

Stellungnahme des bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V. zum Referentenentwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)

Zusammenfassung

Der bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e. V. begrüßt die Zielsetzung des Referentenentwurfs, die Kreislaufwirtschaft als tragende Säule einer nachhaltigen Ressourcenpolitik weiterzuentwickeln. Eine leistungsfähige Kreislaufwirtschaft ist von zentraler Bedeutung für den Klimaschutz, die Versorgungssicherheit der Industrie mit Rohstoffen sowie die Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland.

Aus Sicht des bvse bedarf der Entwurf jedoch in mehreren Punkten einer Nachschärfung, damit die angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Die Transformation hin zu einer zirkulären Wirtschaft gelingt nicht allein durch neue gesetzliche Zielvorgaben oder die Einführung zusätzlicher Recyclingtechnologien. Entscheidend sind vielmehr verlässliche und investitionsfreundliche Rahmenbedingungen für die Unternehmen, die bereits heute hochwertige Stoffkreisläufe schließen und Sekundärrohstoffe in industriellem Maßstab bereitstellen.

Die mittelständisch geprägte Recyclingwirtschaft investiert seit Jahrzehnten in moderne Sortier-, Aufbereitungs- und Recyclingverfahren. Sie leistet einen wesentlichen Beitrag zur Versorgung der Industrie mit hochwertigen Sekundärrohstoffen und stärkt damit zugleich die Resilienz der deutschen Wirtschaft gegenüber internationalen Rohstoffrisiken. Diese Leistungen sollten sich im Rechtsrahmen des Kreislaufwirtschaftsgesetzes stärker widerspiegeln.

Der bvse sieht insbesondere in folgenden Punkten Änderungsbedarf:

- **Rechtssicherheit für Sekundärrohstoffe stärken:** Konsequente einheitliche Anwendung der Kriterien für das Ende der Abfalleigenschaft.
- **Werkstoffliches Recycling als tragende Säule der Kreislaufwirtschaft sichern:** Chemisches Recycling kann bestehende Verfahren sinnvoll ergänzen, darf hochwertige werkstoffliche Recyclingprozesse jedoch nicht verdrängen oder ihnen gleichgestellt werden.
- **Abfallhierarchie konsequent berücksichtigen und durchsetzen:** Die stoffliche Nutzung hochwertiger Materialien sowie Wiederverwendung und Vorbereitung zur Wiederverwendung müssen auch künftig Vorrang vor nachgelagerten Verwertungsformen behalten und deren Einhaltung muss konsequent durchgesetzt werden.
- **Mineralische Sekundärbaustoffe gezielt fördern:** Ihre Gleichwertigkeit bei nachgewiesener technischer Eignung und Umweltverträglichkeit muss sich insbesondere in Planung, Ausschreibung und Beschaffung widerspiegeln.
- **Öffentliche Beschaffung als Leitmarkt nutzen:** Die öffentliche Hand sollte ihre erhebliche Marktmacht stärker nutzen, um die Nachfrage nach Produkten mit Recyclingrohstoffen dauerhaft zu stärken und Investitionen in hochwertige Recyclingkapazitäten zu fördern. Berücksichtigungsgebote müssen durch verbindliche Anforderungen, Dokumentation, Monitoring und wirksame Durchsetzung ergänzt werden.

Im Einzelnen:

1. Zu § 5 KrWG-E: Rechtssicherheit für Recyclingrohstoffe stärken - Ende der Abfalleigenschaft

Der bvse begrüßt das Ziel des Referentenentwurfs, die Bedeutung von Sekundärrohstoffen für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft weiter zu stärken. Voraussetzung hierfür ist jedoch, dass Recyclingprodukte nach Abschluss eines hochwertigen Verwertungsprozesses auch tatsächlich als marktfähige Rohstoffe gehandelt werden können. Die Regelungen zum Ende der Abfalleigenschaft nehmen deshalb eine Schlüsselrolle für die Entwicklung funktionierender Sekundärrohstoffmärkte ein.

Aus Sicht des bvse stellt diese Situation in einigen Stoffströmen ein wesentliches Investitionshemmnis dar. Unternehmen, die in hochwertige Aufbereitungs- und Recyclingverfahren investieren, benötigen verlässliche Rahmenbedingungen und Planungssicherheit. Solange unterschiedliche Auffassungen darüber bestehen, welche aufbereiteten Materialien als Produkt und welche weiterhin als Abfall eingestuft werden, entstehen erhebliche wirtschaftliche Risiken. Dies erschwert nicht nur Investitionsentscheidungen, sondern beeinträchtigt auch die Akzeptanz von Sekundärrohstoffen auf den Absatzmärkten.

Ein besonderer Handlungsbedarf besteht hier nach Auffassung des bvse im Bereich des Altreifenrecyclings. Hochwertig aufbereitete Gummirezyklate finden bereits heute in zahlreichen industriellen Anwendungen Verwendung. Dennoch fehlt bislang ein Rechtsrahmen, der eindeutig regelt, unter welchen Voraussetzungen diese Materialien ihre Abfalleigenschaft verlieren. Die daraus resultierende Rechtsunsicherheit erschwert die Entwicklung stabiler Absatzmärkte und behindert Investitionen in innovative Aufbereitungstechnologien.

Der bvse regt daher an, sich nachdrücklich und konsequent für eine EU-einheitliche Regelung zur Festlegung von End-of-Waste-Kriterien im Bereich der Altreifen einzusetzen. Hier sollte gefordert werden, dass das Ende der Abfalleigenschaft nur erreicht werden kann, wenn das Verwertungsverfahren durch zertifizierte Reifenrecycler vorgenommen wird.

Durch eine EU-einheitliche Regelung zu End-of-Waste im Bereich der Altreifen können bestehende Vollzugsunterschiede reduziert, Wettbewerbsverzerrungen vermieden und die Marktakzeptanz von Sekundärrohstoffen nachhaltig verbessert werden.

Unternehmen, die in Sortier-, Aufbereitungs- und Recyclinganlagen investieren, benötigen Planungssicherheit. Solange unklar bleibt, ob ein qualitätsgesichertes Material als Produkt oder weiterhin als Abfall eingestuft wird, werden Investitionen erschwert und Absatzmärkte geschwächt. Dies steht im Widerspruch zu den Zielen der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie und zur angestrebten Stärkung der Rohstoffsouveränität.

2. Zu §§ 6 und 8 KrWG-E: Hochwertige Kreislaufführung sichern - Abfallhierarchie und Recyclingverfahren

Der bvse unterstützt das Ziel des Referentenentwurfs, innovative Recyclingverfahren zu fördern und die Kreislaufwirtschaft kontinuierlich weiterzuentwickeln. Innovationen sind erforderlich, um zusätzliche Stoffströme für die Kreislaufwirtschaft zu erschließen und bislang nur eingeschränkt verwertbare Abfälle einer hochwertigen Nutzung zuzuführen. Dies gilt insbesondere für komplexe Materialverbunde oder stark verunreinigte Stoffströme.

Gleichzeitig darf die Weiterentwicklung des Rechtsrahmens nicht dazu führen, dass die bewährten Grundprinzipien der Kreislaufwirtschaft aufgeweicht werden. Die Abfallhierarchie nach § 6 KrWG dient dem Ressourcenschutz und gibt denjenigen Maßnahmen Vorrang, die unter Berücksichtigung

des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips den bestmöglichen Schutz von Mensch und Umwelt gewährleisten.

Dieses System würde jedoch aufgebrochen, wenn das chemische Recycling künftig im Rahmen der Abfallhierarchie dem werkstofflichen Recycling gleichgestellt würde. Eine solche Gleichrangigkeit ist weder ökologisch noch rechtssystematisch gerechtfertigt.

Gegen eine Gleichstellung sprechen insbesondere folgende Gründe:

a. Höhere Umweltbelastung des chemischen Recyclings

Das chemische Recycling ist im Vergleich zum werkstofflichen (mechanischen) Recycling deutlich energieintensiver. Die erforderlichen hohen Temperaturen führen zu einem erheblich höheren Energieverbrauch und damit regelmäßig auch zu höheren CO₂-Emissionen. Aus Sicht des Klima- und Ressourcenschutzes ist das werkstoffliche Recycling daher grundsätzlich vorzugswürdig.

b. Deutlich geringere Ressourceneffizienz

Auch hinsichtlich der tatsächlichen Stoffrückgewinnung erreicht das chemische Recycling bislang bei Weitem nicht die Leistungsfähigkeit des werkstofflichen Recyclings. Dies belegt auch die beigefügte BKV-Studie. Nach dieser entfallen für die Kunststoffverwertung in Deutschland für das Jahr 2023 auf Post-Consumer-Kunststoffabfälle folgende Verwertungsanteile:

werkstoffliches (mechanisches) Recycling: 35 %, bei Verpackungen 51,4 %,

chemisches Recycling: 0,1 %,

rohstoffliche Verwertung: 0,3 %,

energetische Verwertung: 64 %.

Bereits diese Zahlen verdeutlichen, dass das chemische Recycling gegenwärtig weder hinsichtlich seines Beitrags zur Kreislaufführung noch im Hinblick auf den Ressourcenschutz mit dem werkstofflichen Recycling gleichgesetzt werden kann. Unter den Maßstäben des Vorsorge- und Nachhaltigkeitsprinzips ist es daher als nachrangige Verwertungsoption anzusehen.

Dies zeigt sich auch durch den aktuellen Bericht des Joint Research Centre zur wirtschaftlichen Tragfähigkeit des chemischen Recyclings aus diesem Jahr. Dort heißt es, dass in der aktuellen Praxis das chemische Recycling typischerweise nur ein Drittel der Kunststoffe wieder in Kunststoffe oder andere hochwertige Chemikalien umwandelt; ein Drittel geht als Wärme oder Materialverlust verloren und ein weiteres Drittel wird zur Brennstoffherstellung genutzt (s. S. 57 des Berichtes).

c. Widerspruch zu anderen nationalen und europäischen Regelungen

Hinzu kommt, dass auch der europäische und nationale Gesetzgeber das chemische Recycling bislang ausdrücklich lediglich als ergänzende und nachrangige Recyclingoption einordnet.

So heißt es in Erwägungsgrund 5 des kürzlich beschlossenen Durchführungsrechtsakts zur SUP:

„Um das volle Potenzial der Kreislaufwirtschaft auszuschöpfen, sollte das chemische Recycling das mechanische Recycling ergänzen, das aus ökologischer Sicht im Allgemeinen vorzuziehen ist, sofern es eine ausreichende Qualität und technische Leistungsfähigkeit der Recyclingprodukte gewährleistet.“

Auch in der Begründung des Referentenentwurfes zum Verpackungsrechtsdurchführungsgesetz wird ausdrücklich klargestellt:

„Chemisches Recycling kann und soll dort zusätzliche Möglichkeiten eröffnen, wo mechanische Verfahren an ihre Grenzen stoßen. Dazu zählen unter anderem stark gemischte oder kontaminierte Kunststoffe, komplexe Verbundmaterialien oder bestimmte Verpackungsanwendungen, insbesondere im Lebensmittelbereich.“

Damit besteht sowohl auf europäischer als auch auf nationaler Ebene Einigkeit darüber, dass das chemische Recycling das werkstoffliche Recycling ergänzt, es jedoch nicht ersetzt oder ihm gleichgestellt ist.

Vor diesem Hintergrund ist eine Gleichstellung chemischer und werkstofflicher Recyclingverfahren abzulehnen. Es wäre widersprüchlich und systematisch nicht nachvollziehbar, wenn ausgerechnet das Kreislaufwirtschaftsgesetz als grundlegendes Regelwerk des deutschen Abfallrechts beide Recyclingverfahren als gleichrangig einstufen würde. Eine solche Regelung stünde nicht nur im Widerspruch zu den Zielsetzungen der Abfallhierarchie des § 6 KrWG, sondern auch zu den europarechtlichen Leitlinien, nach denen das werkstoffliche Recycling grundsätzlich Vorrang genießt. Aus Gründen des Ressourcenschutzes, der Kohärenz der Rechtsordnung und der unionsrechtskonformen Auslegung sollte daher zwingend an dem Vorrang des werkstofflichen Recyclings festgehalten werden.

3. Abfallhierarchie durch konsequenten Vollzug stärken

Ergänzend regt der bvse an, die Abfallhierarchie im Kreislaufwirtschaftsgesetz zu stärken, indem verstärkt Vollzugsmaßnahmen ergriffen werden, die eine konsequente Durchführung der Abfallhierarchie sichern.

Ziel einer modernen Kreislaufwirtschaft muss es sein, Materialien möglichst lange und möglichst hochwertig im Wirtschaftskreislauf zu halten. Hierzu gehören insbesondere die Vorbereitung zur Wiederverwendung, die Wiederverwendung sowie die hochwertige werkstoffliche Verwertung, bevor nachgelagerte Verwertungsverfahren in Betracht kommen.

Gerade im Bereich der Altreifen zeigt sich die Bedeutung dieses Ansatzes. Gebrauchsfähige Reifen sollten weiterhin vorrangig einer Wiederverwendung zugeführt werden. Soweit dies technisch möglich ist, ist die Runderneuerung gegenüber einer unmittelbaren stofflichen oder energetischen Verwertung vorzuziehen. Erst wenn diese Möglichkeiten ausgeschöpft sind, sollten weitere Recyclingverfahren zur Anwendung kommen.

Eine ausdrückliche Berücksichtigung dieses Kaskadenprinzips stärkt nicht nur die Ressourceneffizienz, sondern trägt auch dazu bei, den wirtschaftlichen Wert hochwertiger Materialien möglichst lange zu erhalten und Primärrohstoffe wirksam zu substituieren.

Daher ist es wichtig, dass hier die Einhaltung dieses Kaskadenprinzips auch tatsächlich durch den Vollzug überprüft wird und hohe Anforderungen an die Zulässigkeit der Nichteinhaltung des Kaskadenprinzips gestellt werden.

Der bvse fordert daher,

- den Vorrang des hochwertigen werkstofflichen Recyclings im Sinne der Abfallhierarchie ausdrücklich zu bestätigen und das chemische Recycling als nachrangig einzustufen,
- die Einhaltung der Abfallhierarchie durch Vollzugsmaßnahmen zu stärken,
- sich insb. im Bereich der Altreifen für eine Eu-einheitliche Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft einzusetzen.

4. Zu § 24 KrWG-E: Entlastung der Abfallwirtschaftsbetriebe durch Umsetzung einer Verordnung zum Inverkehrbringungsverbot von Einweg-E-Produkten

Der bvse begrüßt ausdrücklich die Erweiterung der Gefahrentatbestände in den Verordnungsermächtigungen zum Erlass von Inverkehrbringensverboten für bestimmte Produkte. Eine unsachgemäße Nutzung und Entsorgung dieser Produkte führt insbesondere bei lithiumhaltigen Batterien und Akkumulatoren immer wieder zu erheblichen Brandrisiken und Brandschäden in Abfallbehandlungsanlagen. Diese verursachen nicht nur erhebliche wirtschaftliche Schäden, sondern gefährden auch Beschäftigte sowie die Umwelt. Die Aufnahme dieses Gefahrentatbestandes in die Verordnungsermächtigung stellt daher einen wichtigen und ausdrücklich zu begrüßenden Schritt dar.

Die beabsichtigte Schutzwirkung kann jedoch nur erreicht werden, wenn der Gesetzgeber zeitnah von der Verordnungsermächtigung Gebrauch macht und die erforderliche Rechtsverordnung unverzüglich erlässt. Die Situation der Entsorgungswirtschaft ist bereits heute äußerst angespannt. Die Zahl der Brände infolge der fehlerhaften Entsorgung von Lithium-Ionen-Batterien nimmt seit Jahren drastisch zu, da immer mehr Produkte mit entsprechenden Batterien in Verkehr gebracht werden und am Ende ihrer Nutzungsdauer als Fehlwurf in den Abfallstrom gelangen.

Die hierdurch verursachten Brandschäden bringen zahlreiche Entsorgungsunternehmen an die Grenzen ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Viele Unternehmen erhalten aufgrund des erheblich gestiegenen Schadenrisikos inzwischen überhaupt keinen Versicherungsschutz gegen Brandschäden mehr. Diejenigen Unternehmen, die noch versicherbar sind, sehen sich mit massiv gestiegenen Versicherungsprämien konfrontiert, die insbesondere für mittelständische Entsorgungsunternehmen kaum noch wirtschaftlich tragbar sind.

Vor diesem Hintergrund besteht erheblicher Handlungsbedarf. Die vorgesehene Verordnungsermächtigung sollte daher zeitnah durch konkrete produktbezogene Regelungen umgesetzt werden, um die Brandgefahren an der Quelle wirksam zu reduzieren und die Entsorgungswirtschaft nachhaltig zu entlasten.

5. Zu § 45 KrWG-E: Öffentliche Beschaffung als Leitmarkt für Sekundärrohstoffe stärken

Die Transformation zu einer leistungsfähigen Kreislaufwirtschaft erfordert neben einem ausreichenden Angebot hochwertiger Sekundärrohstoffe eine stabile und planbare Nachfrage. Nur wenn Recyclingprodukte dauerhaft Absatzmärkte finden, können Unternehmen in moderne Sortier-, Aufbereitungs- und Recyclingkapazitäten investieren.

Der bvse begrüßt deshalb die stärkere Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung an den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft. Bund, Länder und Kommunen verfügen über ein erhebliches Beschaffungsvolumen und können durch ihre Nachfrage Leitmärkte für Recyclingprodukte schaffen. Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand muss sich jedoch in der tatsächlichen Beschaffungspraxis niederschlagen.

Von der Berücksichtigungspflicht zur verbindlichen Anwendung

Allgemeine Berücksichtigungsgebote haben in der Vergangenheit aber häufig nicht ausgereicht, um den Einsatz von Recyclingprodukten spürbar zu erhöhen.

Soweit qualitätsgesicherte Recyclingprodukte technisch geeignet, verfügbar und wirtschaftlich vertretbar sind, sollten öffentliche Auftraggeber zu ihrer bevorzugten Verwendung **verpflichtet werden**.

Geeignete Instrumente hierfür sind

- produktspezifische Mindestanteile an Rezyklaten,
- funktionale Leistungsanforderungen,
- Bonus- oder Wertungssysteme sowie
- verbindliche Vorgaben für Planung und Ausschreibung.

Primärmaterialien dürfen nicht aufgrund unbegründeter Vorbehalte bevorzugt werden. Abweichungen sollten sachlich begründet und dokumentiert werden müssen.

6. Mineralische Sekundärbaustoffe gezielt in öffentlichen Bauvorhaben einsetzen

Besonders groß ist das Potenzial im öffentlichen Hoch-, Tief- und Straßenbau. Bei nachgewiesener technischer Eignung und Umweltverträglichkeit sollten mineralische Sekundärbaustoffe grundsätzlich gleichberechtigt mit Primärbaustoffen ausgeschrieben und eingesetzt werden. Öffentliche Auftraggeber sollten bereits in der Planung prüfen, in welchen Bauteilen und Anwendungen Recyclingbaustoffe verwendet werden können.

Ausschreibungsunterlagen sollten produktneutral und leistungsbezogen formuliert werden. Pauschale Ausschlüsse von Recyclingbaustoffen sind zu vermeiden. Wo geeignete Materialien regional verfügbar sind, kann ihr Einsatz zugleich Transportwege verkürzen, Deponieraum schonen und natürliche Lagerstätten entlasten.

Monitoring, Kontrolle und Durchsetzung

Rechtliche Vorgaben entfalten nur Wirkung, wenn ihre Einhaltung überprüft wird. Der bvse spricht sich daher für verbindliche Dokumentations-, Monitoring- und Berichtspflichten aus. Öffentliche Auftraggeber sollten transparent darlegen, in welchem Umfang Recyclingprodukte eingesetzt wurden und aus welchen Gründen gegebenenfalls davon abgesehen wurde.

Bei systematischer Nichtbeachtung müssen wirksame Folgen vorgesehen werden. Hierzu können aufsichtsrechtliche Maßnahmen, haushalts- oder vergaberechtliche Sanktionen und verbindliche Nachbesserungspflichten gehören. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob anerkannten Verbänden oder Marktteilnehmern ein geeigneter Rechtsbehelf beziehungsweise ein Klagerecht eingeräumt werden kann, wenn gesetzliche Beschaffungspflichten strukturell missachtet werden.

Ein solches Durchsetzungsinstrument wäre kein Selbstzweck. Es würde sicherstellen, dass gesetzliche Vorgaben nicht zu bloßen Programmsätzen verkommen und Unternehmen auf stabile Nachfrageimpulse vertrauen können.

Der bvse regt an, die öffentliche Beschaffung konsequent als Leitmarkt für qualitätsgesicherte Recyclingprodukte auszurichten, produktspezifisch verbindliche Mindestanforderungen an den Einsatz von Rezyklaten zu entwickeln, mineralische Sekundärbaustoffe bei öffentlichen Bauvorhaben bei nachgewiesener Eignung gleichberechtigt auszuschreiben, Abweichungen von der bevorzugten Beschaffungspflicht verbindlich zu begründen und zu dokumentieren, Monitoring-, Kontroll- und Berichtspflichten einzuführen, wirksame Sanktionen bei systematischer Nichtbeachtung vorzusehen und die Einführung eines geeigneten Klagerechts beziehungsweise Rechtsbehelfs anerkannter Dritter zu prüfen.

Schlussbemerkung

Der Referentenentwurf enthält wichtige Impulse für die Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Die stärkere Ausrichtung auf Rohstoffsouveränität, Rohstoffversorgungssicherheit und den Einsatz von Sekundärrohstoffen werden vom bvse ausdrücklich begrüßt.

Die erfolgreiche Transformation zu einer zirkulären Wirtschaftsweise wird jedoch nicht allein durch neue gesetzliche Zielvorgaben oder die Einführung zusätzlicher Recyclingtechnologien erreicht. Entscheidend sind verlässliche rechtliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen für diejenigen Unternehmen, die bereits heute hochwertige Sekundärrohstoffe erzeugen und Stoffkreisläufe in der Praxis schließen.

Die mittelständisch geprägte Recyclingwirtschaft investiert seit vielen Jahren in innovative Aufbereitungs- und Recyclingverfahren und stellt der Industrie qualitätsgesicherte Sekundärrohstoffe zur Verfügung. Diese Investitionen bilden das Fundament einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft. Sie schaffen Wertschöpfung im Inland, reduzieren die Abhängigkeit von Primärrohstoffen und leisten einen wesentlichen Beitrag zur Versorgungssicherheit der deutschen Wirtschaft.

Der bvse sieht im Referentenentwurf eine geeignete Grundlage für die Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes. Mit den vorgeschlagenen Anpassungen kann die Novelle dazu beitragen, die Kreislaufwirtschaft als tragende Säule einer nachhaltigen Industrie- und Rohstoffpolitik weiter zu stärken und die Wettbewerbsfähigkeit des Recyclingstandortes Deutschland langfristig zu sichern.

Bonn, 7. August 2026



Hauptgeschäftsführer