

09. Juli 2024

## **Stellungnahme der DGAW Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e.V. zur Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) des BMUV (Stand 17. Juni 2024)**

Nummerierung, Reihenfolge und Bezeichnung gemäß Vorgabe der NKWS:

### **Zusammenfassung**

**1.:** Da wichtige Ideen bzw. Forderung der DGAW nun Teil der nationalen Strategie (NKWS) geworden sind, wird der Ansatz und die **Vision** vorbehaltlos von der DGAW unterstützt. Bemerkenswert sind die ausgewogenen Formulierungen, die versuchen, sehr viele Aspekte angemessen und ohne Schuldzuweisungen zu berücksichtigen, wodurch nachvollziehbar wird, dass sich die Autoren der Komplexität und Vielschichtigkeit der Strategiefindung bewusst sind.

Aus Sicht der DGAW ist der **Kern der Strategie**, dass Kreislaufwirtschaft, insbesondere das Recycling, als ein Mittel zur **Substitution von Primärrohstoffen** definiert wird. Daher setzt die NKWS richtigerweise darauf, dass „**Vermeidung**“ nur sehr begrenzt in der Sphäre des Abfallrechts stattfindet, sondern maßgeblich in der Produktion und im Verbrauch von Gütern (Konsum).

Kreislaufwirtschaft wird richtigerweise im Zusammenhang mit der **Knappheit der Ressourcen** und des absoluten **Verbrauches von Primärrohstoffen** betrachtet. Der erstmalig ganzheitliche Ansatz der NKWS für eine Kreislaufwirtschaft verlässt damit den Rahmen und die Intention des KrWG, was von der DGAW unterstützt wird. Es wird ein direkter Zusammenhang des Rohstoffverbrauchs mit der Produktion und dem Konsum hergestellt. Vor vielen Jahren hat Professor Bunge bereits formuliert: „*Nicht der Abfall ist das Problem, sondern der Konsum ist das Problem.*“

**2.:** Um die Strategie konsequent auf die die **Knappheit der Ressourcen** und auf Ressourceneffizienz auszurichten, sollten die Umsetzung nicht durch zusätzliche Ziele beeinträchtigt werden.

Die **Reduktion der klimarelevanten Emissionen** (absolute Werte) und des Energieeinsatzes, werden sich als Folge der Reduktion des Rohstoffeinsatzes und des längeren Im- Kreislaufhaltens der Produkte automatisch reduzieren. Die Reihenfolge der Zielsetzung sollte in dieser Strategie daher nicht geändert werden. Deshalb scheint es methodisch zweifelhaft auf **CO<sub>2</sub>-Schattenpreise** abzustellen, die zu Fehlanreizen führen können. Auch ist zu bedenken, dass natürlich alle Behandlungsschritte der Kreislaufwirtschaft ebenfalls immer einen Einsatz an Energie und Primärrohstoffen erfordern und klimarelevante Emissionen hervorrufen. Diese sollten daher, wie in der Landwirtschaft, anders betrachtet werden als Emissionen aus Produktionsprozessen.

### **3.:**

**Ziel 1 :** Die Reduktion des **Primärrohstoffeinsatzes pro Kopf** ist sicher eine grundsätzlich geeignete Kennziffer, obwohl bekanntlich im Einzelfall ein neues Produkt ökologisch, energetisch, betriebs- und volkswirtschaftlich Vorteile gegenüber einer Weiternutzung oder Reparatur haben kann.

Entscheidend wird sein, welcher **Bilanzraum** und welche **Daten** verwendet werden und wie das Ziel im **globalisierten Kontext** bewertet und umgesetzt werden kann. (Mit **Dekarbonisierung** ist wahrscheinlich die Reduktion des Verbrauches von fossilen Kohlenstoffverbindungen gemeint.)

**Ziel 2:** Der **Zielkonflikt** zwischen dem Im-Kreislaufhalten von Produkten oder Stoffen, um eine maximale Substitution von primären Rohstoffen zu erreichen, und gleichzeitig die Schadstoffe zu senken (siehe hierzu u.a. „Chemicals in a Circular Economy“ und die „Chemicals Strategy for Sustainability“ der EU), wird in der NKWS bisher nicht gelöst. Für die Bestimmung sachgerechter Quoten ist dies bei Stoffgruppen wie z.B. Kunststoff und Holz jedoch sehr entscheidend, um nicht ökologische Fehlanreize zu schaffen. Für die großen Massenströme der Bauwirtschaft sollten als erstes vorrangig die Hemmnisse ganzheitlich im Hoch- und Tiefbau reduziert werden.

**Ziel 3:** Der Export von Abfällen, die nur geringe Anteile an stofflich recycelbaren Stoffen enthalten, ist weiterhin sehr kritisch zu sehen und sollte weiter reduziert werden.

**Ziel 4:** Das KrWG und seine untergesetzlichen Regelwerke tragen zusammen mit neuen Produkten und Veränderungen im Konsum einerseits dazu bei, dass per Definition neue „Abfälle“ entstehen und andererseits, dass durch zahlreiche Hemmnisse die Sekundärrohstoffe diskriminiert werden, womit das Inverkehrbringen von Sekundärrohstoffen erschwert bzw. unmöglich gemacht wird. Es wird entscheidend darauf ankommen, den **Beginn** und das **Ende der Abfalleigenschaft** neu zu definieren. Leider ist in diesem Zusammenhang die **REACH-Problematik** in der NKWS nicht gewürdigt worden.

Gleichwohl werden Teile des **Siedlungsabfall** wie z.B. **PPK, Glas, PET, Holz, abfallstämmiger Kompost, Gärreste** oder **Metall** bereits wieder in einem erheblichen Umfang in den Verkehr gebracht, so dass die Reduktion dieser Abfälle im Sinne der NKWS weder zielführend noch notwendig ist. So wird z.B. die angestrebte Steigerung der getrennten Erfassung von Bioabfällen ebenfalls zu einer Steigerung der Siedlungsabfallmenge führen, denn erfahrungsgemäß führen zusätzliche getrennte Sammlungen zu einer Erhöhung der Siedlungsabfallmenge. Daher ist die Reduktion von **10 bis 20 % Siedlungsabfall je Kopf als Kennziffer** für die Umsetzung der NKWS **völlig ungeeignet** und sollte daher gestrichen werden. Die Siedlungsabfallmenge, die der Entsorgungswirtschaft „überlassen“ wird bzw. „überlassen“ werden muss, ist ein Indikator über das Konsumverhalten und nicht über die Kreislaufwirtschaft. Die Siedlungsabfallmenge wird mit der Änderung der Produkte und des Konsumverhaltens sinken; nicht umgekehrt.

**4., 5., 6. und 13.:** Für die Umsetzung der Strategie durch die Gewinnung von Rohstoffen aus Abfällen (häufig Gemische) sind sowohl zahlreiche und umfangreiche Erfassungs-, Trenn- und Reinigungsprozesse als auch mechanische, biologische, oxidative und andere chemische **Vor-Behandlungsanlagen** notwendig. Ebenso erfordert die Strategie zusätzliche energetische **Anlagen** wie z.B. für die Vergärung und die Behandlung von Stoffgruppen, die gemäß der Chemical Strategy für Sustainability beseitigt werden müssen, wenn wir den Abfall nicht weiterhin im Ausland verbringen wollen, was sicher nicht mit der wertorientierten Politik der Bundesregierung im Einklang steht.

Für die **Investoren der Anlagen** zur Umsetzung der NKWS muss es jedoch längerfristig belastbare Geschäftsmodelle und Anreize geben, die durch das **Steuerrecht** flankiert werden sollten. (Die Deponierung von unbehandelten Siedlungsabfällen in Teilen der EU sollte endlich beendet werden.)

Die aktuellen **Genehmigungsverfahren** mit dem **UVPG** führen zu einem mitunter unkalkulierbaren Zeit- und Genehmigungsaufwand mit dem Risiko von unkalkulierbaren Auflagen. Wenn die Strategie im „Deutschlandtempo“ umgesetzt werden soll, müssen die Genehmigungsverfahren und das **UVPG** deutlich „entschlackt“ und verkürzt werden.

**7.:** Die DGAW hat schon 2011 vorgeschlagen, die **Substitutionsrate** als Maßzahl für die Kreislaufwirtschaft einzuführen, weil Recycling kein Selbstzweck ist, sondern nur dann ein Recycling vorliegt, wenn die recycelten Sekundärrohstoffe wieder in den Wirtschaftskreislauf zurück kommen. Eine

**Recyclateinsatzquote** ist grundsätzlich der richtige Ansatz für einen marktwirtschaftlichen Pull-Effekt. Jedoch ist regional und international die Verfügbarkeit (Menge und Qualität) von standardisierten Recyclaten (Commodities) sehr unterschiedlich. Entscheidend ist, dass die Recyclate einen Markt für ihren rohstofflichen Einsatz finden und Fehlanreize vermieden werden.

Bei **mineralischen Baustoffen** ist z.B. der Transportaufwand eine relevante Größe und die Verfügbarkeit regional sehr unterschiedlich ist. Insgesamt empfiehlt die DGAW den Baubereich ganzheitlich zu betrachten. Die Bilanzgrenzen sind auch unter Regionalitätsgesichtspunkten sorgfältig zu definieren. Bei der Ausweitung von R-Beton ist das Ziel, natürliche Rohstoffe zu substituieren, so dass ein **Schattenpreis für Rohstoffe** sachgerechter als ein **Schattenpreis für CO<sub>2</sub>** ist.

Der **Nutzen und die Effizienz** der einzelnen Maßnahmen der Strategieumsetzung sollte sowohl auf der mikroökonomischen (Verbraucher, Unternehmen) als auch auf der makroökonomischen Ebene (Volkswirtschaftlich) sorgfältig vorher betrachtet werden.

**8.:** Die **materiellen Anforderungen für Sekundärrohstoffe** sollten nicht höher als für primäre Rohstoffe sein.

**9.:** Die DGAW glaubt nicht, dass die Umsetzung der Strategie durch weitere bürokratische Strukturen, zusätzlich Nachweis- und Genehmigungsverfahren, Analysen und Kontrollpflichten im Abfallrecht (Novelle **AltholzV**, **GewAbfV** etc.) wirksam unterstützt wird. Der zusätzliche Aufwand ist vorher den Ressourcen gegenüberzustellen, die zusätzlich wieder dem Stoffkreislauf zugeführt werden, um volkswirtschaftliche Fehlallokationen zu vermeiden.

Das **Abfallrecht** sollte zuerst bei den größten Massenströme weiterentwickelt werden, bevor kleinere Abfallmengen thematisiert werden.

**16.:** Die DGAW kann noch nicht erkennen, was die NKWS für die Betriebe der Kreislaufwirtschaft kurz bis mittelfristig konkret bedeutet und welche Entscheidungen als nächstes zu fällen sind.

Für die weitere Konkretisierung und Umsetzung soll eine spezielle **Plattform** geschaffen werden. Dies könnte ein Weg sein, wobei die DGAW empfiehlt, auch über die Einrichtung einer **Agentur** nachzudenken, die möglicherweise schneller zu verbindlichen Handlungsempfehlungen kommen kann. Die Agentur sollte sich u.a. mit den Punkte **4., 5., 6., 13** sowie **stoffstromspezifischen Erfassungs- und Aufbereitungsmöglichkeiten** beschäftigen und Lösungsansätze für gesetzgeberische Maßnahmen aufzeigen.

Die DGAW will die weitere Entwicklung und Umsetzung der NKWS gerne weiter unterstützen.

Dr.-Ing. Alexander Gosten  
Vorstandssprecher  
Deutsche Gesellschaft für Abfallwirtschaft e. V.  
Geschäftsstelle | Von-der-Heydt-Straße 2 | 10785 Berlin