in die Erarbeitung und Überarbeitung von Vergabekriterien erreicht werden. Die Vergabekriterien müssen im Sinne der Umwelt- und Kreislaufwirtschaftsziele ambitioniert sein, sie müssen aber auch praxistauglich ausgestaltet werden, damit sie überhaupt erfüllbar sind. Insbesondere bei neuen oder noch nicht am Markt etablierten Zeichen ist ein graduell ansteigendes Ambitionsniveau der zu erfüllenden Kriterien erforderlich, das in mehreren Revisionsschleifen erreicht wird. Um den Bekanntheitsgrad und die Relevanz des Blauen Engels zu erhöhen und dem Ziel der Akquise von Zeichennehmern gerecht zu werden, sollte sich die Bundesregierung zudem dafür einsetzen, dass die Kriterienentwicklung für Umweltzeichen international oder zumindest europäisch harmonisiert wird, z. B. unter dem Dach des EU Ecolabels als europäisches Instrument.
- **Weiterentwicklung hinsichtlich der Ressourcenschonung – Umweltzeichen für Refurbished-IT schaffen:** Vorbehaltlich der genannten Weiterentwicklungsbedarfe des Blauen Engels begrüßen wir das in der NKWS formulierte Ziel, den Blauen Engel hinsichtlich der Ressourcenschonung weiterzuentwickeln. Als konkrete Maßnahme

hierzu schlagen wir vor, dass in NKWS-Kapitel 4.5 "IKT und Elektrogeräte" genannte Qualitätssiegel für wiederaufbereitete Elektrogeräte in Form eines neuen Umweltzeichens des Blauen Engels zu entwickeln.

- **Stärkung von Umweltzeichen für Software durch kooperative Zusammenarbeit mit der digitalen Wirtschaft:** Das Umweltzeichen „Ressourcen- und energieeffiziente Softwareprodukte (DE-UZ 215)“ hat nach unserem Kenntnisstand im Juni 2024 lediglich einen einzigen Zeichennehmer. Dementsprechend gilt hier die gleiche Anmerkung wie für den Blauen Engel allgemein: Der Fokus der zu ergreifenden Maßnahmen muss auf der Akquise von Zeichennehmern liegen. Dies wird in erster Linie durch die Erarbeitung bzw. Überarbeitung der Vergabekriterien gemeinsam mit der Industrie bzw. der digitalen Wirtschaft gelingen.
- **Transparenz- und Informationsbereitstellung immer digital ausgestalten:** Die digitale oder elektronische Kennzeichnung und Bereitstellung von Informationen, z. B. über digitale Produktpässe auf einer Produktwebsite oder ein elektronisches Produktdatenblatt, ist eine nachhaltige Alternative zu physischen Dokumentationsanforderungen in Papierform. Physische Dokumentationsanforderungen können negative Auswirkungen auf die Umwelt haben, da sie zu mehr Verpackungs- und Papierabfall führen. E-Labels können dazu beitragen, Produkte und ihre Verpackungen zu verkleinern und damit Ressourcen bei Produktion und Transport zu sparen. Daher sollten Kennzeichnungen nur in digitaler/elektronischer Form verlangt werden dürfen.

Zirkuläres Wirtschaften ganzheitlich fördern

Kapitel 3.3. – Maßnahmen: „Förderung von Reparaturen“

Die in NKWS-Kapitel 3.3 „Nachhaltiger Konsum und Handel“ beschriebene Maßnahme zur Förderung von Reparaturen kann einen Beitrag dazu leisten, dass Konsum weniger Ressourcen beansprucht und Teil einer umfassenden Kreislaufwirtschaft wird – sie ist aber bei weitem nicht der einzige Weg. Bitkom fordert daher, dass die NKWS die unterschiedlichen Maßnahmen zur Erreichung einer vollständigen Kreislaufwirtschaft ganzheitlich fördert. Auf einschränkende Vorfestlegungen und Priorisierungen zur Zielerreichung sollte verzichtet und alle nachhaltigen Ansätze und zirkulären Geschäftsmodelle gleichermaßen unterstützt werden.

- **Zirkuläres Wirtschaften ganzheitlich fördern:** Der Übergang hin zu einer möglichst vollständigen Kreislaufwirtschaft ist die Voraussetzung für eine nachhaltige Transformation der deutschen Wirtschaft und so viel ist sicher: Wir müssen in Deutschland und Europa weniger Abfall und Elektroschrott erzeugen. Für elektronische und digitale Geräte wie Tablets, Smartphones oder Laptops gilt: Je länger diese Produkte genutzt werden, desto nachhaltiger sind sie in der Regel. Die Langlebigkeit der Geräte definiert sich jedoch nicht nur über ihre Reparierbarkeit, sondern insgesamt über eine hohe Qualität und Zuverlässigkeit. Idealerweise sollten Geräte möglichst lange halten und keiner Reparatur bedürfen. Maßnahmen wie das „Recht auf Reparatur“ können einen Beitrag leisten – sie sind aber bei weitem nicht das einzige Mittel. Nachhaltigkeit von IT-Produkten kann sowohl

durch einen ressourcenschonenden Produktionsprozess als auch durch verschiedene Ansätze zur verlängerten Produktlebensdauer erreicht werden.

- **Individuelle Reparaturen sind nur ein Instrument einer umfassenden Kreislaufwirtschaftsstrategie:** Individuelle Reparaturen sollten nur als ein Instrument im Rahmen einer umfassenderen Kreislaufwirtschaftsstrategie betrachtet werden, um Anreize für eine verlängerte Produktlebensdauer zu schaffen und Abfälle zu minimieren. Andere nachhaltige Ansätze sollten ebenfalls unterstützt werden. Hierzu zählt beispielsweise das Ersetzen defekter Geräte mit wiederaufbereiteten Produkten (Refurbished-IT), die Gewinnung von wiederaufbereiteten Ersatzteilen zur Minimierung des Materialeinsatzes oder die Nutzung dienstleistungsbasierter Lösungen wie z.B. Product-as-a-Service-Modelle. Solche Lösungen verringern die Umweltbelastung durch eine längere Lebensdauer, kontinuierliche Optimierung von Produkten und deren Wartung sowie einfache Rücknahmemöglichkeiten. Es gibt bereits einen großen, etablierten Markt, der sich auf die professionelle Aufbereitung und den Wiedereinsatz von Gebrauchtgeräten und -komponenten auch im B2B-Bereich spezialisiert hat.
- **Re-Use, Refurbishment, Repair und Remanufacturing – Flexibilität sowohl für Hersteller als auch für Verbraucherinnen und Verbraucher entscheidend:** Um das Ziel größtmöglicher Kreislauffähigkeit und Nachhaltigkeit im Sinne der Umwelt- und Klimaschutzziele zu gewährleisten, sollte auf einschränkende Vorfestlegungen und Priorisierungen der Art der Zielerreichung verzichtet werden, die z.B. einer individuellen Reparatur grundsätzlich Vorrang vor einem Gerätetausch z.B. mit wiederaufbereiteten Produkten einräumen.
- **Funktionierende und starke Reparaturwirtschaft etablieren – Mehrwertsteuer auf Reparaturdienstleistungen absenken:** Eine funktionierende und starke Reparaturwirtschaft in Deutschland und Europa kann nur dann nachhaltig aufgebaut werden, wenn die Marktteilnehmer Gewinne erzielen können. Um die Reparatur von Geräten zu fördern, müssen jedoch die richtigen Anreize gesetzt werden. Eine Mehrwertsteuersenkung auf Ersatzteile und Reparaturdienstleistungen wäre ein solcher Anreiz, der direkt und unmittelbar wirkt. Auf Basis der EU-Mehrwertsteuerrichtlinie wäre dies für Haushaltsgeräte bereits heute möglich. Die Bundesregierung sollte sich zudem dafür einsetzen, dass Senkungen der Mehrwertsteuer insbesondere auch für IT-Hardware wie Smartphones und Laptops möglich werden.
- **EU-weit harmonisierter Zugang zu Ersatzteilen auf der Grundlage nachgewiesener fachlicher Kompetenz:** Bitkom unterstützt den Zugang von Reparateuren zu Ersatzteilen. Dies ist bereits in der EU-Richtlinie über das Recht auf Reparatur geregelt und die Details werden im EU-Ökodesign festgelegt. Wir bitten darum, keine hiervon abweichenden nationalen Alleingänge oder widersprüchliche Maßnahmen zu ergreifen. Wichtig ist, dass Reparaturdienstleistungen in jedem Fall nur von Reparaturanbietern angeboten und durchgeführt werden sollten, die ihre fachliche Kompetenz nachgewiesen haben, die die Vorschriften einhalten, die für die Reparatur elektrischer Geräte gelten und für die ein Versicherungsschutz besteht, der die Haftung im Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit abdeckt. Ein niedrighschwelliger Nachweis dieser fachlichen Kompetenz, welcher den

administrativen Aufwand für alle Beteiligten auf ein Minimum beschränkt, ist der sogenannte Handwerksrollennachweis gemäß § 6 Absatz 1 HwO respektive § 19 HwO. Um Reparaturen zu fördern, sollte außerdem das Repair-as-produced-Prinzip beachtet werden: Ersatzteile müssen auch zukünftig die gesetzlichen Anforderungen erfüllen, die zu dem Zeitpunkt der Produkteinführung bindend waren und neue regulatorische Anforderungen sollten nicht „rückwirkend“ auf Ersatzteile für existierende Geräte angewendet werden.

Verlängerung der Beweislastumkehr ungeeignet und unverhältnismäßig

Kapitel 3.3 – Maßnahmen: „Stärkung der Verbraucherrechte“

Die in NKWS-Kapitel 3.3 "Nachhaltiger Konsum und Handel" als Maßnahme vorgeschlagene Verlängerung der Beweislastumkehr lehnen wir ab.

Während das Ziel der Ressourcenschonung unterstützenswert ist, erscheint das Mittel der Beweislastumkehr von bereits 12 Monaten auf zwei Jahre verfehlt. Zum einen ist nicht ersichtlich bzw. nachvollziehbar, warum eine Verlängerung der Beweislastumkehr automatisch zu einer besseren Ausschöpfung von Ressourcenschonungspotenzialen durch häufigere Reparaturen führen soll.

Bereits im Referentenentwurf vom 30.11.2020 zum Warenkaufrichtlinie-Umsetzungsgesetz hatte die Bundesregierung von einer Verlängerung der Beweislastumkehr auf zwei Jahre abgesehen und es bei einer Verlängerung von sechs Monaten auf ein Jahr belassen. Zur Begründung führte die BReg aus: *„Je länger sich die Kaufsache im Besitz des Käufers befindet, desto geringer wird der Informationsvorsprung des Verkäufers gegenüber dem Verbraucher über den Zustand der Kaufsache. Da mit fortschreitender Zeit der Einfluss von Verwendung und Lagerung der Kaufsache auf den Zustand der Kaufsache immer weiter zunehmen, wäre es unangemessen, dem Verkäufer die Beweislast aufzuerlegen, nachdem sie der Verbraucher für zwei Jahre in Verwendung hatte.“* Dieses Argument hat nach wie vor volle Gültigkeit, und es ist kein Grund ersichtlich, warum es nun angemessen sein sollte, dem Verkäufer die Beweislast aufzuerlegen.

Darüber hinaus würde eine Beweislastumkehr zu erheblichen Preissteigerungen führen: Zum einen trügen die Unternehmen auch bei Mangelfreiheit ein erhebliches Beweisrisiko und damit hohe Gewährleistungskosten. Nicht nur, weil grundsätzlich ein Negativbeweis zu führen ist, der schon von der Natur der Sache her schwieriger ist. Sondern auch, weil das Risiko nun über einen längeren Zeitraum besteht. Diese Faktoren müssen von den Unternehmen eingepreist werden, was zu Preiserhöhungen führt. Gerade einfache und günstige Produkte würden durch die vorgeschlagene Regelung deutlich teurer.

Bitkom beobachtet immer häufiger, dass verbraucherfreundliche Regelungen von Verbraucherinnen und Verbrauchern auch entsprechend (bewusst) ausgenutzt werden, um sich ungerechtfertigte Vorteile zu verschaffen. Bitkom befürchtet daher, dass eine Ausweitung der Beweislastumkehr auch bewusst zu einem weniger sorgsamem und damit auch weniger nachhaltigen Umgang der Verbraucherinnen und

Verbraucher mit den Produkten führen könnte. Dieses Missbrauchspotenzial steht nicht nur dem Ziel einer nachhaltigeren Kreislaufwirtschaft diametral entgegen, sondern führt auch zu höheren Endverbraucherpreisen, da das Risiko wiederum eingepreist werden muss.

Schließlich führt die Beweislastumkehr faktisch zur Abschaffung der klassischen Mängelgewährleistungsrechte. Ehrlicher wäre es daher, von einer gesetzlichen Gewährleistung von zwei Jahren zu sprechen. Der Vorschlag ist daher bereits aus diesen Gründen abzulehnen.

E-Commerce: Starke Zoll- und Marktüberwachungsbehörden auch aus Umweltsicht notwendig

Kapitel 3.3 – Maßnahmen: „Verringerung negativer Umweltauswirkungen des Online Handels“

Bitkom unterstützt Maßnahmen, die den E-Commerce umweltfreundlicher gestalten. Vor dem Hintergrund der Ausführungen in NKWS-Kapitel 3.3 „Nachhaltiger Konsum und Handel“ empfehlen wir Folgendes:

- **Umweltauswirkungen des Online-Handels differenziert betrachten:** Auf eine pauschale direkte oder indirekte Einstufung des Online-Handels einschließlich der Nutzung von Retouren als umweltnegativer gegenüber dem stationären Einzelhandel sollte innerhalb der NKWS verzichtet werden. Das Umweltbundesamt hat zu diesem Thema die Publikation „Die Ökologisierung des Onlinehandels“² veröffentlicht, die zu folgendem Ergebnis kommt: *„Beim Vergleich von Onlinehandel und stationärem Einzelhandel, der hier zwecks Ableitung erster Erkenntnisse bezüglich der Ökologisierung des Onlinehandels durchgeführt wurde, zeigt sich – bezogen auf die resultierenden Emissionen von CO₂-Äquivalenten – in vielen Fällen eine ökologische Vorteilhaftigkeit des Kaufs im Onlinehandel. Der Onlinehandel weist im Vergleich zum stationären Handel häufig effizientere Prozesse in Lagerung (Lager gegenüber Ladengeschäft) und Transport auf.“*
- **Stärkung von Zoll- und Marktüberwachungsbehörden auch aus Umweltsicht notwendig:** Verbraucherinnen und Verbraucher und öffentliche Beschaffer sollten nachhaltige Produkte verantwortungsbewusster Hersteller auch online möglichst leicht erkennen können. Obwohl das Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA) die Situation online bereits verbessert, sind auch aus Umwelt- und Kreislaufwirtschaftssicht Maßnahmen zur Unterstützung der Zoll- und Marktüberwachungsbehörden erforderlich. Hersteller und Händler, die sich der Verantwortung für ihre Produkte annehmen, konkurrieren online nicht nur mit Produkten, die geistige Eigentumsrechte verletzen, sondern auch mit Produkten, die gegen Umwelt-, Arbeits- und Sozialstandards verstoßen. Diese Verstöße können beispielsweise durch minderwertige Rohstoffe, schädliche Produktionsmethoden oder fehlende Sammel- und Recyclingsysteme verursacht werden. Die NKWS sollte

² Publikation des Umweltbundesamt „Die Ökologisierung des Onlinehandels“: [Die Ökologisierung des Onlinehandels | Umweltbundesamt](#).

daher eine Stärkung der Zoll- und Marktüberwachungsbehörden insbesondere zur Sicherung von Umwelt- und Kreislaufwirtschaftsstandards festschreiben.

Kapitel 4.2 – Digitalisierung und Circular Economy

Digitalisierung als Schlüsselfaktor für die Kreislaufwirtschaft

Kapitel 4.2 – Digitalisierung und Circular Economy

Bitkom begrüßt ausdrücklich, dass die Bundesregierung in der nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie die zentrale Rolle der Digitalisierung für die erfolgreiche Umsetzung der Kreislaufwirtschaft explizit hervorhebt und digitale Maßnahmen als gleichberechtigten Bestandteil neben anderen Maßnahmen in der Kreislaufwirtschaftsstrategie verankert. Diese zentrale Rolle kann innerhalb der NKWS noch weiter gestärkt werden, indem ein besonderer Fokus auf die Förderung und Integration digitaler Lösungen in den verschiedenen Handlungsfeldern gesetzt wird.

Digitaler Produktpass (DPP) und Datenräume als Schlüsselinstrumente

Kapitel 4.2 – „Die Basis der digitalen Kreislaufwirtschaft legen“

Wir begrüßen, dass die NKWS den Digitalen Produktpass (DPP) als Schlüsselinstrument für den ökologischen und digitalen Wandel festschreibt. Bitkom unterstützt die Einführung des DPP auf EU-Ebene unter Berücksichtigung des Schutzes geistigen Eigentums und der Wahrung von Geschäftsgeheimnissen. Es ist sinnvoll, dass die NKWS die Umsetzung auf EU-Ebene konstruktiv begleiten will.

- **Auf bestehenden Initiativen aufbauen und europäisch und international denken:** Entscheidend ist, dass die in der NKWS geplanten Maßnahmen auf bestehenden Initiativen aufbauen und nicht das Rad neu erfinden. Hier ist insbesondere die zu Recht erwähnte Förderlinie Manufacturing-X des BMWK zu nennen. Ebenso ist darauf zu achten, dass diese Projekte von Anfang an europäisch und international gedacht werden, da kaum eine Lieferkette und kein Produktkreislauf nur in Deutschland stattfindet. Hier ist insbesondere an die gemeinsamen europäischen Datenräume und den Green Deal Data Space zu denken.
- **Anschlussfähigkeit in die Wirtschaft sicherstellen und KMU berücksichtigen:** Alle Projekte müssen sich daran messen lassen, inwieweit sie anschlussfähig an die Wirtschaft sind. Insbesondere KMU und ihre Bedürfnisse und Anforderungen müssen von Anfang an berücksichtigt werden.
- **Koordinierung und Kohärenz der sektoralen Regelungen:** Wir begrüßen ausdrücklich die Einrichtung einer übergeordneten Koordinierungsstelle „Informationssysteme der Kreislaufwirtschaft“ und bringen uns als Bitkom gerne aktiv in die Koordinierungsstelle ein. Die Koordinierungsstelle sollte sicherstellen, dass die Aktivitäten zur Umsetzung des DPP aufeinander abgestimmt und kohärent sind. Ein ineffizientes Vorgehen ohne Abstimmung gefährdet das Ziel des DPP. Die Bundesregierung kann dazu beitragen, dass europaweit einheitliche Standards und

Anforderungen an und für den DPP gelten, indem sie sich über die NKWS für ambitionierte EU-weite Regelungen einsetzt und keine (zusätzlichen) nationalen Anforderungen schafft, die den Binnenmarkt fragmentieren und den freien Warenverkehr behindern.

Gesamte Wertschöpfungskette in den Blick nehmen

Kapitel 4.2 – „Digitalisierung für Klima- und Ressourcenschutz in Design und Produktion“

Wir begrüßen die Initiierung einer Best-Practice-Initiative zu Circular Economy Design Tools im Sinne der Förderung der Zusammenarbeit zwischen Industrie und Digitalwirtschaft. Es ist jedoch fraglich, ob eine entsprechende Initiative strikt nach den einzelnen Phasen des Produktlebenszyklus bzw. den Phasen innerhalb der Wertschöpfungskette getrennt werden muss, wie es der vorliegende BMUV-Entwurf der NKWS vorsieht. Die NKWS sollte grundlegend die Vernetzung und Kooperation zwischen Industrieunternehmen und Digitalakteuren fördern, um innovative digitale Lösungen in die Kreislaufwirtschaft zu integrieren. Die Entwicklung von Leuchtturmprojekten und gemeinsamen Innovationspartnerschaften kann dazu beitragen, die Potenziale der Digitalisierung in der Kreislaufwirtschaft zu demonstrieren und zu skalieren.

Digitale Daten und Monitoring für eine transparente Kreislaufwirtschaft

Kapitel 4.2 – „Wertschöpfung an Kreislaufwirtschaft ausrichten“

Wir begrüßen, dass die NKWS den Einsatz und die Nutzung digitaler Technologien und Daten für ein effizientes Monitoring und eine transparente Kreislaufwirtschaft erkannt hat und explizit fördern will. In diesem Zusammenhang sollten auch datenbasierte Indikatoren entwickelt werden, um den Beitrag der Kreislaufwirtschaft zur Umweltentlastung, zum Klimaschutz und zur Ressourcenschonung quantifizierbar zu machen.

Marktüberwachung auch physisch am Produkt

Kapitel 4.2 – „Circular Economy messbar machen – Daten für Umsetzungsmonitoring“

Dass die NKWS auch digitale Daten für ein Umsetzungsmonitoring vorsieht, ist zu begrüßen. In diesem Zusammenhang möchten wir jedoch darauf hinweisen, dass Marktüberwachung und Vollzug nicht ausschließlich durch die Überprüfung von DPP-Daten erfolgen kann. Es ist weiterhin notwendig, die in der Datenbank hinterlegten Einträge auch am physischen Produkt zu überprüfen und die deklarierten Eigenschaften standardisiert zu testen.

Kapitel 4.5 – IKT und Elektrogeräte³

Pauschalisierung vermeiden und Bandbreite an ElektroG-Produkten berücksichtigen

Kapitel 4.5.1 – Status-Quo und Hemmnisse

In NKWS-Kapitel 4.5.1 „IKT und Elektrogeräte - Status-Quo und Hemmnisse“ werden pauschal Annahmen getroffen, die keinesfalls für den gesamten Bereich EEG zutreffen (können). Es fehlt an Nachweisen für die Behauptungen und eine Differenzierung. Wir bitten daher dringend, dieses Kapitel zu überarbeiten. Einige Anmerkungen:

- Der Rückgang der Nutzungs- und Lebensdauer von Elektro- und Elektronikgeräten ist eine pauschale Aussage, die der enormen Vielfalt, der unter das ElektroG fallenden Produkte nicht gerecht wird.
- Die Verdoppelung der in Verkehr gebrachten Menge (iVgM) beruht zum einen auf der zunehmenden Digitalisierung und damit Elektrifizierung von Produkten und zum anderen auf der Erweiterung des Anwendungsbereichs des ElektroG im Jahr 2018. Ein Vergleich der Zahlen für 2022 mit denen für 2013 ist daher nicht angemessen.
- Dass die Sammelquote nicht erreicht worden ist, kann auch an daran liegen, dass für die Berechnung der Sammelquoten eine durchschnittliche Nutzungsdauer der Geräte von gerade einmal drei Jahren angenommen wird.

Die aktuelle WEEE-Richtlinie formuliert ein jährliches Sammelziel für Elektro- und Elektronikaltgeräte von 65% des Durchschnittsgewichts der Elektro- und Elektronikgeräte, die in den drei Vorjahren in Verkehr gebracht wurden („EEE placed on the market“). Mit dieser Betrachtung von drei Vorjahren als Berechnungsgrundlage steht die aktuelle WEEE-Richtlinie dem Ziel einer langen Lebensdauer von Elektro- und Elektronikgeräten fundamental entgegen. Bereits heute weisen viele Elektro- und Elektronikgeräte eine deutlich längere Lebensdauer auf, die sich durch diverse EU-Initiativen in Zukunft noch weiter erhöhen wird. Mit der derzeitigen Lebensdauerannahme können die gesetzten Sammelziele daher nicht erreicht werden.

WEEE-Revision: Bessere Rahmenbedingungen zur Wiederverwendung

Kapitel 4.5.2 – Darstellung aktuell laufender Vorhaben auf nationaler und europäischer Ebene

Neben EU-Ökodesign-Verordnung (ESPR) und Elektro- und Elektronikgerätegesetz (ElektroG) sollte die Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte

³ Für Anmerkungen zum NKWS-Kapitel 4.5 „IKT und Elektrogeräte“ siehe auch Kommentierung von Kapitel 3.3. Maßnahmen: „Förderung von Reparaturen“.

(WEEE-Richtlinie) als Regelwerk mit wichtigen Rahmenbedingungen für die Ziele der NKWS im Kapitel 4.5.2 aufgenommen werden.

Bitkom sieht die Notwendigkeit, sich auf europäischer Ebene im Rahmen der WEEE-Revision für realistischere Berechnungsmethoden zur Langlebigkeit von Produkten und eine daran angepasste WEEE-Effektivitätsprüfung sowie für klarere Definitionen und Begrifflichkeiten zur Stärkung von Refurbishment- und Remanufacturing-Aktivitäten einzusetzen.⁴ Im Rahmen der NKWS sollte hierzu eine entsprechende grundsätzliche Positionierung erfolgen. Dadurch können bessere Rahmenbedingungen für die Wiederverwendung von Produkten geschaffen werden, um die Ressourcennutzung zu optimieren.

Kein Patentrezept für zirkuläres Produktdesign: Förderung langlebiger Produkte berücksichtigen

Kapitel 4.5.4 – Konkrete Maßnahmen und Instrumente

- **Langlebigkeit als Ziel berücksichtigen:** Wir begrüßen, dass die NKWS grundsätzlich einen ganzheitlichen Ansatz zur Förderung der Kreislaufwirtschaft verfolgt. Diesen Ansatz gilt es auch für IKT- und Elektrogeräte fortzuführen und insbesondere die Lebens- und Nutzungsdauer von IKT- und Elektrogeräten in den Vordergrund zu stellen und hierfür unterschiedliche Ziele und Maßnahmen zu verfolgen und zu fördern. Denn für elektronische und digitale Geräte wie Tablets, Smartphones oder Laptops gilt: Je länger diese Produkte genutzt werden, desto nachhaltiger sind sie in der Regel. Die Langlebigkeit der Geräte definiert sich aber nicht nur über ihre Reparierbarkeit, sondern insgesamt über eine hohe Qualität und Zuverlässigkeit.
- **Qualitätssiegel für refurbished Elektrogeräte als Blauer Engel Umweltzeichen umsetzen:** Wir unterstützen die Entwicklung eines Qualitätssiegels für wiederaufbereitete Elektrogeräte und schlagen vor, dieses als neues Umweltzeichen des Blauen Engels zu entwickeln.
- **Grenzüberschreitende Verbringung gebrauchter Geräte zur Reparatur und Wiederaufbereitung vereinfachen:** Bitkom begrüßt, dass die innereuropäische Verbringung zwecks Vorbereitung zur Wiederverwendung und Recycling vorangebracht werden soll. Durch die letzte Revision der WEEE-Richtlinie im Jahr 2012 hat die Europäische Union eine neue, ergänzende Legaldefinition von Abfall eingeführt, die Gebrauchtgeräte, die nicht voll funktionsfähig sind, als Abfall betrachtet, selbst wenn sie zur Reparatur oder Wiederaufarbeitung über die Grenze gebracht werden. Aufgrund dieser Definition müssen rechtliche Verpflichtungen zum Umgang mit Abfall erfüllt werden, welche erhebliche Kosten nach sich ziehen. Dies betrifft den Transport, die Lagerung, für Dokumentationspflichten sowie die Auswahl und die Unterweisung des Personals. Dies läuft dem umweltpolitischen Ziel der Circular Economy zuwider. Die grenzüberschreitende Verbringung gebrauchter Geräte zum Zwecke der Reparatur und der Wiederaufarbeitung muss

⁴ Bitkom-Stellungnahme zur WEEE-Revision: [WEEE-Revision: Bessere Rahmenbedingungen zur Wiederverwendung | Stellungnahme 2023 | Bitkom e. V.](#)

daher allgemein von der gesetzlichen Neuregelung in Anhang VI der WEEE-Richtlinie 2012 ausgenommen werden. Diese Problematik besteht auch bei anderen Produktkategorien - hier ist grundsätzlich eine Verbesserung des Binnenmarktes für Abfallverwertung anzustreben. Nur so lässt Kreislaufwirtschaft skalieren.

- **Bessere Verwertung von Elektroaltgeräten:** Das grundsätzliche Ziel der Erhöhung eines qualitativ hochwertigen Recyclings von Elektroaltgeräten wird geteilt. Recycling liefert einen wichtigen Beitrag für das Ziel, die Ressourcenabhängigkeit der europäischen Wirtschaft zu reduzieren. F&E zur Verbesserung der Recyclingprozesse sollte daher finanziell unterstützt werden. Recyclingquoten gehören jedoch nicht in ein Abfallrecht wie die WEEE-Richtlinie. Materialanforderungen sind bereits in anderen Gesetzgebungen wie der Ökodesign-Verordnung oder REACH geregelt. Eine Ökomodulation sollte sich immer an den tatsächlichen Recyclingkosten orientieren und nicht andere politische Ziele verfolgen. Wenn eine Lenkungswirkung politisch gewollt ist, wären Steuern das geeignetere Mittel.

Kapitel 4.11 – Öffentliche Beschaffung

Förderale Zusammenarbeit und Single Point of Contact

Kapitel 4.11.1 – Status-Quo, Potential und Hemmnisse

- **Förderale Zusammenarbeit fest verankern:** Der Anspruch einer nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie sollte nicht nur sein, eine mögliche Zusammenarbeit mit Ländern und Kommunen zu prüfen, sondern diese Zusammenarbeit im Bereich der Kreislaufwirtschaft fest zu verankern. Gerade im Bereich der öffentlichen Beschaffung erschweren 16 plus 1 verschiedene Lösungen und Ansätze die nachhaltige Transformation erheblich.
- **KNB als zentrale Anlaufstelle für zirkuläre Beschaffung:** Der Entwurf der NKWS weist darauf hin, dass den Beschaffungsstellen eine zentrale Anlaufstelle fehlt, die sie in rechtlicher und praktischer Hinsicht zur Kreislaufbeschaffung und zur Erstellung von Ausschreibungsunterlagen berät. Wir regen an, dieses identifizierte Hemmnis abzubauen, indem die Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (KNB) entsprechend ausgestattet wird, um dieses Problem zu lösen.

Kein nationales Recycling-Label

Kapitel 4.11.2 – Darstellung aktuell laufender Vorhaben auf nationaler und europäischer Ebene

Die in Kapitel 4.11.2. des NKWS-Entwurfs genannte Entwicklung eines nationalen Recyclinglabels lehnen wir ab. Die Recyclingfähigkeit eines Produktes sagt nichts über das tatsächliche Recycling des Produktes aus. Vielmehr muss die Qualität des Recyclings selbst verbessert werden. Wenn ein solches Label entwickelt werden sollte, dann auf europäischer Ebene, um unterschiedliche Labels und Berechnungsmethoden

innerhalb der EU zu vermeiden. Es sollte dann auf das tatsächliche Recycling abzielen und nicht nur auf die Recyclingfähigkeit eines Produkts.

Wirtschaft bei Entwicklung von zirkulären Beschaffungsindikatoren beteiligen

Kapitel 4.11.3 – Vision, Ziele und Indikatoren

Wir begrüßen die Absicht, dass der Bund bis 2028 Indikatoren für die Kreislaufbeschaffung entwickelt, um die Zielerreichung der zirkulären Beschaffung zu messen. Bitkom wird sich gerne aktiv in den Entwicklungsprozess einbringen.

Art der Zielerreichung offenlassen, Markterkundung stärken & Cybersicherheit berücksichtigen

Kapitel 4.11.4 – Konkrete Maßnahmen und Instrumente – „Rechtliche Verankerung der Zirkularität in der öffentlichen Beschaffung“

- **Öffentliche Beschaffung ergebnisorientiert ausgestalten:** Wir sind grundsätzlich der Meinung, dass gesetzliche Regelungen zur Verankerung der Kreislaufwirtschaft in der öffentlichen Beschaffung ergebnisorientiert und nicht maßnahmenorientiert sein sollten. Wenn z.B. ein Anteil von x % aller öffentlichen Beschaffungen für wiederaufbereitete Waren reserviert wird, wird davon ausgegangen, dass dies per se zu positiven Ergebnissen in Bezug auf Treibhausgasemissionen, Abfallvermeidung usw. führt. Dies kann der Fall sein, muss es aber nicht. Besser wäre es, wenn die Gesetzgebung z.B. messbare Ziele für die Kreislaufbeschaffung festlegen würde, z.B. Umwelt- und Nachhaltigkeitsindikatoren wie die Reduktion von Treibhausgasemissionen (Menge und Zeitrahmen), und es den Marktteilnehmern überließe, sich so zu organisieren, wie sie es für richtig halten, um diese Ziele zu erreichen.
- **Instrument der Markterkundung häufiger einsetzen:** Vieles über die Kreislauffähigkeit der zu beschaffenden Produkte und Dienstleistungen kann im Vorfeld der Auftragsvergabe durch eine entsprechende Markterkundung in Erfahrung gebracht werden. Dieses Instrument sollte zur Verankerung der Zirkularität in der öffentlichen Beschaffung viel häufiger eingesetzt werden.
- **Cybersicherheit bei Beschaffung von gebrauchten und wiederaufbereiteten Produkten berücksichtigen:** Produkte, die repariert, aufgearbeitet oder wiederaufbereitet werden, müssen ebenfalls hohe IT-Sicherheitsstandards erfüllen. Generell ist darauf zu achten, dass die Verwendung solcher Produkte nicht zu einer Absenkung des IT-Sicherheitsniveaus führt.

Präqualifizierungsplattform einführen

Kapitel 4.11.4 – Konkrete Maßnahmen und Instrumente – „Digitalisierung der Beschaffung und digitale Unterstützung des Monitorings“

Wir begrüßen die Einführung eines digitalen Vertrags- und Lieferantenmanagementtools mit Kennzeichnung kreislaufwirtschaftsrelevanter Informationen. Diese Maßnahme sollte durch die Einführung einer Präqualifizierungsplattform ergänzt werden: Hier müssten Bieter entsprechende Zertifikate oder Nachweise nur einmal hochladen und nicht bei jedem Vergabeverfahren erneut einreichen.

Bitkom vertritt mehr als 2.200 Mitgliedsunternehmen aus der digitalen Wirtschaft. Sie generieren in Deutschland gut 200 Milliarden Euro Umsatz mit digitalen Technologien und Lösungen und beschäftigen mehr als 2 Millionen Menschen. Zu den Mitgliedern zählen mehr als 1.000 Mittelständler, über 500 Startups und nahezu alle Global Player. Sie bieten Software, IT-Services, Telekommunikations- oder Internetdienste an, stellen Geräte und Bauteile her, sind im Bereich der digitalen Medien tätig, kreieren Content, bieten Plattformen an oder sind in anderer Weise Teil der digitalen Wirtschaft. 82 Prozent der im Bitkom engagierten Unternehmen haben ihren Hauptsitz in Deutschland, weitere 8 Prozent kommen aus dem restlichen Europa und 7 Prozent aus den USA. 3 Prozent stammen aus anderen Regionen der Welt. Bitkom fördert und treibt die digitale Transformation der deutschen Wirtschaft und setzt sich für eine breite gesellschaftliche Teilhabe an den digitalen Entwicklungen ein. Ziel ist es, Deutschland zu einem leistungsfähigen und souveränen Digitalstandort zu machen.

Herausgeber

Bitkom e.V.
Albrechtstr. 10 | 10117 Berlin

Ansprechpartner

Niklas Meyer-Breitkreutz | Bereichsleiter Nachhaltigkeit & Umwelt
T 030 27576-403 | n.meyer-breitkreutz@bitkom.org

Verantwortliches Bitkom-Gremium

AK Umweltregulierung
AK Digitalisierung & Nachhaltigkeit

Copyright

Bitkom Juli 2024

Diese Publikation stellt eine allgemeine unverbindliche Information dar. Die Inhalte spiegeln die Auffassung im Bitkom zum Zeitpunkt der Veröffentlichung wider. Obwohl die Informationen mit größtmöglicher Sorgfalt erstellt wurden, besteht kein Anspruch auf sachliche Richtigkeit, Vollständigkeit und/oder Aktualität, insbesondere kann diese Publikation nicht den besonderen Umständen des Einzelfalles Rechnung tragen. Eine Verwendung liegt daher in der eigenen Verantwortung des Lesers. Jegliche Haftung wird ausgeschlossen. Alle Rechte, auch der auszugsweisen Vervielfältigung, liegen beim Bitkom oder den jeweiligen Rechteinhabern.