

HAUPTSITZ
Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046-0
Telefax 0931-730442-47 (neu)
wuerzburg@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE
Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig
Telefon 0341-149697-60
Telefax 0931-730442-47 (neu)
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

www.baumann-rechtsanwaelte.de

**„Ableitungen aus der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie
und der Gesetzgebung zum EU Circular Economy Act
für die Weiterentwicklung
des nationalen Kreislaufwirtschaftsrechts
zur besseren Steuerung des Primärrohstoffverbrauchs“**

**Rechtsgutachten
im Auftrag des
WWF Deutschland e.V.
01.07.2026**

erstattet von

**Rechtsanwalt Alexander Ionis
Baumann Rechtsanwälte**

A. Gutachtenanlass, Fragestellung und Aufbau

Internationale Großkonflikte und unsichere Lieferketten haben den Themen Rohstoffsicherheit und Ressourcenschutz neue Relevanz verliehen¹. Während die EU-Kommission diesen Befund in der laufenden Legislatur mit dem EU Clean Industrial Deal und dem für die zweite Jahreshälfte 2026 angekündigten EU Circular Economy Act (EU-CEA) auf der Unionsebene aufgreift², steht der deutsche Gesetzgeber vor der Aufgabe, die zirkuläre Transformation national zu verankern. Er tut dies derzeit auf mehreren einander überlagernden Ebenen: Über die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) als strategischen Orientierungsrahmen, über das zu ihrer Umsetzung von der amtierenden Bundesregierung beschlossene Aktionsprogramm und die Umsetzung des europäischen Kreislaufwirtschaftsrechts in das deutsche Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) und die stoffstromspezifischen Spezialgesetze.

Das hohe Tempo und die Breite der rechtlichen Entwicklungen werfen die Frage auf, ob das deutsche Kreislaufwirtschaftsrecht den Veränderungen und neuen Anforderungen noch hinreichend gewachsen ist. Diese Frage ist umso drängender, als die gerade 2026 und mit Blick auf den EU-CEA ggf. auch in den Folgejahren zu erwartenden Anpassungen des KrWG die Gelegenheit eröffnen, grundsätzlicher über die Weiterentwicklung des ressourcennutzungssteuernden Rechtsrahmens nachzudenken. Mit NKWS und deren Aktionsprogramm sowie mit der laufenden EU-CEA-Gesetzgebung formulieren sich Ansprüche an das deutsche Recht, auf die die aktuell zu beobachtenden gesetzgeberischen Tätigkeiten womöglich nicht hinreichend eingehen. Aktuell zeichnet sich jedenfalls keine strategische Neuausrichtung des nationalen Rechtsrahmens ab, sondern mehr ein punktuell Nachsteuern.

¹ Vgl. die Studie der Boston Consulting Group im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie: „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz – Chancen der Circular Economy für die deutsche Industrie“, 2026, S. 7 ff., https://assets.foleon.com/eu-central-1/de-uploads-7e3kk3/50809/07-05-28-circular_economy_bcg_de_langversion_studie.9ec30296894a.pdf?utm_description=organic&utm_geo=de, letzter Aufruf 01.07.2026.

² Zum EU Clean Industrial Deal; https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_de, letzter Aufruf 01.07.2026 sowie Mitteilung der Kommission „The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation“, COM(2025) 85 final vom 26.02.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0085>, letzter Aufruf 01.07.2026; zur Ankündigung des EU Circular Economy Act das „Arbeitsprogramm der Kommission 2026“, COM(2025) 870 final vom 21.10.2025, S. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0870>, letzter Aufruf 01.07.2026; zur Terminierung ferner das Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments: „Briefing Commission initiative in preparation – Circular Economy Act“, S. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782628/EPRS_BRI\(2026\)782628_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782628/EPRS_BRI(2026)782628_EN.pdf), letzter Aufruf 01.07.2026.

Mit der am 04.12.2024 vom Kabinett beschlossenen NKWS hat die Bundesregierung einen langfristigen Orientierungsrahmen geschaffen, der den Verbrauch von Primärrohstoffen senken und Stoffkreisläufe schließen soll³. Das hierzu am 03.06.2026 beschlossene Aktionsprogramm konkretisiert diesen Rahmen mit zwölf Maßnahmen bis Ende 2027⁴. Auffällig ist jedoch, dass die zentrale Zielgröße – die Senkung des Primärrohstoffverbrauchs – in der Endfassung der NKWS nicht mehr als verbindliches Ziel, sondern nur noch als Leitbild geführt wird und die Orientierung von 6 bis 8 Tonnen pro Kopf und Jahr lediglich als Hinweis dient⁵.

Ähnlich ambitionslos erscheinen laufende Gesetzgebungsverfahren, die weniger auf Rahmenrechtssetzung, als auf bloße Umsetzung der jüngsten EU-AbfallrahmenRL-Novelle gerichtet sind. Technisch ist die Umsetzung so angelegt, dass jüngere europäische Vorgaben national nicht in einem Zug, sondern mehrpfadig umgesetzt werden. So stehen im Zentrum des am 26.06.2026 seitens des Bundesministeriums für Umwelt, Klima, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN) vorgestellten Referentenentwurfs (Entwurf KrWG-2026)⁶ für die KrWG-Novellierung erstmals verbindliche Reduktionsziele für Lebensmittelabfälle nach dem neuen Art. 9a der AbfallrahmenRL: Bis 2030 minus 10 Prozent in Verarbeitung und Herstellung sowie minus 30 Prozent pro Kopf in Handel, Außer-Haus-Verpflegung und privaten Haushalten. Demgegenüber ist für die erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien ein eigenständiges Textilgesetz geplant, zu dem das BMUKN bereits am 27.03.2026 Eckpunkte vorgelegt hat⁷. Die Anpassung an die EU-Verpackungsverordnung über ein

³ Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS), Kabinettsbeschluss vom 04.12.2024, S. 15, [BMUKN: Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie \(NKWS\) | Download](#), letzter Aufruf 01.07.2026.

⁴ Aktionsprogramm zur Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie, Kabinettsbeschluss vom 03.06.2026 (zwölf Maßnahmen bis Ende 2027), [BMUKN: Aktionsprogramm der Bundesregierung zur Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie | Download](#), letzter Aufruf 01.07.2026.

⁵ Vgl. Entwurf NKWS vom 18.06.2024, dort S. 13 ff., [https://dialog-nkws.de/bmuv/de/home/file/fileId/290/name/Entwurf_einer_Nationalen_Kreislaufwirtschaftsstrategie_\(NKWS\)_BMUV.pdf](https://dialog-nkws.de/bmuv/de/home/file/fileId/290/name/Entwurf_einer_Nationalen_Kreislaufwirtschaftsstrategie_(NKWS)_BMUV.pdf), zum 01.07.2026 nicht mehr aufrufbar, sowie NKWS, a.a.O. Ebenso Bringezu: „Possible Target Corridor for Sustainable Use of Global Material Resources“, Resources 2015, S. 48, <https://www.mdpi.com/2079-9276/4/1/25>, letzter Aufruf 01.07.2026.

⁶ Entwurf KrWG-2026: <https://www.bundesumweltministerium.de/gesetz/referentenentwurf-eines-gesetzes-zur-aenderung-des-kreislaufwirtschaftsgesetzes>, letzter Aufruf 01.07.2026.

⁷ Zur getrennten Umsetzung der erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien das Eckpunktepapier des BMUKN für ein Textilgesetz vom 27.03.2026, <https://www.bundesumweltministerium.de/download/eckpunktepapier-zur-einfuehrung-einer-erweiterten-herstellerverantwortung-fuer-textilien>, letzter Aufruf 01.07.2026

gesondertes Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz hat das Kabinett schon am 11.02.2026 beschlossen⁸. Hinzu kommen geplante Anpassungen im ElektroG, in der Altfahrzeug-Verordnung sowie in der Ersatzbaustoffverordnung mit möglicher Abfallende-Novelle. Problematisch ist daran nicht die stoffstromscharfe Regelung als solche, sondern dass diese parallelen Rechtsetzungsstränge nicht über eine übergeordnete Ebene verklammert werden und der Einsatz der unterschiedlichen Instrumente uneinheitlich bleibt.

Es erscheint klärungsbedürftig, ob die laufenden Gesetzgebungsverfahren, insbesondere die aktuelle KrWG-2026-Novellierung, für das Ziel einer gesteuerten Ressourcennutzung und die Konsolidierung des Bestandsrechts allein genügen oder ob es weitergehender Schritte, insbesondere einer überwölbenden Ressourcen-Rechtsebene bedarf, die – nach dem Vorbild europäischer politikplanender Gesetzgebungstechnik und nach dem nationalen Modell des Bundes-Klimaschutzgesetzes (KSG) – verbindliche Ressourcennutzungsziele und Zielerreichungsinstrumente entlang fester Zeithorizonte (2030, 2040 und 2045 bzw. nach EU-KlimaG 2050) setzt und die mehrpfadige Umsetzung zu einem kohärenten Ressourcenkreislaufrecht zusammenführt, instrumentell unterlegt mit dem KrWG samt der stoffstromspezifischen Spezialgesetze⁹.

Das Gutachten widmet sich diesen Fragen, indem unter **Ziff. D.I** zunächst auf den Entwicklungsstand des nationalen Kreislaufwirtschaftsrechts, insbesondere des KrWG, und auf die Ansprüche der flankierenden politischen Planung durch die NKWS und das Aktionsprogramm zur NKWS sowie auf die europäische Einbettung der Novelle eingegangen wird. In **Ziff. D.II** folgt sodann die Untersuchung der konkreten Rechtsetzungsziele der KrWG-Novelle 2026 und anderer laufender Gesetzgebungsverfahren, des Steuerungs- und Konsolidierungsbedarfs des nationalen Bestandsrechts am Beispiel wichtiger Stoffströme, insbesondere Verpackungen und Textilien, sowie der möglichen Gestaltung einer steuerungs- und konsolidierungsorientierten Weiterentwicklung des Rechtskreises hin zu einem kompakten Ressourcenkreislaufrecht.

Ziff. B. bietet eine Zusammenfassung und **Ziff. C.** leitet aus den Ergebnissen konkrete Forderungen für die weitere Rechtssetzung und die laufenden Novellierungsverfahren (KrWG-Novelle 2026, VerpackDG, TextilG) ab.

⁸ Entwurf eines Verpackungsrecht-Durchführungsgesetzes (VerpackDG) zur Durchführung der Verordnung (EU) 2025/40 (EU-VerpackungsVO), Kabinettsbeschluss vom 11.02.2026, Abwandlung im Umweltausschuss des Deutschen Bundestages mit Annahme im Deutschen Bundestag am 11.06.2026, <https://dserver.bundestag.de/btd/21/063/2106398.pdf>, letzter Aufruf 01.07.2026.

⁹ Zum Bedarf einer gesteuerten Ressourcennutzung und einer Stärkung der Kreislaufwirtschaft vgl. etwa die Studie von Öko-Institut und Freie Universität Berlin: „Modell Deutschland: Circular Economy – Political Blueprint“, 2023, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Unternehmen/WWF-Modell-Deutschland-Circular-Economy-Politik-Blueprint.pdf>, letzter Aufruf 01.07.2026.

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Gutachtenanlass, Fragestellung und Aufbau.....	2
B.	Executive Summary	6
C.	Forderungen an die Politik	9
D.	Rechtliche Einordnung	12
I.	Kreislaufwirtschaftsrecht im Umbruch: Die Entstehung eines neuen Ressourcenkreislaufrechts	12
1.	Entwicklungsstand des nationalen Bestandsrechts: Herausforderungen auf dem Weg vom Abfallumweltrecht über das Kreislaufwirtschaftsrecht hin zum Ressourcenkreislaufrecht	12
2.	Maßgebliche politische Planung: Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie und Aktionsprogramm zur Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie.....	14
3.	Europäische Einbettung: Die laufende Gesetzgebung zum EU Circular Economy Act.....	15
II.	Kreislaufwirtschaftsgesetzgebung 2026: Gefahr einer verkürzten Nachsteuerung und Chance für eine langfristige Gesetzgebung	15
1.	Die Rechtsetzungsziele der laufenden Novellen und die Möglichkeit eines modernen Politikplanungsrechts	15
2.	Steuerungsgrenzen des nationalen Bestandsrechts: KrWG und stoffstromspezifische Spezialgesetze.....	19
a)	Baustoffe.....	20
b)	Elektroschrott und Batterien	21
c)	Metalle	21
d)	Verpackungen.....	21
e)	Textilien	22
f)	Düngemittel.....	22
g)	Lebensmittel- und Bioabfälle	23
4.	Bausteine einer überwölbenden Ressourcen-Rechtsebene und ihrer instrumentellen Ausformung im KrWG u.a. Gesetzen	24
a)	Verbindliche Quoten zur Nutzung von Sekundärrohstoffen	28
b)	Anforderungen an Lebensdauer zur Ressourcenschonung.....	29
c)	Neuordnung des Abfallenderechts: Ressourcenkreislauforientiertes Produktrecht, das Abfälle als Ressource begreift, nicht als Entsorgungsproblem	31
d)	Steuerung durch öffentliche Vergabe und Fiskalinstrumente.....	32
e)	Governance – Planung, Umsetzung, Kontrolle, Nachsteuerung..	34

B. Executive Summary

I. Entwicklungsstand des nationalen Bestandsrechts: Vom Abfallrecht über das Kreislaufwirtschaftsrecht zum Ressourcenkreislaufrecht

Ähnlich dem bislang mehrpfadigen und unübersichtlichen europäischen Rahmenrecht ist auch das nationale Ressourcenkreislaufrecht erst in der Entstehung begriffen. Das KrWG hat sich seit seinem Inkrafttreten 2012 aus dem Abfallrecht heraus entwickelt und das frühere Recht der Abfallbeseitigung zu einem Kreislaufwirtschaftsrecht fortgeschrieben. Bis heute stehen jedoch das produktbezogene Recht und das umweltorientierte Entsorgungs- und Kreislaufwirtschaftsrecht des KrWG mehr nebeneinander, als dass sie miteinander verschränkt wären. Erste Brücken – etwa die Produktverantwortung und Obhutspflicht (§ 23 KrWG) sowie die Schnittstelle des Abfallendes zum Produkt- und Chemikalienrecht (§ 7a KrWG) – weisen zwar in die richtige Richtung, bleiben aber punktuell. Eine gesteuerte Ressourcennutzung bedarf einer systematischen Verklammerung von Produkt- und Kreislaufwirtschaftsrecht. Ziel ist die Schaffung eines kompakten nationalen Ressourcenkreislaufrechts.

II. Unzureichende Steuerungskraft des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sowie der stoffstromspezifischen Spezialgesetze

Entsprechend dem europäischen Rahmenrecht weist auch das nationale Bestandsrecht Schwachstellen auf unterschiedlichen Ebenen auf. Es fehlt bislang an einem übergeordneten politikplanenden Ansatz mit dem klaren Ziel einer gesteuerten Ressourcennutzung nach dem Modell moderner europäischer Politikplanungsgesetzgebung (EU-GovernanceVO, EU-WVO), wie sie auf nationaler Ebene mit dem KSG eine erste Entsprechung hat. Die NKWS verankert die Senkung des Primärrohstoffverbrauchs bislang nur als Leitbild, nicht als verbindliches Ziel. Dementsprechend fehlt es an übergeordneten Zielsetzungen und Instrumenten, die sowohl auf die Rahmenvorschriften des KrWG als auch auf die rechtlich je einzeln geregelten Stoffströme (Baustoffe, Elektroschrott, Verpackungen, Textilien usw.) wirken. Stattdessen steht ein bunter Mix aus Steuerungstechniken weitgehend unverklammert nebeneinander: produktbezogene Anforderungen, erweiterte Herstellerverantwortung, Rezyklateinsatz-, Sammel- und Verwertungsquoten sowie Abfallendekriterien. Notwendig wäre eine deutlich bessere Verklammerung der einzelnen Regelwerke, gerade im Hinblick auf die aktuell laufende mehrpfadige Umsetzung der unionsrechtlichen Vorgaben der jüngsten EU-AbfallrahmenRL-Novelle, die sich auf eine KrWG-Novelle, ein gesondertes Textilgesetz und das Verpackungsrecht verteilt. Die fehlende Kohärenz zeigt sich auch in einer begrenzten Wirkungsmächtigkeit und ausbleibenden Erfolgen: Die Sammelquote für

Elektro- und Elektronikaltgeräte lag 2023 bei lediglich 29,5 % gegenüber einer unionsrechtlichen Zielquote von 65 %.¹⁰

III. Gesetzgebungsbedarfe über die laufenden Novellierungen hinaus: Es ist Zeit für einen politikplanenden Gesetzgebungsakt mit Steuerungskraft im Wege eines Dachgesetzes

Geeignet und erforderlich für die Weiterentwicklung des nationalen Kreislaufwirtschaftsrechts zu einem modernen Ressourcenkreislaufrecht erscheint eine politikplanende Stammgesetzgebung. Politikplanungsrecht bezeichnet eine Gesetzgebungstechnik, die einen langfristigen Rahmen zur Steuerung einer Entwicklung auf ein bestimmtes Ziel hin setzt, das sich nur durch eine Vielzahl koordinierter Einzelschritte erreichen lässt. Analog zur EU-GovernanceVO auf europäischer Ebene ist das prominenteste nationale Beispiel das KSG, das Minderungsziele und Zwischenschritte entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2045 (europäisch: 2050) verbindlich festlegt und mit einem Monitoring- und Nachsteuerungsmechanismus verbindet. Aktuell lässt die laufende Gesetzgebung auf europäischer Ebene für den EU-CEA einen entsprechenden planerischen und konsolidierenden Ansatz möglich erscheinen. Auch wenn das weitere Verfahren noch offen ist, könnte der nationale Gesetzgeber entsprechend den Selbstverpflichtungen aus der NKWS und deren Aktionsprogramm sowie antizipierend zum EU-CEA mit einer KrWG-Novellen-Erweiterung bereits jetzt einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung und Konsolidierung des Bestandsrechts entlang konkreter Zeithorizonte leisten. Voraussetzung wäre der Wille, die Zielvorgaben der NKWS und die absehbaren neuen Vorgaben des EU-CEA in einem entsprechend überwölbenden nationalen Dachgesetz aufzufangen, das künftig Fragen der gesteuerten Ressourcennutzung auf nationaler Ebene adressiert und zur Umsetzung der ganz unterschiedlichen europäischen ressourcengebrauchslenkenden Vorschriften beiträgt, insbesondere des EU Critical Raw Materials Act, der EU-ÖkodesignVO und der EU-AbfallrahmenRL. Unterhalb dieses Dachs würde dann das KrWG in novellierter Form den nationalen Rechtsrahmen speziell für kreislaufwirtschaftsrechtliche Fragen bereitstellen, weiter unterlegt durch fachgesetzliche Regelungen zu den einzelnen Stoffströmen. Daran gemessen greift allerdings der bislang erkennbare Gesetzgebungsansatz für die laufende KrWG-2026-Novellierung zu kurz. Es ist kein Ansatz einer überwölbenden Dachebene erkennbar. Im Gegenteil: Der KrWG-Entwurf aus Juni 2026 schwächt bisheriges Rahmenrecht sogar: Er stellt das chemische Recycling dem werkstofflichen

¹⁰ Pressemitteilung der DUH: „Deutsche Umwelthilfe kritisiert beschämend niedrige Sammelquote von Elektroschrott“, 21.02.2025, <https://www.duh.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/deutsche-umwelthilfe-kritisiert-beschaemend-niedrige-sammelquote-von-elektroschrott-zukuenftige-bund/>, letzter Aufruf 01.07.2026. Wegen der Zielverfehlung ist ein Vertragsverletzungsverfahren der Kommission anhängig.

gleichrangig zur Seite, ohne dieses zu sichern, er lockert die Kaskadennutzung und er streicht die Obhutspflicht. Darüber hinaus unterbleibt die gebotene Verklammerung der Ebenen: Die stoffstromscharfen Regelungen zu Lebensmitteln, Verpackungen und Textilien – als solche sachgerecht – werden weder an übergeordnete Zielvorgaben rückgebunden noch im Einsatz der Instrumente vereinheitlicht.

IV. Was es braucht: eine überwölbende Ressourcen-Rechtsebene über dem KrWG mit dem KrWG als zentralem Umsetzungsinstrument und den stoffstromspezifischen Gesetzen (wie VerpackDG oder TextilG) zur Konkretisierung

Wenn die laufende KrWG-Novellierung zum Erfolg werden soll, muss sie über das KrWG hinausdenken. **Erforderlich ist – nach den europäischen Vorbildern des EU-KlimaG, der EU-GovernanceVO und der EU-WVO sowie dem nationalen KSG – zusätzlich eine Dachrechtsebene zu Ressourcennutzungszielen und zu Zielerreichungsinstrumenten entlang bestimmter Zeithorizonte.** Solche können sein: **Auf Zielebene ein verbindliches Ziel zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs (Zielwert für den Pro-Kopf-Verbrauch)** sowie feste **Vorgaben zur Nutzung kreislauffähiger Materialien**, auf Instrumentenebene verbindliche Quoten zur Senkung des Primärrohstoffeinsatzes und zur Nutzung von Sekundärrohstoffen, ein Ausbau der Schnittstelle von Produkt- und Abfallrecht im Abfallendebereich (§ 7a KrWG), eine ressourcenschonende und drittschützend ausgestaltete öffentliche Beschaffung (§ 45 KrWG), fiskalische Instrumente sowie eine Governance zur Planung, Umsetzung, Kontrolle und Nachsteuerung entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050. **Von überragender Bedeutung ist weiterhin, dass neue Zielvorgaben auf Dachebene Konkretisierungen enthalten, welchen Beitrag das ausdifferenzierende Rahmenrecht (EU Critical Raw Materials Act, EU-ÖkodesignVO und EU-AbfallrahmenRL/KrWG) sowie das jeweils stoffstromspezifische Recht leisten sollen.** In einem solchen System erscheint das KrWG nicht mehr als Aufhänger der nationalen kreislaufrechtlichen Bestimmungen. Vielmehr wäre hier der entsprechende Aufhänger erst zu schaffen und das KrWG mit den angeschlossenen Spezialgesetzen mehr als dessen instrumentelle Ausformung zu begreifen.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen an die Politik:

C. Forderungen an die Politik

I. Auf Ebene der NKWS und des NKWS-Aktionsprogramms sowie des EU-CEA: Umsetzungs- und Begleitungsbedarf

- NKWS-Leitbild (Primärrohstoffsenkung, Orientierung 6–8 t/Kopf) zu einer verbindlichen, überprüfbaren Zielgröße fortentwickeln.
- Maßnahmen des NKWS-Aktionsprogramms an messbare Zielgrößen rückkoppeln und mit Mitteln des Klima- und Transformationsfonds unterlegen.
- Absehbare EU-CEA-Vorgaben (Kreislaufnutzungsrate-Verdopplung bis 2030; Politikplanungsanspruch) antizipierend aufnehmen.
- Diese Selbstbindungen entfalten Steuerungskraft erst mit einem verbindlichen rechtlichen Ort (dazu sogleich Ziff. C.II.).

II. Notwendigkeit einer überwölbenden Ressourcen-Rechtsebene (Ressourcenkreislaufgesetz als Dachgesetz)

- Aufgabe eines politikplanenden Stammgesetzes nach dem Vorbild des KSG (und analog zu EU-KlimaG, EU-GovernanceVO und EU-WVO) wäre es, die Ziele und Grundsätze einer gesteuerten Ressourcennutzung „*vor die Klammer*“ zu ziehen, ohne die Fachgesetze neu zu schreiben¹¹, und dabei Zielsetzungen und Instrumente hinreichend genau, im Hinblick auf die konkrete Umsetzung jedoch gestaltungsoffen festzulegen, insbesondere:
 - Auf **Zielebene** ein **verbindliches Ziel zur absoluten Senkung des Pro-Kopf-Primärrohstoffverbrauchs (Raw Material Consumption) entlang gestufter Horizonte (analog zu den etablierten europäischen klima- und biodiversitätsrechtlichen Zeithorizonten 2030/2040/2050)**, ergänzt um den Anteil kreislauffähiger Materialien (Kreislaufnutzungsrate) und den Flächenverbrauch. Als Orientierung dienen der NKWS-Leitbildwert von 6-8 t pro Kopf oder der in der Wissenschaft diskutierte

¹¹ Vgl. Heß/Hörtzsch, 2023, a.a.O., S. 7 f.; ferner Hentschel, 2026, a.a.O., S. 19 f.

Zielkorridor von rund 7 t pro Kopf¹², für den Anteil kreislauffähiger Materialien die Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate auf 24 % bis 2030.

- Auf **Konsolidierungsebene** die Umsetzung der querschnittlichen EU-Vorgaben (EU Critical Raw Materials Act, ÖkodesignVO, EU-AbfallrahmenRL) für die nationale Ebene sinnvoll zu bündeln und, in Verbindung auch mit dem stoffstromspezifischen Recht, ggf. weiter auszuformen, insbesondere, Zielvorgaben der Dachebene anteilig und operationalisierbar in die Rahmenrechts- und Stoffstromebene zu verteilen. Vordringlich erscheint dabei auch, das im Instrumenteneinsatz uneinheitliche Stoffstromrecht zu vereinheitlichen.
- Auf **Instrumentenebene** den politikplanenden Ansatz konsequent umsetzungstauglich zu machen, insbesondere
 - **verbindliche und stoffstromscharfe Quoten zur gesteigerten Nutzung von Sekundärrohstoffen einzuführen,**
 - Vorgaben zu verlängerten Lebenszyklen durch Nachschärfungen bei Produktdesign, Reparaturfähigkeit und beim Support zu machen (Vorgabe der EU-ÖkodesignVO),
 - eine bessere Verbindung des Produkt- und Abfallrechts im Abfallendebereich (entsprechend dem Vorbild des Art. 19 EU-DüngProdVO) herbeizuführen,
 - die ressourcenschonende öffentliche Beschaffung zu stärken (Vorgabe der EU-ÖkodesignVO) und schließlich
 - fiskalische Instrumente von Abgabelösungen auf ressourcenintensive Nutzungen analog dem Abgabensystem für Einwegkunststoffe sowie eine gestärkte erweiterte Herstellerverantwortung über Besteuerung bis hin zu Marktanreizen auszubauen
 - und auf **Governance-Ebene Regelungen zu Monitoring und Kontrolle der Zielerreichung** sowie zur Nachsteuerung zu setzen.

¹² Zu dem für Deutschland in der Forschung diskutierten Zielwert eines Rohstoffkonsums von rund 7 t/Kopf bzw. eines absoluten Rohstoffkonsums in der Größenordnung von 500 Mio. t bis 2045 die Studie von Öko-Institut und Freie Universität Berlin, 2023, a.a.O., S. 6, 44; zum Ausgangsniveau von 14,1 t/Kopf (2024) das Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2; zur angestrebten Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate von 12,2 % (2024) auf 24 % bis 2030 ebenfalls das vorgenannte Briefing, a.a.O., S. 2. Der in Entwurf NKWS, 2024, a.a.O., S. 13 ff. zunächst vorgesehene Zielwert von 6 bis 8 t pro Kopf wird in deren Endfassung nur noch als Leitbild geführt.

III. Forderungen zu den laufenden Novellierungen 2026 (KrWG-2026, VerpackDG, TextilG)

- Unabhängig von der Dachebene sind die laufenden Novellierungen 2026 nachzubessern, rahmenrechtlich (KrWG-2026) wie stoffstromspezifisch (VerpackDG, TextilG):
- **Rahmenrecht (KrWG-2026).**
 - **§ 7b:** Das Kriterium der Abfallintensität erscheint ungeeignet, um eine effektive Begrenzung des Rohstoffverbrauchs zu erreichen. Es bedarf, gerade in Ermangelung eines ressourcennutzungssteuernden Dachgesetzes, eines absoluten Ziels zur Senkung des Pro-Kopf-Primärrohstoffverbrauchs (Raw Material Consumption) und zur Steigerung des Anteils kreislauffähiger Materialien (Kreislaufnutzungsrate), außerdem Zwischenziele für 2030 und 2040 statt nur 2045 sowie Ausrichtung am EU-Zielhorizont 2050. Außerdem ist die Vorschrift im Hinblick auf die Zielerreichung um ein belastbares Monitoring-System mit Nachsteuerungsmechanismus zu ergänzen.
 - **§§ 3, 6, 8:** Vorrang für werkstoffliches Recycling und Kaskaden-Reihenfolge (§ 8 Abs. 2) erhalten.
 - **§§ 23 ff.:** Obhutspflicht erhalten, solange europäische Vernichtungsverbote unter Vorbehalt delegierter Rechtsakte stehen.
 - **§§ 5, 7a:** Handlungspflicht zur aktiven Setzung stoffstromspezifischer Abfallende-VO auf Produktrechtsseite (Vorbild Art. 19 EU-DüngProdVO) nachbessern.
 - **§ 45:** Öffentliche Beschaffung drittschützend ausgestalten.
 - **Fiskalinstrumente:** Analog zum Einwegkunststofffonds ein Abgabensystem sowie eine steuerliche Lenkung zugunsten von Sekundärrohstoffen einführen.
- **Stoffstromrecht.**
 - **Verpackungsrecht (VerpackDG):** Die bereits hohe Instrumentendichte muss an das übergreifende Reduktionsziel rückgebunden und im Einsatz der sechs Instrumente mit den übrigen Stoffströmen weiter vereinheitlicht werden.
 - **Textilrecht (TextilG):** Den Instrumenteneinsatz muss über die bloße erweiterte Herstellerverantwortung hinaus weitere Instrumente mit den übrigen Stoffströmen abstimmen, insbesondere Quoten und, im Vorgriff auf die delegierten Rechtsakte zur EU-ÖkodesignVO, produktbezogene Anforderungen.
 - **Lebensmittel-/Bioabfälle (KrWG-2026):** Das neue verbrauchsseitige Reduktionsziel muss an ein verbindliches Gesamtziel zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs angebunden und mit den etablierten Instrumenten effektuert werden.
- **Konsolidierung.** Die mehrpfadige Struktur (etwa KrWG, Textil-, Verpackungs-, Elektrolrecht, etc.) durch Klarstellung der Zielerreichungsbeiträge sowie Instrumentengleichlauf verklammern.

D. Rechtliche Einordnung

I. Kreislaufwirtschaftsrecht im Umbruch: Die Entstehung eines neuen Ressourcenkreislaufrechts

1. Entwicklungsstand des nationalen Bestandsrechts: Herausforderungen auf dem Weg vom Abfallumweltrecht über das Kreislaufwirtschaftsrecht hin zum Ressourcenkreislaufrecht

Weitgehend überformt durch den europäischen Rechtsrahmen prägt dieser Entstehung und Entwicklungsstand das nationale Recht mit Ressourcenbezug. Das europäische Recht folgte in seiner Frühzeit den erst entstehenden europäischen Kompetenzen. Diese lagen zunächst im Wirtschaftsrecht zur Schaffung des Binnenmarktes¹³. Erst später folgten Umweltkompetenzen¹⁴. Hieraus erklärt sich die Zweigleisigkeit europäischer Regelungen zum Ressourcenschutz, produkt- und abfallrechtliche Regelungen mehr nebeneinander, als ineinander verwoben anzulegen. Entsprechend dem ursprünglichen Verständnis, Abfälle vor allem als Gefahr für Mensch und Umwelt zu sehen, stand zusätzlich zunächst die unschädliche Beseitigung im Vordergrund. Erst später entwickelte sich das europäische Recht hin zu einem Kreislaufwirtschaftsrecht, bevor heute immer mehr die Erkenntnis durchdringt, dass ökonomische Rohstoffbedarfe und ökologische Ressourcenbegrenztheit einen ressourcennutzungssteuernden Ansatz verlangen, der Produkt- und Abfall-/Kreislaufwirtschaftsrecht zusammendenkt als Ressourcenkreislaufrecht¹⁵. Diese Entwicklungspfade finden ihre Entsprechung im nationalen Recht.

In einer Darstellung der Geschichte des deutschen Abfallrechts heißt es:

„Das erste Bundes-Abfallgesetz, das Abfallbeseitigungsgesetz (AbfG) von 1972, war die dringende Reaktion auf ganz erhebliche Missstände in der kommunalen Abfallbeseitigung. Zwar betrieben damals die Kommunen regelmäßig eine Müllabfuhr als Teil ihrer kommunalen Daseinsvorsorge. Jedoch wurden die Abfälle, einschließlich

¹³ Zur Geschichte des Binnenmarktes und der damit verbundenen Harmonisierung vgl. Schröder in Streinz: EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 26, Rn. 1 ff.

¹⁴ Zur Geschichte des europäischen Umweltrechts vgl. Appel in Koch u.a. (Hrsg.): Handbuch Umweltrecht, 2024, § 2 Rn. 10 ff.

¹⁵ Vgl. „Politischen Leitlinien für die nächste europäische Kommission 2024-2029“, S. 11, außerdem Weiß: „Die neue EU-Politik zu kritischen Rohstoffen im Zeichen der strategischen Autonomie“, EuZW 2025, S. 413 ff

gefährlicher Industrieabfälle, in der Regel auf diversen Müllplätzen im Umland der Städte deponiert.

[...]

*Mit dem KrW-/AbfG vom 07.10.1996 wurde das nationale Abfallrecht weitgehend novelliert und an europarechtliche Vorgaben angepasst.
[...]*

Die neueren Entwicklungen des Kreislaufwirtschaftsrechts haben ihren Schwerpunkt im Bereich der Produktverantwortung, die im europäischen Zusammenhang auch als „erweiterte Herstellerverantwortung“ bezeichnet wird. [...] Die EU-Kommission hat dazu vielfältige Regelungsaktivitäten angekündigt oder bereits ergriffen. Ein zentraler Ansatz ist die – Erweiterung der – ÖkodesignRL, mit der künftig nicht mehr nur Anforderungen an die Energieeffizienz von Produkten, sondern auch zur Langlebigkeit und Verwertbarkeit sowie diesbezüglichen Kennzeichnung gestellt werden sollen. Leitende Beweggründe dieser neueren EU-Rechtssetzung sind weniger solche der abfallwirtschaftlichen Vorsorge als vielmehr des Ressourcen- und Klimaschutzes.“¹⁶

Politisch und wissenschaftlich korrespondiert diese Entwicklung mit zunehmenden Forderungen, den gewachsenen europäischen und nationalen Rechtsbestand durch ein Dachgesetz zur Verankerung von Ressourcenbewirtschaftungsregelungen weiterzuentwickeln und zu konsolidieren, um Rohstoffsicherheit und Ressourcenschutz zu verbessern¹⁷.

¹⁶ Dieckmann/Reese in Koch u.a. (Hrsg.): Handbuch Umweltrecht, 2024, § 8 Rn. 29, 33, 35:

¹⁷ Vgl. etwa die Fachveranstaltung des Umweltbundesamtes „Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht“ vom 21.06.2016 mit der in diesem Kontext entstandenen Publikation Roßnagel/Hentschel: „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“, UBA-Texte 23/2017, https://www.umweltbundesamt.de/system/files/meldien/1410/publikationen/2017-03-23_texte_23-2017_ressourcenschutzinstrumente.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026, und die Ausarbeitung eines Ressourcenschutz-Mustergesetzes durch Heß/Hörtzsch: „Kurzgutachten zu den wesentlichen Inhalten eines Ressourcenschutzgesetzes des Bundes“ vom 11.10.2023, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ressourcen_und_technik/kurzgutachten-ressourcenschutzgesetz-bund-2023.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026, außerdem aus jüngster Zeit die Gutachten von Hentschel: „Rechtliche Verankerung von Ressourcenkonsumzielen“, 2026, sowie von Dittrich/Dierk/Wilts: „Sektorziele im Ressourcenschutz“, 2025, https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/9018/file/9018_Sektorziele.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026.

2. Maßgebliche politische Planung: Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie und Aktionsprogramm zur Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie

Vor dieser Genese erschließen sich die NKWS und das NKWS-Aktionsprogramm der Bundesregierung, die genau darauf zielen, verbindend in das gewachsene Bestandsrecht hineinzuwirken und die Zielsetzungen von Wirtschafts-, Rohstoff-, Ressourcenschutz- und Kreislaufwirtschaftsrecht zusammenzuführen.

Die NKWS vom 04.12.2024 formuliert als Anspruch¹⁸:

„Die Strategie soll als Rahmenstrategie Ziele und Maßnahmen zum zirkulären Wirtschaften und zur Ressourcenschonung aus allen relevanten Strategien miteinander verbinden. Dabei sollen Synergien genutzt, aber auch mögliche Zielkonflikte aufgezeigt und Lösungsvorschläge formuliert werden.“

Und im NKWS-Aktionsprogramm vom 03.06.2026 heißt es¹⁹:

„Die NKWS folgt dem Leitbild, den Verbrauch primärer Rohstoffe wesentlich zu reduzieren und formuliert konkrete Ziele und Maßnahmen für eine ressourcenschonende zirkuläre Wirtschaft, die einen wirksamen Beitrag auch zur Diversifizierung der Rohstoffversorgung leistet. So sieht die nationale Rohstoffstrategie ebenso wie der Europäische Critical Raw Materials Act (CRMA) die Kreislaufwirtschaft als wichtigen Pfeiler zur Diversifizierung der Rohstoffversorgung für die deutsche und europäische Wirtschaft. Auf Grundlage des Beschlusses des Nationalen Sicherheitsrates (NSR) vom 05. November 2025 hat die Bundesregierung einen umfassenden regierungsinternen Aktionsplan zur Weiterentwicklung der deutschen Rohstoffpolitik erarbeitet, der neben Maßnahmen wie Lagerhaltung und Stärkung des heimischen Bergbaus auch die Kreislaufwirtschaft umfasst, um die Versorgung mit Rohstoffen dauerhaft zu sichern. Die NKWS unterstützt weiterhin auch das europäische Ziel, einen funktionierenden Binnenmarkt für sekundäre Rohstoffe aufzubauen. Mit der NKWS sollen die großen Potentiale der zirkulären Wirtschaft für die Bekämpfung von Klimawandel und Umweltverschmutzung, für die Sicherung der Rohstoffversorgung sowie für eine langfristig wettbewerbsfähige Wirtschaft gehoben werden.“

¹⁸ NKWS, a.a.O., S. 13.

¹⁹ NKWS-Aktionsprogramm, a.a.O., S. 1.

3. Europäische Einbettung: Die laufende Gesetzgebung zum EU Circular Economy Act

Neben NKWS und NKWS-Aktionsprogramm bildet die laufende EU-CEA-Gesetzgebung ein wichtiges Umfeld jeder nationalen Rechtssetzung in diesem Bereich. Auch wenn sie, selbst erst im Entstehen, das nationale Recht noch nicht verbindlich steuert, lohnt der Blick auf das geplante neue Recht:

Die EU-Kommission verfolgt nach eigenen Angaben das Ziel, zu gewährleisten, *„dass rare Rohstoffe wirkungsvoll verwendet und wiederverwendet werden, und um unsere globalen Abhängigkeiten zu verringern und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. Ziel ist es, 24 % kreislauffähige Stoffe bis 2030 zu erreichen.“*²⁰ Betont wird dabei weniger das Ziel einer insgesamt verbesserten Ressourcennutzungssteuerung einschließlich Senkung des Ressourcenverbrauchs, sondern mehr die Herbeiführung einer gesteigerten Rohstoffunabhängigkeit.

Dem entspricht die bislang bekannte Anlage des Vorhabens des EU-CEA. Nach dem Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des EU-Parlaments plant die EU-Kommission ein Drei-Säulen-Modell, das eine Änderung der Abfallrahmen- und der DeponieRL, eine Änderung EU-WEEE sowie zusätzliche Maßnahmen – etwa eine Harmonisierung umweltbezogener Abgaben und Anforderungen an die Bewirtschaftung von Bergbauabfällen – umfassen soll²¹. Auch wenn der Drei-Säulen-Ansatz formal noch nicht dem eigentlichen Bedarf eines einheitlichen überwölbenden Rechtsdachs entspricht, wird gleichwohl deutlich, dass die EU-Kommission einen Rechtsetzungsbedarf an die Mitgliedsstaaten herantragen wird, der Rohstoffverbrauch und Kreislaufwirtschaft zusammenführt und flächig in das Bestandsrecht ausstrahlen wird.

II. Kreislaufwirtschaftsgesetzgebung 2026: Gefahr einer verkürzten Nachsteuerung und Chance für eine langfristige Gesetzgebung

1. Die Rechtsetzungsziele der laufenden Novellen und die Möglichkeit eines modernen Politikplanungsrechts

Gemessen an den hohen Ansprüchen der NKWS, des NKWS-Aktionsprogramms und den Vorwirkungen des EU-CEA fallen die laufenden Gesetzgebungsaktivitäten dünn aus. Ein neues verbindendes

²⁰ Aus den Zielsetzungen des EU Clean Industrial Deals, a.a.O.

²¹ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2.

Rechtsdach steht nicht auf der Agenda. Der Entwurf KrWG-2026 wie die Rechtssetzungen zum VerpackDG und TextilG erschöpfen sich im Kern in der Umsetzung europarechtlicher Vorgaben der EU-AbfallrahmenRL und der EU-VerpackungsVO.

Die **KrWG-2026-Novellierung** soll die Vorgaben der Richtlinie (EU) 2025/1892 zur Änderung der EU-AbfallrahmenRL (namentlich zu Lebensmittelabfällen, Art. 9a) in nationales Recht umsetzen. Das **VerpackDG** verfolgt die Umsetzung der EU-Verpackungsverordnung (Verordnung). Und das **TextilG** dient der Anpassung an die mit der Richtlinie (EU) 2025/1892 unionsrechtlich vorgegebene erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien (Art. 22a ff. EU-AbfallrahmenRL).

Angesichts der Vorarbeit durch NKWS und NKWS-Aktionsprogramm und des günstigen EU-CEA-Umfelds überrascht es, dass eine umfassendere nationale Rechtssetzung zur Schaffung eines Rechtsdachs für ein neues Ressourcenkreislaufrecht fehlt, ebenso der Versuch, auch ohne Dachgesetz die KrWG-2026 größer zu denken. Naheliegend wäre, das NKWS-Leitbild in ein neues Stammgesetz mit politikplanendem Ansatz zu übersetzen, das das Bestandsrecht um verbindliche Zielsetzungen anreichert und das oft ineffiziente Bestandsrecht konsolidiert.

Die Instrumente dafür stehen bereit. Gerade für die Bewältigung großer Herausforderungen, denen mit einem einmaligen gesetzgeberischen Eingriff nicht wirkungsvoll zu begegnen ist, hat sich die politikplanende Gesetzgebungstechnik entwickelt²². Über das jeweilige Bestandsrecht wird eine zusätzliche, überwölbende Rechtsebene gelegt, die es mit Zielsetzungen entlang mehrjähriger Zeithorizonte überzieht und Gesetzgebung wie Verwaltung darauf verpflichtet, die zur Zielerreichung erforderlichen Einzelmaßnahmen kontinuierlich im Bestandsrecht nachzujustieren. Kennzeichnend ist ein Dreiklang aus

- verbindlicher Zielfestlegung,
- Planungs- und Programmierungsinstrumenten, die die Zielerreichung in überprüfbare Zwischenschritte übersetzen, und
- einem Monitoring-, Berichts- und Nachsteuerungszyklus, der Zielabweichungen sichtbar macht und korrigierbar hält²³.

²² Grundlegend Reese: „Das Politikplanungsrecht der EU zur Implementierung des Green Deal“, a.a.O., außerdem Neubauer: „Pläne als Verbünde räumlich und zeitlich differenzierender Normen – Überlegungen zu Begriff und Steuerungseffekten eines besonderen Regelungstyps“, in: Feldkamp/Schmitz/Schneider/Zurbrügg (Hrsg.): Lenkung durch Recht?, 2025, S. 63 ff.

²³ Vgl. Reese, a.a.O.

So wird ein bestehendes, häufig komplexes Bestandsrecht mittels eines neuen Stammgesetzes mit steuerndem Ansatz nach und nach konsolidiert, auf Zielerreichung ausgerichtet und in seiner Wirkung messbar gemacht²⁴, genauso, wie es NKWS und NKWS-Aktionsprogramm in ihren Zielsetzungen verlangen.

Prominente Beispiele auf europäischer Ebene bilden das EU-Klimagesetz i.V.m. der EU-GovernanceVO zur Erreichung der Klimaziele des Pariser Abkommens und die EU-WVO zur Erreichung der Biodiversitätsziele des Abkommens von Kunming/Montreal²⁵ und auf nationaler Ebene des KSG. Die europäischen Regelwerke übersetzen ihre Zielhorizonte (2030, 2040, 2050) in konkrete Planungsinstrumente – die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne bei der EU-GovernanceVO, die nationalen Wiederherstellungspläne bei der EU-WVO – und verbinden sie mit regelmäßiger Berichterstattung und Nachsteuerung. Analog setzt das KSG die Zeithorizonte 2030, 2040, 2045. Sowohl die Klima- als auch die Biodiversitätsschutzgesetzgebung verfolgen Ziele, die einen jahrzehntelangen Umbau von Gesellschaft und Wirtschaft verlangen und damit tief in das Bestandsrecht eingreifen.

Genau solche transformativen Zielwerte verfolgt die NKWS:

- Es geht ausdrücklich darum, verklammernd mit Wirkung in das Bestandsrecht Rohstoffsicherheit herzustellen, den Ressourcenverbrauch zu begrenzen und die Kreislaufwirtschaft zu stärken.²⁶, dies mit der expliziten Maßgabe, eine absolute Senkung des Primärrohstoffverbrauchs zu erreichen: *„Die Bundesregierung strebt mit der NKWS an, die Rahmenbedingungen dafür zu schaffen, dass auf Basis der Ziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie die Menge der in Anspruch genommenen Primärrohstoffe für Konsum und Investitionen in Deutschland inklusive*

²⁴ Dieselbe Gesetzgebungstechnik – ein Stammgesetz, das Ziele und Grundsätze „vor die Klammer“ zieht, ohne die Fachgesetze neu zu schreiben, mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz als Blaupause – wird für das deutsche Ressourcenschutzrecht seit Längerem gefordert; vgl. Heß/Hörtzsch, 2023, a.a.O., S. 7 f.; ferner Hentschel, 2026, a.a.O., S. 19 f. Ressourcenschutzrechtlich für eine Governance-Struktur analog zum Klimaschutzgesetz auch die Studie von Öko-Institut und Freie Universität Berlin, a.a.O., dort S. 6 f.

²⁵ Zum EU-KlimaG i.V.m. EU-GovernanceVO vgl. Reese, a.a.O., zur EU-WVO vgl. Ionis: „Zum Rollout der EU-Wiederherstellungsverordnung: Mitgliedstaatliche Umsetzungs-Governance und Zusammenspiel von Rechtspflicht und Gestaltungsoffenheit“, 2026, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/260319_rechtsgutachten_fuer_den_nabu_zum_rollout_der_eu-wvo.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026.

²⁶ NKWS, a.a.O., S. 11.

*der dafür im Ausland notwendigen Vorketten abzüglich der Exporte bis zum Jahr 2045 deutlich sinken kann. Dabei dient der Vorschlag des International Resource Panel der UNEP für die Konkretisierung der UN Sustainable Development Goals, weltweit bis 2050 eine durchschnittliche Intensität des Rohstoffverbrauchs von 6-8 Tonnen pro Kopf und Jahr zu erreichen, als eine Orientierung.*²⁷

- Das Ziel einer Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate (circular material use rate): „Das Ziel der EU, den prozentualen Anteil von Sekundärrohstoffen an der Gesamtmenge aller genutzten Rohstoffe gegenüber dem Ausgangswert im Jahr 2021 bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln, wird national aufgegriffen und durch Maßnahmen in allen wichtigen Stoffströmen unterstützt (Indikator CMUR). Dabei sind ausreichende Verfügbarkeit von Rezyklaten, ihre Qualität und Akzeptanz sowie eine flankierende konsequente Marktanalyse zentrale Bedingungen.“²⁸
- Die Steigerung der Lebensdauer von Produkten²⁹.
- Das Ziel höherer Anteile sortenreiner Sammlung von Abfällen³⁰.
- Das Ziel der Verbesserung der Marktbedingungen für Sekundärrohstoffe³¹, auch durch Ausbau und Konkretisierung der nationalen Abfallenderegulungen (End-of-Waste)³².
- Das Ziel der Nutzung öffentlicher Beschaffung für den Einsatz von Sekundärrohstoffen³³ sowie von Fiskalinstrumenten³⁴, einschließlich einer weiteren Harmonisierung der erweiterten Herstellerverantwortung und grundsätzlich der Abfallvermeidung³⁵.
- Das Ziel der besseren Implementierung durch Digitalisierung³⁶.

²⁷ NKWS, a.a.O., S. 15.

²⁸ NKWS, a.a.O., S. 16.

²⁹ NKWS, a.a.O., S. 20 ff.

³⁰ NKWS, a.a.O., S. 18, 54.

³¹ NKWS, a.a.O., S. vii.

³² NKWS, a.a.O., S. viii f.

³³ NKWS, a.a.O., S. 103 ff.

³⁴ NKWS, a.a.O., S. 7.

³⁵ NKWS, a.a.O., S. 55 f.

³⁶ NKWS, a.a.O., S. 75 ff.

Eine politikplanende Gesetzgebungstechnik wäre das geeignete Mittel zur langfristigen Konsolidierung, Effektuierung und Kontrollierbarkeit dieses Bestandsrechts entlang der Ziele von NKWS, NKWS-Aktionsprogramm und perspektivisch EU-CEA, wenn sich dieses als steuerungsdefizitär erweist, falls etwa

- ein klarer Leitkodex fehlt,
- die bestehenden Rahmenwerke untereinander unabgestimmt erscheinen,
- das Verhältnis von Rahmenrecht und konkretisierendem Spezialrecht unübersichtlich ist und
- innerhalb des Spezialrechts die verwendeten Steuerungs- und Kontrollinstrumente uneinheitlich gehandhabt werden, also stoffstromspezifische Unterschiede in der Regelungsichte bestehen.

Genau dies sei im Folgenden für das Bestandsrecht aufgezeigt.

2. Steuerungsgrenzen des nationalen Bestandsrechts: KrWG und stoffstromspezifische Spezialgesetze

Auf europäischer Ebene besteht, jedenfalls vor Abschluss der EU-CEA-Gesetzgebung, kein ressourcennutzungssteuerndes Dachgesetz. Mit dem EU Critical Raw Materials Act, der EU-ÖkodesignVO und der EU-AbfallrahmenRL bestehen aber drei Rahmenwerke, die ihren Bereich (Rohstoffsicherheit, Produktanforderungen, Kreislaufwirtschaft) vorbehaltlich näherer stoffstromspezifischer Gesetzgebung regeln. National gibt es keine direkte Entsprechung. Ein nationales Dachgesetz existiert nicht. Im Übrigen gelten EU Critical Raw Materials Act und EU-ÖkodesignVO unmittelbar, während in Umsetzung der EU-AbfallrahmenRL das KrWG als nationales Rahmenrecht besteht.

Auf Rahmenrechtsebene bestehen Steuerungsgrenzen, weil es an der Verzahnung der nebeneinander stehenden europäischen Regelwerke durch ein bündelndes nationales Recht fehlt. Ein Dachgesetz unter dem Schlagwort der gesteuerten Ressourcennutzung (Rohstoffsicherheit, Ressourcenverbrauch, Kreislaufwirtschaft) könnte die Zielsetzungen zentral zusammenfassen, insbesondere regeln, welche Ziele entlang welcher Zeithorizonte erreicht werden und wie Instrumente wie Verbrauchseinschränkung, Sekundärrohstoffnutzung und Kreislaufführung anteilig über das jeweilige Rahmenrecht einzahlen. Ganz im Sinne der NKWS ließen sich so Wirkung und Zielkontrolle verstärken.

Ähnlich zeigt sich die Uneinheitlichkeit an Zielen und Instrumenten im stoffstromspezifischen Bestandsrecht. Dieses bedient sich über die ein-

zelenen Spezialgesetze hinweg eines wiederkehrenden typischen (nicht abschließenden), im Kern sechstiligen Werkzeugkastens an Steuerungstechniken:

- **Sammelquoten** (Input-Seite – Erfassung des Materials).
- **Recycling- und Verwertungsquoten** (Behandlung des gesamten Materials).
- **Rezyklateinsatzquoten** (Nachfrageseite – verpflichtender Einsatz von Sekundärrohstoffen).
- **Abfallende-Kriterien** (Statuswechsel vom Abfall zum Produkt).
- **Erweiterte Herstellerverantwortung** (Organisations- und Finanzierungsverantwortung der Hersteller).
- **Produktrechtliche Vorgaben** (Ökodesign – Haltbarkeit, Reparierbarkeit, Recyclingfähigkeit).

Bemerkenswert ist, analog zur europäischen Ebene mit den dortigen Regelungen, auch auf nationaler Ebene weniger die Vielzahl der Spezialgesetze als der Umstand, dass diese sechs Techniken ungleich und methodisch uneinheitlich über die Stoffströme verteilt sind. Der europäische Konstruktionsfehler findet hier seine nationale Fortsetzung: Verpackungen und Batterien verfügen über nahezu alle, Altmetalle vor allem über Abfallende-Kriterien, Textilien über die erweiterte Herstellerverantwortung ohne Quoten, Düngemittel über ein produktrechtliches Tor. Auch die Berechnungsmethoden divergieren. Entlang dieser sechs wiederkehrenden Instrumente seien die vorstehend (**Ziff. D.II.2**) vorgestellten Stoffströme nachfolgend unter dem Gesichtspunkt der jeweils eingesetzten Ziele und Instrumente ausgeleuchtet.

Im Einzelnen:

a) Baustoffe

Für Baustoffe greift produktseitig zunehmend das (unionsrechtlich überformte) Bauproduktenrecht (Bauproduktengesetz [BauPG] und künftig unmittelbar geltende EU-BauprodukteVO) mit Umwelt- und Nachhaltigkeitsanforderungen und einem digitalen Produktpass. Abfallseitig gilt für Bau- und Abbruchabfälle eine Verwertungsquote von 70 % nach der EU-AbfallrahmenRL bzw. dem KrWG. Sammelquoten, Rezyklateinsatzquoten und eine erweiterte Herstellerverantwortung sind nicht ausgeprägt. Eine Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft mineralischer Ersatzbaustoffe ist

in der NKWS und im Koalitionsvertrag angekündigt, fehlt aber im NKWS-Aktionsprogramm und ist bislang nicht in Vorbereitung³⁷.

b) Elektroschrott und Batterien

Elektro- und Elektronikaltgeräte unterliegen mit dem ElektroG Sammel-, Verwertungs- und Recyclingquoten sowie der erweiterten Herstellerverantwortung. Für Batterien bündelt das Zusammenspiel von EU-BatterieVO und Batterierecht-Durchführungsgesetz (BattDG) nahezu das gesamte Instrumentarium, nämlich Sammelquoten, Recyclingeffizienz- und Materialrückgewinnungsziele, verbindliche Rezyklateinsatzquoten (u. a. Kobalt, Blei, Lithium, Nickel), erweiterte Herstellerverantwortung und produktbezogene Anforderungen. Dieser Stoffstrom ist am umfassendsten reguliert.

c) Metalle

Für Metalle fehlt ein eigenständiges Stoffstromgesetz. Der größte Metallschrottstrom wird über die Altfahrzeug-Verordnung (AltfahrzeugV) mit Wiederverwendungs- und Verwertungsquoten und Herstellerverantwortung erfasst, künftig durch die EU-AltfahrzeugVO. Das Spezifikum bilden die unionsrechtlichen Abfallende-Verordnungen für Eisen-, Stahl-, Aluminium- und Kupferschrott, während Rezyklateinsatzquoten fehlen.

d) Verpackungen

Für Verpackungen besteht schon nach geltendem Recht eine hohe Steuerdichte. Das Verpackungsgesetz (VerpackG) regelt die erweiterte Herstellerverantwortung über die dualen Systeme, das Einwegpfand, Recyclingquoten sowie über ökologisch gestaffelte Beteiligungsentgelte (§ 21 VerpackG) einen produktbezogenen Anreiz zur Recyclingfähigkeit. Neben den Batterien ist dies der am dichtesten geregelte Stoffstrom.

Mit der laufenden Reform ändert sich daran weniger, als es zunächst scheint. Ab dem 12.08.2026 treten die materiellen Vorgaben der Verordnung EU-VerpackungsVO an die Stelle der

³⁷ Vgl. NKWS, a.a.O., Zusammenfassung, Ziff. 9 (Kreislaufwirtschaftsrecht weiterentwickeln), S. viii f. (Ankündigung einer Abfallende-Verordnung für mineralische Ersatzbaustoffe); das NKWS Aktionsprogramm sieht demgegenüber unter Maßnahme 7 lit. c (a.a.O., S. 11) lediglich eine Novelle der Ersatzbaustoffverordnung zum Abbau von Nutzungshemmnissen vor, keine Abfallende-Regelung.

Richtlinie 94/62/EG und ergänzen unionsweit verbindliche Anforderungen zu Recyclingfähigkeit, Mehrweg, Verpackungsminimierung und Rezyklateinsatz; die Rezyklateinsatzquoten für Kunststoffverpackungen (Art. 7) greifen erst ab 2030. Die nationale Anpassung erfolgt jedoch nicht in der KrWG-Novelle 2026, sondern in einem gesonderten Verpackungsrecht-Durchführungsgesetz (VerpackDG). Dass diese Anpassung in einem eigenen Durchführungsgesetz erfolgt, ist sachgerecht. Problematisch ist, dass die vorhandene Instrumentendichte gerade beim am dichtesten instrumentierten Stoffstrom nicht an ein verbindliches, stoffstromübergreifendes Reduktionsziel rückgebunden und nicht mit dem Instrumenteneinsatz der übrigen Stoffströme vereinheitlicht wird.

e) Textilien

Für Textilien besteht national noch kein eigenständiges Stoffstromgesetz. Abfallseitig greift die seit dem 01.01.2025 geltende Getrennsammelpflicht für Textilabfälle (§ 20 KrWG), produktseitig die unmittelbar geltende EU-ÖkodesignVO, deren delegierte Rechtsakte für Textilien noch ausstehen. Sammel-, Recycling- oder Rezyklateinsatzquoten fehlen bislang.

Künftig wird – aufbauend auf der Getrennsammelpflicht – über ein gesondertes Textilgesetz, zu dem das BMUKN am 27.03.2026 Eckpunkte vorgelegt hat, erstmals eine erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien eingeführt. Quoten bleiben dabei bewusst ausgespart. Von den sechs Instrumenten ist damit auch nach der Reform nur eines (erweiterte Herstellerverantwortung) belegt. Ein eigenständiges Textilgesetz ist dabei sachgerecht. Dysfunktional ist nicht der gesonderte Regelungsort, sondern dass der Stoffstrom nicht in eine übergreifende, zielgebundene Steuerung eingebunden und der Instrumenteneinsatz nicht mit den übrigen Stoffströmen abgestimmt wird.

f) Düngemittel

Düngemittel werden über das Düngegesetz (DüngG) und die Düngemittelverordnung (DüMV) sowie die unmittelbar geltende EU-Düngeprodukteverordnung (EU-DüngProdVO) erfasst. Spezifikum der EU-DüngProdVO ist, dass das Ende der Abfalleigenschaft nicht abfall-, sondern produktrechtlich verankert wird: Die abfallrechtlichen Anforderungen gelten als erfüllt, wenn ein aufbereitetes Material den produktrechtlichen Anforderungen entspricht und das Konformitätsverfahren durchlaufen hat (Art. 19 EU-DüngProdVO). Dieser Ansatz kann als Modell für ein

ressourcenkreislauforientiertes Abfallende dienen, insbesondere für nationale Abfallender Regelungen (dazu sogleich **Ziff. D.II.4.c**).

g) Lebensmittel- und Bioabfälle

Für Lebensmittel- und Bioabfälle besteht nach geltendem Recht die Getrenntsammelpflicht für Bioabfälle (§§ 11, 20 KrWG), näher ausgeformt durch die Bioabfallverordnung (BioAbfV) und die Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV). Ein verbindliches Reduktionsziel an der Verbrauchsseite – das im sechsteiligen Werkzeugkasten gerade fehlende Instrument – kennt das geltende Recht bislang nicht.

Künftig führt die KrWG-Novelle 2026 mit der Umsetzung des Art. 9a EU-AbfallrahmenRL erstmals verbindliche Reduktionsziele für Lebensmittelabfälle ein – bis 2030 minus 10 % in Verarbeitung und Herstellung sowie minus 30 % pro Kopf in Handel, Außer-Haus-Verpflegung und Haushalten. Dieses neue verbrauchsseitige Instrument bleibt jedoch isoliert: Es wird weder in ein Gesamtziel zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs eingebettet noch mit den übrigen Instrumenten verklammert und erfasst nur Lebensmittelabfälle, nicht die Ressourcennutzung insgesamt. Gerade das einzige verbrauchsseitige Instrument verbleibt damit als Solitär, statt zum Modell einer übergreifenden Verbrauchssteuerung ausgebaut zu werden.

Die nachstehende Übersicht verdeutlicht, wie unterschiedlich die sechs typischen Steuerungstechniken über die Stoffströme verteilt sind:

	Sammel- quoten	Recycling-/ Verwer- tungsquo- ten	Rezyklat- ein- satzquoten	Abfal- lende-Kri- terien	Erw. Her- stellerver- antwortung	Produkt- rechtl. Vor- gaben
Bau- stoffe	–	+	–	–	–	+
Elektro- schrott u. Bat- terien	+	+	+	–	+	+
Metalle	(+)	+	–	+	(+)	(+)
Verpa- ckun- gen	+	+	+	–	+	+
Texti- lien	(+)	–	–	–	+	(+)
Dünge- mittel	–	–	–	+	–	+
Le- bens- mittel- u. Bio- abfälle	(+)	–	–	–	–	–

+ = vorhanden bzw. verbindlich ausgestaltet; (+) = nur ansatzweise, ohne Quote oder lediglich produkt- bzw. unmittelbar unionsrechtlich geregelt; – = fehlt. *Die Übersicht bildet den Rechtszustand nach Inkrafttreten der laufenden Novellierungen ab (Wird-Zustand).*

4. Bausteine einer überwölbenden Ressourcen-Rechtsebene und ihrer instrumentellen Ausformung im KrWG u.a. Gesetzen

Vor diesem Hintergrund lässt sich ein überwölbendes nationales Ressourcenkreislaufgesetz als Dachrecht begreifen, das die vorhandenen Regelwerke zusammenführt. Im Produkt-, Abfall- und Kreislaufwirtschaftsrecht hat der Gesetzgeber bereits umfangreiche Vorarbeit geleistet, verteilt auf das Rahmenrecht des KrWG und ein ausdifferenziertes Stoffstromrecht (VerpackG/VerpackDG, das künftige Textilgesetz, ElektroG, BioAbfV u. a.). Was bislang fehlt, ist als Klammer ein übergreifender Leitkodex, der diese Einzelwerke unter der Idee einer gesteuerten

Ressourcennutzung auf ein gemeinsames Ziel verpflichtet. Den Kern bildet dabei ein verbindliches Ziel zur absoluten Senkung des Primärrohstoffverbrauchs, um das sich die weiteren Ziele und Instrumente gruppieren. Flankierend treten verbindliche Zeithorizonte (2030, 2040, 2045; unionsrechtlich 2050) und eine tragfähige Governance für Planung, Umsetzung, Monitoring und Nachsteuerung hinzu. Das KrWG-Rahmenrecht kann sodann die konkretisierenden Unterziele aufnehmen und vorhandene Instrumente schärfen – etwa Produktverantwortung und Obhutspflicht (§ 23 KrWG), die Abfallende-Schnittstelle (§ 7a KrWG) oder die erweiterte Herstellerverantwortung –, während das Stoffstromrecht dort nachzubessern ist, wo seine Instrumente bisher nur vereinzelt greifen.

Der Befund eines auf steuernder Ebene unverbundenen, in seinen vorhandenen Strukturen aber entwicklungsfähigen Rechts wird gleichermaßen in Wirtschaft und Umweltorganisationen geteilt, vgl. dazu

die Studie der **Boston Consulting Group im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)**³⁸ zum erforderlichen langfristigen, konsolidierenden und harmonisierenden Ansatz:

„Dem unternehmerischen Handeln kommt zentrale Bedeutung zu, doch erfordert die Transformation der deutschen Industrie auch einen verlässlichen regulatorischen Rahmen. Unternehmen benötigen konsistente und langfristige Rahmenbedingungen, um Investitionen in Technologien, Anlagen und Infrastruktur sicher planen zu können. Derzeit wirkt der regulatorische Rahmen jedoch teilweise hemmend. Er wird in der EU uneinheitlich angewendet, ist oft komplex ausgestaltet und verzögert Prozesse. Zudem fehlt es vielerorts an einer konsequenten Umsetzung, sodass trotz bestehender Regelungen keine ausreichende Investitionssicherheit entsteht. Daher müssen im Kontext der Circular Economy zentrale Vorgaben – zum Beispiel zur Dekarbonisierung auf EU-Ebene – harmonisiert werden, eine Vereinfachung komplexer oder unnötig belastender Regulierungen ist erforderlich, und bestehende Vorgaben sind konsequenter zu vollziehen, damit Marktakteure Planungssicherheit erhalten und zirkuläre Lösungen verlässlich skaliert werden können.“

³⁸ Studie der Boston Consulting Group im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), a.a.O., S. 134,136.

Genauso auch der **WWF Deutschland (WWF)** mit dem Dachgesetzgedanken in einer Stellungnahme zur NKWS³⁹:

„Das NKWS soll als Rahmenstrategie (Kapitel 1.7) Ziele und Maßnahmen aus anderen Strategien verbinden und ergänzen, doch der Entwurf erklärt nicht, wie dies konkret umgesetzt werden soll. Der WWF fordert einen rechtlichen Rahmen analog zum Klimaschutzgesetz mit Ressortstrategien, Monitoring und Sanktionsmechanismen, um die Umsetzung der NKWS sicherzustellen. Eine systematische Analyse aller Strategien, Programme und Gesetze, der darin vorgesehenen Maßnahmen und ggf. bestehender Lücken.“

Es bestehen vier weichenstellende Steuerungsbedarfe:

Zum **Leitbild- und Zielbedarf**: Dem geltenden Recht fehlt eine verbindende Leitidee, die die verstreuten Einzelregelungen am Gedanken einer gesteuerten Ressourcennutzung ausrichtet und ihnen ein gemeinsames, absolutes Verbrauchssenkungsziel – mit dynamischer Nachsteuerung über die Zeithorizonte 2030, 2040 und 2045 – zuordnet. Erst eine solche Leitidee bündelt Rahmen- und Stoffstromrecht auf ein einheitliches Ziel.

Zum **Abstimmungs- und Verklammerungsbedarf**: Soll ein übergreifendes Ziel – sei es zum Pro-Kopf-Verbrauch, zur Kreislaufnutzungsrate oder zum Flächenverbrauch – tatsächlich greifen, muss es in aufeinander abgestimmte Beitragsanteile der einzelnen Regelwerke aufgeschlüsselt werden (einschließlich des Umsetzungsrechts zum EU Critical Raw Materials Act und zur EU-ÖkodesignVO sowie des KrWG-Rahmenrechts), denen jeweils ein bezifferter Anteil an der Zielerreichung zukommt. An einer solchen Verklammerung über gleichlaufende Ziele und Beitragsquoten fehlt es derzeit.

Zum **Verbindungsbedarf von Rahmen- und Spezialrecht**: Die so verteilten Ziele müssen anschließend in das stoffstromspezifische Spezialrecht durchschlagen. Dafür braucht es Anpassungspflichten, die die Rahmenvorgaben in stoffstromscharfe Instrumente überführen – Sammel-, Verwertungs- und Rezyklateinsatzquoten ebenso wie Abfallenkriterien –, sodass Rahmen- und Spezialrecht auf dieselben Ziele einzahlen.

³⁹ WWF: „Stellungnahme des WWF Deutschland zum Entwurf der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie“, 05.07.2024, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Unternehmen/WWF-Stellungnahme-Nationale-Kreislaufwirtschaftsstrategie.pdf>, letzter Aufruf 01.07.2026.

Zum **Vereinheitlichungsbedarf des Spezialrechts**: Schließlich ist der Instrumenteneinsatz innerhalb des Spezialrechts selbst zu vereinheitlichen. Die sechs wiederkehrenden Steuerungstechniken sollten – soweit sachgerecht – über die Stoffströme hinweg angeglichen, methodisch harmonisiert (etwa durch einheitliche Berechnungsmethoden) und dort verdichtet werden, wo sie bisher nur vereinzelt zum Einsatz kommen.

Verfassungsrechtlich ist eine entsprechende Ausgestaltung unbedenklich. Das gilt sowohl für den strukturellen Ansatz eines stammgesetzgestützten Politikplanungsrechts⁴⁰ als auch für die Gesetzgebungskompetenz. Als nationale Blaupause eines politikplanenden Stammgesetzes bietet sich das KSG an. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz, auf die sich bereits das KrWG stützt – die Abfallwirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) und das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) –, trägt auch ein überwölbendes Ressourcenkreislaufgesetz⁴¹. Solange die Initiative für ein solches ressourcensteuerndes Dachgesetz noch aussteht, kann die laufende KrWG-Novellierung einen ersten Schritt leisten – in Umsetzung der Selbstverpflichtungen aus NKWS und NKWS-Aktionsprogramm und in Vorwegnahme des EU-CEA –, indem sie dachgesetztypische Regelungen vorwegnimmt. Ihre volle Wirkung entfaltet sich allerdings erst unter einem überwölbenden Gesetz, das die Ziele setzt und Rahmen- wie Stoffstromrecht darauf ausrichtet.

Im Einzelnen stellen sich die konkreten Regelungsbedarfe nach Zielsetzungen und Instrumenten wie folgt dar. An ihnen kann der nationale Gesetzgeber sein weiteres Rechtsetzungs- und Umsetzungsprogramm ausrichten und das Bestandsrecht aktivieren:

⁴⁰ Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit Franzius: „Verfassungsfragen der Planung politischer Transformationsentscheidungen am Beispiel der Klimaschutzplanung“, ZUR 2023, S. 199 ff. Zur grundsätzlichen Zulässigkeit auch BVerfG 157, S. 30, 166: *„In allen Lebensbereichen – etwa Produktion, Dienstleistung, Infrastruktur, Verwaltung, Kultur und Konsum, letztlich bezüglich aller heute noch CO2-relevanten Vorgänge – muss es zu Entwicklungen kommen, die ermöglichen, dass von grundrechtlicher Freiheit auch später noch auf der Grundlage CO2-freier Verhaltensalternativen gehaltvoll Gebrauch gemacht werden kann.“*

⁴¹ Zur Gesetzgebungskompetenz des Bundes für ein Ressourcen(kreislauf)gesetz Hentschel, 2026, a.a.O., S. 6 ff.: Der Bund kann primär auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Recht der Wirtschaft) heranziehen. Umweltbezogene Vorschriften sind ergänzend auf die umweltbezogenen Kompetenztitel – insbesondere Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Abfallwirtschaft) – zu stützen, sodass das Dachgesetz auf eine Kombination der Kompetenzen zu gründen ist. Eine Verankerung der Ziele im KrWG kommt nur in Betracht, *„solange es kein Ressourcenschutzgesetz gibt“*, und ersetzt ein eigenständiges Ressourcenschutzgesetz nicht, dies., a.a.O., S. 98 ff. (§ 3a-neu, S. 100). Zur Stammgesetzgebung nach dem Vorbild des KSG Heß/Hörtzsch, 2023, a.a.O., S. 7 f.

a) Verbindliche Quoten zur Nutzung von Sekundärrohstoffen

Zum Thema verbindliche Quoten zur Senkung des Primärrohstoffeinsatzes und zur Nutzung von Sekundärrohstoffen heißt es in der NKWS⁴²:

„Das Ziel der EU, den prozentualen Anteil von Sekundärrohstoffen an der Gesamtmenge aller genutzten Rohstoffe bis zum Jahr 2030 zu verdoppeln, wird national aufgegriffen und durch Maßnahmen in allen wichtigen Stoffströmen unterstützt (Indikator Circular Material Use Rate (CMUR)).“

Diesem Anliegen wird ein Ressourcenkreislaufgesetz – und, bis dahin, eine punktuelle Nachbesserung des KrWG sowie der stoffstromspezifischen Gesetze (VerpackDG, künftiges TextilG) – gerecht, wenn es das in der NKWS bisher nur als Leitbild geführte Ziel eines zeitlich gestuften, absoluten Ziels zur Senkung des Pro-Kopf-Primärrohstoffverbrauchs (Raw Material Consumption) sowie verbindlichen Zielen zum Anteil kreislauffähiger Materialien (Kreislaufnutzungsrate) und zum Flächenverbrauch in verbindliches Recht überführt. Der Entwurf KrWG-2026 unternimmt mit § 7b einen ersten Schritt, verharnt jedoch im unverbindlichen „soll“ und reicht nur bis zum Zeithorizont 2045. Nötig sind die Verschärfung zum „muss“, Zwischenziele für 2030 und 2040 sowie die Ausrichtung am unionsrechtlichen Zielhorizont 2050⁴³. Hinzu kommen Zweifel an der gewählten Bezugsgröße: § 3 Abs. 7c definiert die Abfallintensität als Quotient aus Nettoabfallaufkommen und preisbereinigtem Bruttoinlandsprodukt. Das ist ein bloß relativer, an die Wirtschaftsleistung gekoppelter Intensitätswert. Er kann sinken, während das absolute Abfallaufkommen und vor allem der absolute Primärrohstoffverbrauch steigen, sofern das Bruttoinlandsprodukt relativ betrachtet nur rascher wächst. Zudem erfasst er die Abfall-(Output-)Seite und nicht den steuerungsentscheidenden

⁴² Vgl. NKWS, a.a.O., Zusammenfassung, Ziel 1 (Stoffkreisläufe schließen), S. iv; vgl. ferner NKWS Aktionsprogramm, a.a.O., Maßnahme 9 (Stärkung des Anteils von Kunststoffrezyklaten), S. 13.

⁴³ Vgl. zu verbindlichen Ressourcennutzungszielen – Pro-Kopf-Rohstoffkonsum, Anteil kreislauffähiger Materialien, Flächenneuanspruchnahme – sowie Verschlechterungsverbot den Formulierungsvorschlag bei Hentschel, 2026, a.a.O., S. 20 ff. (Rohstoffkonsum-Ziel von rund 7 t/Kopf bzw. rund 500 Mio. t bis 2045, § 4 Abs. 4 Verschlechterungsverbot); ferner Heß/Hörtzsch, 2023, a.a.O., S. 7 f.; zur Unerreichbarkeit substanzieller Verbrauchssenkungen durch Recycling allein – und damit zur Notwendigkeit eines verbrauchsseitigen Ziels – Fraunhofer ISI/Öko-Institut/Freie Universität, „Modell Deutschland Circular Economy – Modellierung und Folgenabschätzung“, 2023, a.a.O., S. 7.

Primärrohstoffeinsatz auf der Inputseite. Ein wirksames Ziel sollte daher am Primär-(Neu-)Rohstoffverbrauch ansetzen und nicht an der Wirtschaftsleistung. So ließe sich das Wachstum wirksamer vom Primärrohstoffeinsatz entkoppeln und bliebe gleichwohl über eine verstärkte Kreislaufführung mit wirtschaftlichem Wachstum vereinbar. Ein solches Ziel deckt sich überdies mit dem industriepolitischen Resilienzinteresse, denn durch Absenkung des Primärrohstoffverbrauch sinkt auch die strategische Importabhängigkeit.⁴⁴ Operativ ist das Ziel durch verbindliche Quoten zur Senkung des Primärrohstoffeinsatzes und zur Nutzung von Sekundärrohstoffen abzusichern. Stoffstromscharf werden solche Quoten bereits im Verpackungsrecht greifbar, wo das VerpackDG in Durchführung der EU-VerpackungsVO Mindestrezyklateinsatzquoten vorsieht, und sind für das künftige TextilG entsprechend auszuformen. Flankierend bedarf es eines gesicherten Vorrangs des stofflichen Recyclings (§§ 3, 6, 8 KrWG) unter Wahrung der Kaskadenreihenfolge (§ 8 Abs. 2 KrWG). Damit wird zugleich die oberste Stufe der Abfallhierarchie (§ 6 Abs. 1 Nr. 1 KrWG) aktiviert: Eine absolute Verbrauchsbegrenzung ist Abfallvermeidung im Rechtssinn, weil sie ansetzt, bevor Abfall überhaupt entsteht.

b) Anforderungen an Lebensdauer zur Ressourcenschonung

Zum Thema längere Lebensdauer und Ressourcenschonung durch Produktgestaltung heißt es in der NKWS⁴⁵:

„Die Weichen für Langlebigkeit und Kreislauffähigkeit werden bereits in der Konzeption und Gestaltung eines Produktes gestellt. [...] Geringer Rohstoffeinsatz, Modularität, Langlebigkeit und Reparierbarkeit sind die Prinzipien eines Designs für Zirkularität.“

Hier ist der Gesetzgeber gefordert, schon vor Erarbeitung eines eigenständigen ressourcennutzungssteuernden Dachgesetzes im

⁴⁴ Zur Vereinbarkeit der Senkung des Primärrohstoffverbrauchs mit wirtschaftlichem Wachstum vgl. Studie der Boston Consulting Group im Auftrag des BDI, a.a.O., dort S. 17: Zirkularität entkoppelt Wohlstand vom Ressourcenbedarf und ermögliche *„mehr Wertschöpfung mit weniger Ressourcen“*, also Wachstum ohne Steigerung des Ressourcenbedarfs, außerdem S. 30, wonach die ausgewiesene zusätzliche Bruttowertschöpfung von über 65 Mrd. Euro bis 2045 gerade bei erhöhter Materialeffizienz und Rohstoffunabhängigkeit erzielt wird und dabei die Reduktion der Primärmaterialproduktion bereits berücksichtigt ist.

⁴⁵ NKWS, a.a.O., Zusammenfassung, Ziff. 6 (Design von Produkten und Anlagen neu ausrichten), S. vi sowie NKWS-Aktionsprogramm, a.a.O., Maßnahme 2 (Investitions- und Innovationsförderung für Kreislaufwirtschaft, dort zum „Design for Circularity“), S. 4.

nationalen Bestandsrecht produktbezogene Anforderungen an Langlebigkeit, Reparierbarkeit und Wiederverwendbarkeit zu stärken und rechtlich abzusichern. Einen Ansatzpunkt bietet das geltende Recht mit Produktverantwortung und Obhutspflicht (§§ 23 ff. KrWG). Die Obhutspflicht sichert den schonenden Umgang mit unverbrauchten Gebrauchsgütern, etwa im Zusammenhang mit Vertrieb und Rücknahmen. Einen vollständig falschen Weg geht darum der Entwurf KrWG-2026, wenn er diese Ansatzpunkte schwächt, indem er die Obhutspflicht mit Hinweis auf eine angebliche Ersetzung durch die neue EU-ÖkodesignVO streicht.⁴⁶ Zwar trifft es grundsätzlich zu, dass die EU-ÖkodesignVO ein neues System an die Stelle der alten Obhutspflicht setzt. Allerdings enthält dieses nach Art. 25 i.V.m. Anhang VII EU-ÖkodesignVO Vernichtungsverbote zunächst nur für Schuhe und Textilien. Im Übrigen bedürfen weitere Vernichtungsverbote delegierter Rechtsakte durch die EU-Kommission, die aber bislang nicht erfolgt sind. Solange die unionsrechtlichen Vernichtungsverbote noch unter dem Vorbehalt ausstehender delegierter Rechtsakte stehen, ist die Obhutspflicht darum beizubehalten. Produktseitig wird der Designansatz durch die unmittelbar geltende EU-ÖkodesignVO und deren – noch ausstehende – delegierte Rechtsakte konkretisiert (etwa zu Mindesthaltbarkeit, Ersatzteil- und Software-Verfügbarkeit oder einem Reparierbarkeitsindex). Stoffstromspezifisch greifen diese Vorgaben bereits im Verpackungsrecht, wo die EU-VerpackungsVO und das VerpackDG Wiederverwendungs- und Recyclingfähigkeitsanforderungen normieren. Entsprechende Fortschreibungen sind im künftigen TextilG für langlebige, reparierbare Textilien aufzunehmen. Wirtschaftlich unterlegt wird der Ansatz durch die nach Haltbarkeit gestaffelte erweiterte Herstellerverantwortung (dazu sogleich **Ziff. D.II.4.d**). Anforderungen an Langlebigkeit und Wiederverwendung zählen dabei – ebenso wie die absolute Verbrauchsbegrenzung – zur vorrangig zu suchenden Abfallvermeidung.

⁴⁶ Mit der Kritik, dass die Produktverantwortung weitestgehend erst am Ende des Produktlebensweges ansetzt, nur einen indirekten und schwachen Steuerungsimpuls entfaltet und die abfallrechtliche Grundpflicht zu abstrakt formuliert ist, um ohne stoffstromspezifische Konkretisierung praktisch zu wirken, Hentschel, 2026, a.a.O., S. 91 f. (im Anschluss an Roßnagel/Hentschel, 2017, a.a.O., S. 143). Die Streichung der Obhutspflicht weist daher in die falsche Richtung. Zur Abfallvermeidung – einschließlich langlebiger Produktgestaltung und Wiederverwendung – als bislang weitgehend program-matischer Strategie dieselbe, a.a.O., S. 71 ff.

- c) Neuordnung des Abfallenderechts: Ressourcenkreislauforientiertes Produktrecht, das Abfälle als Ressource begreift, nicht als Entsorgungsproblem

Zum Thema Neuordnung des Abfallenderechts und Fortentwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts heißt es im NKWS-Aktionsprogramm⁴⁷:

„Um Unsicherheiten bei Wirtschaftsakteuren und Behörden abzubauen, besteht ein Bedarf an klaren Regelungen, wann Stoffe und Gegenstände ihre Abfalleigenschaft verlieren und den Status als Nicht-Abfall zurückerlangen. Für hochwertige mineralische Ersatzbaustoffe, die Primärbaustoffe ersetzen können, ist eine entsprechende Abfallende-Verordnung zur rechtssicheren Bestimmung der Entlassung aus dem Abfallregime geplant. In einem zweiten Schritt sollen die wissenschaftlichen Grundlagen für Anforderungen an die sichere Verwendung von Recyclingbaustoffen im Hochbau sowie deren Abfallende erarbeitet werden.“

Obwohl Art. 6 Abs. 3 EU-AbfallrahmenRL und § 5 Abs. 2 KrWG ausdrücklich die Möglichkeit nationaler Abfallenderegungen vorsehen, hat der deutsche Gesetz- bzw. Verordnungsgeber davon bislang keinen Gebrauch gemacht. Abgesehen von den wenigen europarechtlich geregelten Abfallenderegimen (Metalle, Düngemittel) verbleibt es damit für Wirtschaftsteilnehmer bei den abstrakten und intransparenten Regelungen des § 5 Abs. 1 KrWG. Eine besondere Herausforderung und ein zentrales Hemmnis für die Nutzung von Sekundärrohstoffen in der gewerblichen Produktion sind die für einzelne Unternehmen kaum rechtssicher ermittelbaren produktrechtlichen Anforderungen zum Erreichen des Abfallendes. An dieser Stelle gilt es, das Abfallenderecht neu zu ordnen und vom Entsorgungs- zum Ressourcenkreislaufrecht weiterzuentwickeln. Vorzugswürdig ist es, grundsätzlich das Abfallende von Stoffströmen genauer zu bestimmen und außerdem, wo immer es sich anbietet, die Abfallendekriterien unmittelbar im Produktrecht zu verankern, das aufbereitete Stoffe von Beginn an als Sekundärressource und nicht als Entsorgungsproblem behandelt. Als Vorbild taugt Art. 19 der EU-DüngProdVO. Genügt ein aufbereitetes Material den produktrechtlichen Anforderungen und durchläuft es das Konformitätsverfahren, so endet seine Abfalleigenschaft. Der Statuswechsel wird produkt- und nicht abfallrechtlich vollzogen und damit von demjenigen verantwortet, der die Rohstofffähigkeit

⁴⁷ Vgl. NKWS, a.a.O., Zusammenfassung, Ziff. 9 (Kreislaufwirtschaftsrecht weiterentwickeln), S. viii f. sowie NKWS-Aktionsprogramm, a.a.O., Maßnahme 7 (Das Kreislaufwirtschaftsrecht fortentwickeln), S. 10.

am besten beurteilen kann.⁴⁸ § 7a KrWG, der die Schnittstelle von Abfall- und Produktrecht bereits anspricht, ist dazu um eine Handlungspflicht zu ergänzen, stoffstromspezifische Abfallende-Regelungen aktiv auf der Produktrechtsseite zu setzen. In die richtige Richtung weist die in der NKWS (Ziff. 9) angekündigte Abfallende-Verordnung für mineralische Ersatzbaustoffe ebenso wie der insofern klare, aber bislang nicht umgesetzte Koalitionsvertrag von CDU/CSU/SPD vom 05.05.2025⁴⁹. Das NKWS-Aktionsprogramm bleibt mit einer bloßen Novelle der Ersatzbaustoffverordnung zum Abbau von Nutzungshemmnissen dahinter zurück.⁵⁰ Der Ansatz lässt sich stoffstromweise auf weitere Sekundärrohstoffe übertragen – etwa auf Textil- und Verpackungsrezyklate, deren Markthochlauf gerade von verlässlichen, produktrechtlich gesetzten Abfallendekriterien abhängt, und die mit Blick auf die laufenden Novellierungen im VerpackDG und im künftigen TextilG verankert werden könnten.

d) Steuerung durch öffentliche Vergabe und Fiskalinstrumente

Zum Thema Steuerung durch öffentliche Vergabe heißt es im NKWS-Aktionsprogramm⁵¹:

„Wir setzen mit der öffentlichen Beschaffung verlässliche wirtschaftliche Impulse für eine Kreislaufwirtschaft und eine Senkung des Primärrohstoffverbrauchs, stärken zirkuläre Geschäftsmodelle und unterstützen den Einsatz von Sekundärrohstoffen.“

⁴⁸ Art. 19 EU-DüngProdVO: Material, das Abfall i.S.d. RL 2008/98/EG ist, verliert seine Abfalleigenschaft, wenn es in einem konformen EU-Düngeprodukt enthalten ist; der Statuswechsel tritt mit Ausstellung der EU-Konformitätserklärung ein und wird damit produktrechtlich vollzogen. Zur Tragfähigkeit grundsätzlich Kopp-Assenmacher/Ionis: „Rechtsgutachten zur Frage des Endes der Abfalleigenschaft von Phosphorrezyklaten“, 2025, https://www.bmbf-rephor.de/wp-content/uploads/2024/10/Rechtsgutachten_Abfallende_Phosphorrezyklat.pdf, letzter Aufruf: 01.07.2026. Dieselben: „Zum Ende der Abfalleigenschaft von Phosphorrezyklaten“, AbfallR 2025, S. 22 ff.

⁴⁹ Koalitionsvertrag von CDU/CSU/SPD vom 05.05.2025, Zeile 764.

⁵⁰ NKWS, a.a.O., Zusammenfassung, Ziff. 9, S. viii f. (Ankündigung einer Abfallende-Verordnung für mineralische Ersatzbaustoffe); demgegenüber NKWS-Aktionsprogramm, a.a.O., Maßnahme 7 lit. c, S. 11 (lediglich Novelle der Ersatzbaustoffverordnung zum Abbau von Nutzungshemmnissen, ohne Abfallende-Regelung).

⁵¹ Vgl. NKWS, a.a.O., Zusammenfassung, Ziff. 10 (Öffentliche Beschaffung als Hebel nutzen), S. x sowie NKWS-Aktionsprogramm, a.a.O., Maßnahme 3 (Öffentliche Beschaffung), S. 4 f.

„Über die Hinwirkungspflicht nach § 45 Abs. 3 KrWG nutzt der Bund seine Gesellschafterstellung und den Einfluss in den Aufsichtsgremien der Unternehmen mit mehrheitlicher Bundesbeteiligung in diesem Sinne.“

Dem lässt sich nachkommen, indem der Gesetzgeber auf der Nachfrageseite verbindliche Anforderungen formuliert und an aktivierbares Bestandsrecht anknüpft. Beschaffungsseitig ist § 45 KrWG – der die öffentliche Hand bereits zur Berücksichtigung kreislaufwirtschaftlicher Belange anhält und über die Hinwirkungspflicht des § 45 Abs. 3 KrWG auf Unternehmen mit Bundesbeteiligung ausstrahlt – zu einer drittschützenden, sekundärrohstofforientierten Beschaffungspflicht auszubauen.⁵² Fiskalisch bietet sich die ökologische Gestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung an. Dort ließe sich mit nach Haltbarkeit und Reparierbarkeit ausgerichteten Beiträgen ein ökonomischer Anreiz für langlebiges Produktdesign schaffen. (dazu bereits **Ziff. D.II.4.b**). Stoffstromspezifisch ist dieser Hebel bereits angelegt, nämlich in den Beteiligungsentgelten des Verpackungsrechts (VerpackG/VerpackDG) und in der für das künftige TextilG vorgesehenen erweiterten Herstellerverantwortung für Textilien, sodass es vor allem auf die stoffstromübergreifende Vereinheitlichung ankommt. Ergänzend kommen Abgaben nach dem Vorbild des Einwegkunststofffonds sowie eine steuerliche Lenkung zugunsten von Sekundärrohstoffen in Betracht. Soweit solche Instrumente überwiegend steuerlicher Natur sind, bedarf ihre finanzverfassungsrechtliche Ausgestaltung gesonderter Absicherung, gerade mit Blick auf die laufenden Verfassungsklagen gegen den Einwegkunststofffond, über die das BVerfG noch nicht entschieden hat und die im Kern finanzverfassungsrechtlich begründet sind⁵³. Sie sollten daher als Option eröffnet, nicht als zwingende Pflicht ausgestaltet werden.

⁵² Zur Vorbildfunktion der öffentlichen Hand und einer ressourcenschonenden Beschaffung Hentschel, 2026, a.a.O., S. 48 ff. Vgl. ferner NKWS, a.a.O., Zusammenfassung, Ziff. 10, S. x, sowie NKWS-Aktionsprogramm, a.a.O., Maßnahme 3, S. 4 f.

⁵³ Lang; „Zehn Verfassungsbeschwerden gegen Einwegkunststofffondsgesetz“, Euwid vom 17.05.2024, <https://www.euwid-recycling.de/news/wirtschaft/zehn-verfassungsbeschwerden-gegen-einwegkunststofffondsgesetz/>, letzter Aufruf: 01.07.2026.

e) Governance – Planung, Umsetzung, Kontrolle, Nachsteuerung

Zum Thema Governance – Umsetzung, Kontrolle und Nachsteuerung heißt es im NKWS-Aktionsprogramm⁵⁴:

„Durch eine regelmäßige Evaluation der Strategie unter Berücksichtigung der Ziele, Indikatoren, Maßnahmen und Instrumente soll die Zielerreichung der Strategie überprüft werden, so dass ggf. Anpassungen vorgenommen werden können. Die wissenschaftliche Evaluation wird durch das federführende Ressort BMUV bzw. das Umweltbundesamt beauftragt.“

Rechnung tragen kann dem ein neues Ressourcenkreislaufgesetz – und schon jetzt die laufende KrWG-Novelle 2026 –, indem es einen verbindlichen Governance-Zyklus aus Planung, Umsetzung, Monitoring und Nachsteuerung über die Zeithorizonte 2030, 2040 und 2045 errichtet, der den Umbau des Bestandsrechts steuert. Die in der NKWS angekündigte Umsetzungsplattform und der vorgesehene regelmäßige Austausch über Zielerreichung und Anpassungsbedarf bleiben als rein kooperative, unverbindliche Formate unzureichend. Der Referentenentwurf sieht zwar ein Monitoring vor, begnügt sich aber mit einer Evaluierung bis 2033. Erforderlich ist ein dem KSG nachgebildeter Mechanismus, der bei Zielverfehlung zu verbindlicher Nachsteuerung verpflichtet, statt es bei einer bloßen Evaluierung zu belassen (näher **Ziff. D.II.1**)⁵⁵. Anknüpfen lässt sich an vorhandene Bausteine – nationale Ressourcen- bzw. Kreislaufwirtschaftspläne nach dem Vorbild der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne, den Digitalen Produktpass der EU-ÖkodesignVO sowie bestehende digitale Berichtselemente des Abfallrechts und die stoffstromspezifischen Melde- und Registerpflichten (etwa des Verpackungsregisters und der künftigen Textil-Herstellerverantwortung) –, ergänzt um neue Berichts- und Rückmeldesysteme.

⁵⁴ Vgl. NKWS, a.a.O., S. 119.

⁵⁵ Zum Monitoring- und Nachsteuerungsmechanismus nach dem Vorbild des Bundes-Klimaschutzgesetzes – Monitoring und Vorgehen bei Zielverfehlung – Hentschel, 2026, a.a.O., S. 33 ff., 35 f.; zur Notwendigkeit verbindlicher Zwischenziele, ohne die die Nachsteuerung leerläuft, Heß/Hörtzsch, 2023, a.a.O.