

Stellungnahme

Referentenentwurf zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)

Berlin, 07.08.2026

Zentralverband des Deutschen Handwerks
Bereich Wirtschaftspolitik
+49 30 20619-260
terton@zdh.de

Lobbyregister: R002265
EU Transparency Register: 5189667783-94

Wir bedanken uns für die Gelegenheit, zum Referentenentwurf zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) Stellung nehmen zu können. Wir weisen darauf hin, dass Zeitpunkt und Zeitraum von Veröffentlichung und Gelegenheit zur Stellungnahme nur sehr begrenzten Raum für eine vertiefte fachliche Bewertung durch die Praxis lassen. Gleichwohl möchten wir aus der handwerklichen Betriebspraxis zentrale Punkte benennen, die für die Bewertung des vorliegenden Referentenentwurfs besonders relevant sind.

Wir würden es begrüßen, wenn die von uns angesprochenen Punkte im Rahmen dieser Stellungnahme Eingang in das weitere Verfahren finden.

Rolle des Handwerks in einer Kreislaufwirtschaft

Die Kreislaufwirtschaft dient zum einen dem Schutz der Umwelt und damit unserer natürlichen Lebensgrundlagen und leistet zum anderen einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Rohstoffversorgung. Rohstoffe effizient einzusetzen, die Nutzungsdauer von Produkten durch Wartung und Reparaturen zu verlängern und eine Wiederverwendung von Rohstoffen werden bereits im Handwerk selbst umgesetzt bzw. als Dienstleistung angewandt. Handwerksbetriebe sind durch ihre meist regionale Ausrichtung und die vielfach lokale Beschaffung von Ressourcen ideal geeignet, um regionale Stoff- und Produktkreisläufe zu etablieren. Durch die Nähe zu den Verbraucherinnen und Verbrauchern bringt das Handwerk das Know-how mit, um zirkuläres Bindeglied zwischen Industrie, Konsumenten und Entsorgern zu werden. Darüber hinaus sind Handwerksbetriebe aufgrund ihrer vergleichsweise kleinen Unternehmensgröße (im Durchschnitt fünf Mitarbeitende) sehr agil, da es in Handwerksbetrieben nur begrenzt hierarchische Strukturen gibt. Somit bringt das Handwerk im Gegensatz zu großen Industrieunternehmen ein hohes Maß an Flexibilität mit, um auf veränderte Marktbedingungen zu reagieren und Maßnahmen und Initiativen der Kreislaufwirtschaft umzusetzen. Daher halten wir es für sehr wichtig, dass auch Netzwerke zwischen Handwerk, Industrie, Entsorgern und Forschungseinrichtungen gestärkt werden, um die Kooperation zur Umsetzung zirkulärer Prozesse zu fördern.

Das Handwerk ist grundsätzlich bereit, sein zirkuläres Know-how zu teilen und auszubauen. Jedoch muss auch berücksichtigt werden, dass die Betriebe bereits heute enorm herausgefordert sind durch die vielen Aufgaben der Energie-, Mobilitäts- und Bauwende. Hinzu kommt die angespannte Fachkräftesituation, die sich mit dem fortschreitenden demografischen Wandel eher zuspitzen als entspannen wird. Daher halten wir es für unbedingt erforderlich, dass die Ziele des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) sowie die Instrumente und Maßnahmen, die sich daraus ableiten, nach folgenden Kriterien ausgerichtet sein müssen:

- Praxistauglichkeit
- Wirtschaftlichkeit
- technologische Umsetzbarkeit

Wir sind davon überzeugt, dass Deutschland sein Markenversprechen „Made in Germany“ für Werthaltigkeit und Langlebigkeit hinsichtlich einer „Circularity made in Germany“ ausbauen kann. Innovative Technologien und zirkuläre Geschäftsmodelle müssen

aber erst ihre Marktgängigkeit und Kundenakzeptanz unter Beweis stellen. Zu beachten gilt es außerdem, dass auch Kleinst-, kleine und mittlere Unternehmen (KMU) an neuen Formen der zirkulären Wertschöpfung partizipieren können. Darüber hinaus darf bei der Umsetzung des novellierten KrWG kein zusätzlicher bürokratischer Aufwand erzeugt werden, um die Akzeptanz und somit auch das Engagement der Wirtschaft nicht auszubremsen und letztlich zu gefährden.

Anwendung der Kreislaufwirtschaft im Handwerk -ausgewählte Beispiele

Neben den **Bauhandwerken**, die in dieser Stellungnahme in Bezug auf die für sie so wichtige Kreislaufführung mineralischer Stoffströme im Blickpunkt stehen, stellen wir nachfolgend auch weitere Gewerke des Handwerks als maßgebliche Akteure im Bereich des zirkulären Wirtschaftens beispielhaft vor:

Das **Textilreinigerhandwerk** nutzt ein bereits lange etabliertes Kreislaufwirtschaftsmodell: Die Dienstleistungen der Textilpflegebranche umfassen nicht nur das Waschen, sondern auch und insbesondere die Vermietung, Reparatur und Logistik von Textilien. Dieser Textilservice umfasst außerdem die Rückführung gebrauchter Textilien vom Kunden und deren anschließende Sortierung zur weiteren Verwendung.

Der wirtschaftliche Erfolg dieser mehrheitlich kleinen und mittleren Unternehmen und Betriebe (KMU) geht Hand in Hand mit dem Prinzip, mit langlebigen Produkten so wenig Ressourcen (Textilien, Energie, Wasser, Chemie) wie möglich zu verbrauchen. Die Produkte bleiben durch energie- und ressourceneffiziente Aufbereitungsprozesse, Reparaturmaßnahmen, Wiedernutzung und regionalen Transport so lange wie möglich im regionalen Kreislauf. Somit spielt auch das Thema Nachhaltigkeit hier eine entscheidende Rolle.

Die **handwerklichen Betriebe aus den Bereichen Metallbau und Feinwerkmechanik** sind seit Generationen natürliche Vorreiter einer funktionierenden, zirkulären Ökonomie. Metalle sind dauerhafte Materialien, die sich bei guter Sortierung und geeigneten Verfahren nahezu beliebig oft mechanisch/metallurgisch recyceln oder unter Umständen upcyclen lassen. Der Wirtschaftskreislauf des Metallhandwerks basiert auf funktionierenden Marktmechanismen, in denen Metallschrotte ein wertvolles Wirtschaftsgut und kein Abfallproblem darstellen.

Allgemeine Anmerkungen

1:1-Umsetzung des EU-Rechts ohne nationale Übererfüllung

Wir begrüßen ausdrücklich das Bestreben des Bundesministeriums für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMUKN), mit dem vorliegenden Referentenentwurf die Vorgaben der geänderten Abfallrahmenrichtlinie (Richtlinie (EU) 2025/1892 sowie Nachschärfungen zur Richtlinie (EU) 2018/851) nach eigener Aussage **eins zu eins in nationales Recht zu überführen** und gleichzeitig wichtige Weichenstellungen aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen.

Diesem Anspruch muss der Entwurf allerdings auch im weiteren Verfahren konsequent gerecht werden. Insbesondere die **über die Richtlinie hinausgehenden nationalen Maßnahmen** – etwa die neuen Abfallvermeidungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 20a KrWG-E) und die zugehörigen Verordnungsermächtigungen – sind **so auszugestalten**, dass daraus **weder unmittelbar noch mittelbar neue Belastungen für kleine und mittlere Unternehmen (KMU) des Handwerks entstehen**. Denn der Entwurf enthält vielversprechende Ansätze zur Rohstoffsicherung, birgt jedoch an kritischen Schnittstellen erhebliche Gefahren für mittelständische Marktstrukturen und droht, neue bürokratische Lasten aufzubauen.

Wettbewerbsneutralität der neuen kommunalen Aufgaben sicherstellen

Die Stärkung von Wiederverwendung und Reparatur wird vom Handwerk ausdrücklich unterstützt. Dies ist gelebte Praxis vieler Gewerke. Mit den neuen Aufgaben der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger rund um gebrauchstaugliche Gegenstände (Annahme, Abholung, Vermarktung, Online-Angebote) treten kommunale Akteure jedoch in ein Feld ein, in dem bereits private Strukturen bestehen: handwerkliche Reparatur-Betriebe, Gebrauchtwarenhandel, Second-Hand- und Sozialkaufhäuser sowie etablierte digitale Plattformen. Es muss sichergestellt werden, dass hier **keine gebührenfinanzierte kommunale Konkurrenzwirtschaft** entsteht. Die Verordnung nach § 20a Absatz 4 KrWG-E sollte deshalb die Kooperation mit und die Beauftragung von privaten Dritten, insbesondere Handwerks- und Sozialbetrieben, ausdrücklich vorsehen und bestehende Strukturen vorrangig einbinden.

Abfallvermeidungsziele: keine Ableitung neuer Betriebspflichten

Die erstmalige gesetzliche Verankerung messbarer Abfallvermeidungsziele (§ 7b KrWG-E) über den Indikator der Abfallintensität halten wir für einen sachgerechten Ansatz, da er das Abfallaufkommen vom Wirtschaftswachstum entkoppelt und wirtschaftliche Entwicklung nicht bestraft. Positiv ist zudem, dass die Zielverfolgung ausweislich der Begründung ausschließlich auf bereits vorhandenen Daten des Statistischen Bundesamtes beruht und **keine neuen Berichtspflichten für Unternehmen und Betriebe entstehen**. Dies muss auch für die künftige Umsetzung gelten: Die Staatsziele des § 7b dürfen weder im Vollzug noch in nachfolgenden Rechtsakten in einzelbetriebliche Vermeidungs-, Nachweis- oder Dokumentationspflichten übersetzt werden. Überambitionierte Leitziele sind für KMU, aus deren Perspektive die Regelungen in Bezug auf Praxistauglichkeit stets zu betrachten sein sollten, nicht umsetzbar.

Verbesserungsbedarf besteht aus unserer Sicht bei der **regulatorischen Anerkennung unternehmensinterner Wiederverwendung**. In Nachhaltigkeitsberichtsstandards und vergleichbaren regulatorischen Rahmenwerken werden Wiederverwendungsleistungen häufig erst dann sichtbar, wenn Produkte das Unternehmen verlassen. Geschäftsmodelle, bei denen Wiederverwendung innerhalb des Unternehmens erfolgt und zentraler Bestandteil der Wertschöpfung ist, werden dagegen bislang nicht angemessen berücksichtigt. Dies setzt Fehlanreize und sollte bei der Weiterentwicklung entsprechender Regelwerke berücksichtigt werden.

Zu den Regelungen im Einzelnen

§ 1 Absatz 1 KrWG

Die vorgesehene Ergänzung des § 1 Absatz 1 KrWG um die Ziele, die **Rohstoffsouveränität und die Rohstoffversorgungssicherheit** zu erhöhen, wird ausdrücklich begrüßt. Sie stärkt die bisherige Zielsetzung der Ressourcenschonung und trägt der wachsenden Bedeutung verlässlicher, resilienter und möglichst regionaler Rohstoffkreisläufe Rechnung. Die geopolitischen Entwicklungen der letzten Jahre zeigen deutlich, dass der Zugriff auf primäre Rohstoffe zunehmend volatil und risikoreicher wird sowie Lieferengpässe und steigende Rohstoffkosten zur Folge haben.

Die Begründung des Referentenentwurfs stellt vor allem auf kritische Rohstoffe und die Verordnung (EU) 2024/1252 ab. Der Wortlaut des § 1 Absatz 1 KrWG ist jedoch bewusst weiter gefasst und enthält keine Beschränkung auf kritische Rohstoffe. Diese Weite halten wir für sachgerecht. Auch mineralische Rohstoffe sind für Wohnungsbau, Infrastruktur, Energiewende und Klimaanpassung unverzichtbar. Rohstoffversorgungssicherheit in der Bauwirtschaft setzt daher sowohl eine **verlässliche heimische Rohstoffbasis** als auch die **konsequente Erhaltung und Weiterentwicklung hochwertiger Sekundärrohstoffkreisläufe** voraus. Gerade etwa für das Metallhandwerk bilden sekundäre Rohstoffe (Schrotte) ein unersetzliches Fundament für eine krisenfeste, regionale Wertschöpfung. Dass diese strategische Dimension nun gesetzlich verankert wird, stärkt die Position von Recyclingunternehmen und metallverarbeitenden Betrieben gleichermaßen. **Sekundärrohstoffe müssen als Kernbestandteil der nationalen Sicherheitsarchitektur** verstanden werden.

Die Ergänzung darf deshalb nicht auf eine programmatische Aussage beschränkt bleiben. Gesetzeszwecke sind bei der Auslegung und Anwendung der materiellen Vorschriften zu berücksichtigen. Dies betrifft insbesondere die Regelungen über den Abfallbegriff und die Zweckbestimmung, die Abfallhierarchie, die Hochwertigkeit der Verwertung und die Pflichten der öffentlichen Hand (§§ 3, 6, 8 und 45 KrWG).

Erforderlich ist aus unserer Sicht daher eine Ergänzung der Gesetzesbegründung, die den Anwendungsbereich der neuen Zielsetzung und ihre Bedeutung für die Rechtsanwendung verdeutlicht sowie eine konkrete Verankerung für die (nicht nur) vom Handwerk verarbeiteten Materialströme vorzusehen – von Bauteilen und Baustoffen über Metalle bis zu Kunststoffen und Elektronikkomponenten.

Aus den genannten Gründen schlagen wir folgende **Ergänzung der Gesetzesbegründung zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a (§ 1 Absatz 1 KrWG)** vor:

„Die Förderung der Rohstoffsouveränität und der Rohstoffversorgungssicherheit ist bei der Auslegung und Anwendung der materiellen Vorschriften des Kreislaufwirtschaftsgesetzes angemessen zu berücksichtigen. Die Zielsetzung ist nicht auf kritische Rohstoffe beschränkt. Sie umfasst auch die Erhaltung und Weiterentwicklung verlässlicher heimischer Rohstoffkreisläufe, insbesondere durch die Stärkung der Wiederverwendung, des hochwertigen Recyclings und des Einsatzes qualitätsgesicherter Sekundärrohstoffe. Dabei bleiben das bestehende Umwelt- und Gesundheitsschutzniveau sowie die Voraussetzungen der §§ 4 und 5 KrWG unberührt.“

§ 3 Absatz 3 KrWG

Der Referentenentwurf ergänzt § 3 KrWG um mehrere Begriffsbestimmungen, lässt die Regelung des § 3 Absatz 3 KrWG zum Entledigungswillen und zur Zweckbestimmung jedoch unverändert. Danach ist der Wille zur Entledigung unter anderem anzunehmen, wenn die ursprüngliche Zweckbestimmung eines Stoffes oder Gegenstandes entfällt oder aufgegeben wird, ohne dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an ihre Stelle tritt. Für die Beurteilung der Zweckbestimmung ist die Auffassung des Erzeugers oder Besitzers unter Berücksichtigung der Verkehrsanschauung maßgeblich.

Wir regen an, keine Änderung des unionsrechtlich geprägten Abfallbegriffs nach Artikel 3 Nummer 1 der Richtlinie 2008/98/EG und keine neue Ausnahme vom Abfallrecht vorzunehmen. Die Novelle bietet jedoch die Gelegenheit, in der Gesetzesbegründung zu verdeutlichen, welche objektiven Umstände bei der erforderlichen Gesamtwürdigung berücksichtigt werden können.

Im Bereich mineralischer Stoffströme bestehen Systeme, die Erkundung und Erfassung, Prüfung und Deklaration, Aufbereitung, Qualitätssicherung, unabhängige Güteüberwachung, Dokumentation und Rückverfolgbarkeit miteinander verbinden. Solche **qualitätsgesicherten Stoffstromsysteme** können belegen, dass ein Stoff nicht lediglich abstrakt für eine mögliche spätere Nutzung vorgehalten wird, sondern einem konkret beschriebenen und kontrollierten weiteren Verwendungsweg zugeordnet ist.

Entscheidend ist dabei nicht allein die Existenz eines Systems. Maßgeblich ist, ob für den konkreten Stoff oder Gegenstand ein weiterer Verwendungszweck tatsächlich dokumentiert, technisch möglich, rechtlich zulässig und innerhalb des Systems nachvollziehbar abgesichert ist. Der zunächst angenommene „**Kreislaufwille**“ muss sich mithin **in objektiv überprüfbaren Tatsachen zeigen**. Nur dann kann er bei der Beurteilung eines angenommenen Entledigungswillens rechtlich Gewicht entfalten.

Diese Klarstellung wahrt die Systematik des KrWG. Sie ersetzt weder die Prüfung des Abfallbegriffs im Einzelfall noch die Regelungen zu Nebenprodukten und zum Ende der Abfalleigenschaft. Auch die Prüfung einer Entledigung nach § 3 Absatz 2 KrWG und einer Entledigungspflicht nach § 3 Absatz 4 KrWG bleibt unberührt. Die Klarstellung stellt sicher, dass qualitätsgesicherte Kreislaufstrukturen bei der Gesamtwürdigung nach § 3 Absatz 3 KrWG nicht unberücksichtigt bleiben.

Am Wortlaut des § 3 Absatz 3 KrWG besteht unserer Meinung nach also kein zwingender Änderungsbedarf. Die Gesetzesbegründung **zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a und Nummer 4 mit Blick auf § 3 Absatz 3 KrWG zu Artikel 1 Nummer 2 Buchstabe a und Nummer 4 mit Blick auf § 3 Absatz 3 KrWG** sollte jedoch um eine **ausdrückliche Klarstellung ergänzt werden**:

„Bei der Beurteilung der Zweckbestimmung sind sämtliche objektiv feststellbaren Umstände zu berücksichtigen. Hierzu kann insbesondere die verbindliche Einbindung eines Stoffes oder Gegenstandes in ein qualitätsgesichertes und auf Nutzung ausgerichtete Stoffstromsystem gehören.

Ein solches System kann belegen, dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an die Stelle der bisherigen Zweckbestimmung tritt, wenn die weitere Verwendung nicht lediglich theoretisch oder spekulativ ist, sondern aufgrund definierter Materialqualitäten und zulässiger Verwendungsbereiche, geregelter

Verantwortlichkeiten, nachvollziehbarer Qualitätssicherung und Rückverfolgbarkeit sowie der Einhaltung der Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen typischerweise erfolgt und rechtlich zulässig ist.

Unter diesen Voraussetzungen kann die Einbindung in das Stoffstromsystem den Schluss tragen, dass die Nutzung des Stoffes oder Gegenstandes nicht aufgegeben, sondern innerhalb eines gesicherten Kreislaufs fortgesetzt wird und deshalb ein Wille zur Entledigung nach § 3 Absatz 3 KrWG nicht anzunehmen ist. Die weitere Verwendung erfordert nicht die vorherige Zuordnung zu einem bestimmten Abnehmer oder einzelnen Bauvorhaben. Sie kann auch durch definierte Materialqualitäten und zulässige Verwendungsbereiche sowie einen tatsächlichen Markt oder eine nachgewiesene Nachfrage hinreichend gesichert sein. Eine lediglich theoretische oder spekulative Verwendungsmöglichkeit genügt nicht. Die Prüfung, ob unabhängig davon eine Entledigung nach § 3 Absatz 2 KrWG oder eine Entledigungspflicht nach § 3 Absatz 4 KrWG vorliegt, bleibt unberührt.“

§ 3 Absatz 7c in Verbindung mit § 7b Absatz 1 KrWG-E

Mit § 3 Absatz 7c KrWG-E wird die Abfallintensität als Quotient aus Nettoabfallaufkommen und preisbereinigtem Bruttoinlandsprodukt definiert. Nach § 7b Absatz 1 KrWG-E soll sie bis zum Jahr 2045 gegenüber dem Jahr 2020 um 40 Prozent sinken. Wir unterstützen das Ziel, Abfallvermeidung messbar zu machen und das Abfallaufkommen von der wirtschaftlichen Entwicklung zu entkoppeln.

Der gewählte gesamtstaatliche Indikator bildet die sehr unterschiedlichen Ursachen und Vermeidungspotenziale der einzelnen Abfallströme jedoch nur eingeschränkt ab. Dies ist für das Bauhandwerk besonders relevant. Mineralische Bau- und Abbruchabfälle sowie Bodenaushub entstehen vielfach nicht aufgrund vermeidbarer Verschwendung, sondern als unmittelbare Folge notwendiger Bau-, Rückbau-, Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen.

Nach der heutigen Rechts- und Statistiksystematik ändert auch eine hochwertige Verwertung oder vollständige Rückführung der als Abfall eingestuftten Stoffe in den Wirtschaftskreislauf zunächst nichts daran, dass die betreffenden Mengen als Abfallaufkommen erfasst werden. Eine steigende Bautätigkeit, eine umfangreiche Modernisierung der Infrastruktur oder verstärkte Sanierungsmaßnahmen können deshalb zu einem höheren statistischen Abfallaufkommen führen, obwohl die Materialien anschließend hochwertig verwertet und in den Wirtschaftskreislauf zurückgeführt werden.

Zugleich kann das Ziel einer sinkenden Abfallintensität den Übergang von einer vorrangig auf die Bewirtschaftung von Abfällen ausgerichteten Rechtsordnung zu einer echten Kreislaufwirtschaft unterstützen. Werden Stoffe und Materialien innerhalb qualitätsgesicherter und auf Nutzung ausgerichteter Stoffstromsysteme so geführt, dass ihre Zweckbestimmung nicht aufgegeben, sondern unmittelbar fortgesetzt wird, kann die Annahme eines Entledigungswillens nach § 3 Absatz 3 KrWG entfallen. Soweit auch keine Entledigung nach § 3 Absatz 2 KrWG oder Entledigungspflicht nach § 3 Absatz 4 KrWG vorliegt, werden diese Stoffe und Materialien nicht zu Abfall. Dies entspricht dem Vermeidungsbegriff des § 3 Absatz 20 KrWG, der Maßnahmen erfasst, bevor ein Stoff, Material oder Erzeugnis zu Abfall geworden ist. Das Abfallaufkommen kann dadurch tatsächlich und

strukturell sinken, ohne dass notwendige Bau-, Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen eingeschränkt werden müssen.

Voraussetzung ist, dass die fortgesetzte Verwendung nicht lediglich behauptet wird, sondern objektiv abgesichert ist. Hierzu gehören insbesondere definierte Materialqualitäten und zulässige Verwendungsbereiche, geregelte Verantwortlichkeiten, Qualitätssicherung und Rückverfolgbarkeit, die Einhaltung der Umwelt- und Gesundheitsschutzanforderungen sowie ein tatsächlicher Markt oder eine nachgewiesene Nachfrage. Die weitere Verwendung setzt dabei nicht voraus, dass das Material bereits einem bestimmten Abnehmer oder einzelnen Bauvorhaben zugeordnet ist. Ausreichend kann sein, dass es innerhalb des Stoffstromsystems üblicherweise für festgelegte technisch und rechtlich zulässige Zwecke verwendet wird.

Die **Entwicklung der Abfallintensität** sollte deshalb **künftig gemeinsam mit stoffstrombezogenen Indikatoren betrachtet werden**. Diese sollten neben den entstandenen Abfallmengen auch solche Materialien sichtbar machen, die durch Wiederverwendung oder eine qualitätsgesicherte Fortsetzung ihrer Zweckbestimmung gar nicht erst zu Abfall geworden sind. Dadurch wird verhindert, dass eine sinkende Abfallintensität lediglich als statistische Entlastung erscheint. Zugleich wird erkennbar, in welchem Umfang die Verringerung des Abfallaufkommens tatsächlich auf der Erhaltung von Materialien und Rohstoffen in sicheren Kreisläufen beruht.

Vor diesem Hintergrund darf die Entwicklung der Abfallintensität weder isoliert noch ausschließlich mengenbezogen bewertet werden. Ein Anstieg mineralischer Abfallmengen kann auf notwendige Bautätigkeit, Infrastrukturmodernisierung oder verstärkte Sanierung zurückzuführen sein. Umgekehrt belegt eine sinkende Abfallmenge für sich genommen noch keine erfolgreiche Kreislaufführung. Aussagekräftig wird der Indikator erst, wenn notwendige Bautätigkeit, tatsächliche Abfallvermeidung, die fortgesetzte Nutzung von Materialien innerhalb qualitätsgesicherter Stoffstromsysteme und die hochwertige Verwertung getrennt ausgewiesen und in ihrem Zusammenhang bewertet werden.

Artikel 9 Absatz 3 der Richtlinie 2008/98/EG verpflichtet die Mitgliedstaaten, geeignete qualitative und quantitative Indikatoren und Zielvorgaben zur Abfallvermeidung zu verwenden, insbesondere in Bezug auf die erzeugte Abfallmenge. Die Vorschrift steht einer ergänzenden stoffstrombezogenen Betrachtung nicht entgegen. Der nationale Gesetzgeber kann und sollte die Abfallintensität daher durch Indikatoren ergänzen, die sowohl die unterschiedlichen Ursachen des Abfallaufkommens als auch den Umfang der durch Wiederverwendung und qualitätsgesicherte Kreislaufführung vermiedenen Abfallentstehung sichtbar machen.

Wie geschildert, fordern wir daher nicht, das gesamtstaatliche Ziel einer sinkenden Abfallintensität aufzugeben. Es muss jedoch **gesetzlich oder zumindest in der Gesetzesbegründung abgesichert werden**, dass daraus **keine pauschalen sektoralen Reduktionsvorgaben abgeleitet** werden. Bei der Bewertung der Zielerreichung müssen die unterschiedlichen Entstehungsbedingungen, tatsächlichen Vermeidungspotenziale und Wirtschaftsstrukturen der einzelnen Abfall- und Materialströme berücksichtigt werden. Ergänzend ist auszuweisen, in welchem Umfang Materialien durch Wiederverwendung oder die fortgesetzte Nutzung innerhalb qualitätsgesicherter Stoffstromsysteme gar nicht erst zu Abfall geworden sind.

Aus diesem Grund schlagen wir folgenden, **neuen § 7b Absatz 4 KrWG-E** vor:

„(4) Bei der Bewertung der Zielerreichung nach Absatz 1 sind die unterschiedlichen Entstehungsbedingungen, Vermeidungspotenziale und Bewirtschaftungsstrukturen der einzelnen Abfall- und Materialströme angemessen zu berücksichtigen. Die Entwicklung wesentlicher Abfallströme sowie der Umfang der durch Wiederverwendung oder qualitätsgesicherte Kreislaufführung vermiedenen Abfallentstehung sind ergänzend gesondert auszuweisen.“

Mindestens erforderlich ist aus unserer Sicht aber **diese Ergänzung der Gesetzesbegründung:**

„Die Abfallintensität ist ein gesamtstaatlicher Indikator. Aus ihr folgen keine unmittelbaren sektoralen Reduktionspflichten. Bei der Bewertung der Zielerreichung sind die unterschiedlichen Entstehungsbedingungen und tatsächlichen Vermeidungspotenziale der einzelnen Abfall- und Materialströme zu berücksichtigen.

Insbesondere sind mineralische Bau- und Abbruchabfälle sowie Bodenaushub, die im Zusammenhang mit notwendigen Bau-, Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen entstehen, gesondert auszuweisen und dürfen nicht allein aufgrund ihrer Menge als Ausdruck unzureichender Abfallvermeidung bewertet werden.

Ergänzend ist zu berücksichtigen, in welchem Umfang Materialien durch Wiederverwendung oder durch eine qualitätsgesicherte Fortsetzung ihrer Zweckbestimmung innerhalb auf Nutzung ausgerichteter Stoffstromsysteme gar nicht erst zu Abfall geworden sind. Eine hochwertige Verwertung ersetzt die Abfallvermeidung nicht, ist für die Bewertung der Kreislaufführung jedoch ebenfalls gesondert zu berücksichtigen.“

§ 3 Absatz 8 KrWG

Eine hochwertige Bewirtschaftung mineralischer Bau- und Abbruchabfälle beginnt nicht erst mit der Übergabe an ein Entsorgungs- oder Aufbereitungsunternehmen. Sie setzt bereits in der Planungsphase eine belastbare Vorerkundung, Beprobung und Deklaration, eine Rückbau- und Verwertungsplanung sowie deren Berücksichtigung in der Leistungsbeschreibung und Ausschreibung voraus.

Diese Entscheidungen können regelmäßig nur durch den Bauherrn beziehungsweise Auftraggeber rechtzeitig veranlasst werden. In der Praxis werden die damit verbundenen Aufgaben und Risiken jedoch häufig erst in die Ausführungsphase verschoben. Dann fehlen Zeit und verlässliche Informationen für eine hochwertige Verwertung; vorhandene Verwertungspotenziale können ungenutzt bleiben und Materialien werden vermeidbar beseitigt.

Die bestehende Definition des Abfallerzeugers in § 3 Absatz 8 KrWG knüpft an die Tätigkeit an, durch die Abfälle anfallen. Bei arbeitsteiligen Bauvorhaben führt dies zu Unsicherheiten darüber, ob und in welchem Umfang der Bauherr, der Auftraggeber oder das ausführende Unternehmen **als Abfallerzeuger verantwortlich** ist. Die Verantwortung des ausführenden Unternehmens für seine eigenen Tätigkeiten darf nicht entfallen. Ebenso wenig darf jedoch die vorgelagerte Planungs- und Organisationsverantwortung

desjenigen unberücksichtigt bleiben, der die Maßnahme veranlasst und ihre wesentlichen Rahmenbedingungen festlegt.

Daher sollte **§ 3 Absatz 8 KrWG um eine klarstellende Regelung ergänzt werden**, die bei Bau- und Abbruchmaßnahmen auch die veranlassende und entscheidungsbefugte Stelle in die abfallrechtliche Verantwortung einbezieht. Die Formulierung sollte eine mögliche Mitverantwortung weiterer Beteiligter nicht ausschließen.

„Bei Bau- und Abbruchtätigkeiten ist Erzeuger der dabei anfallenden Abfälle auch die natürliche oder juristische Person, die die Maßnahme veranlasst und die wesentlichen Entscheidungen über deren Planung, Ausschreibung und Durchführung trifft.“

Die Gesetzesbegründung sollte hierauf beziehend wie folgt ergänzt werden:

„Die Ergänzung stellt klar, dass bei Bau- und Abbruchmaßnahmen neben der Tätigkeit, durch die Abfälle unmittelbar anfallen, auch die Veranlassungs-, Planungs- und Entscheidungssphäre zu berücksichtigen ist. Die veranlassende Person hat insbesondere dafür Sorge zu tragen, dass die für eine ordnungsgemäße und möglichst hochwertige Bewirtschaftung erforderlichen Vorerkundungen, Beprobungen, Deklarationen sowie Rückbau- und Verwertungskonzepte rechtzeitig erstellt und in Planung und Ausschreibung berücksichtigt werden. Die Verantwortlichkeit weiterer an der Ausführung beteiligter Abfallerzeuger und Abfallbesitzer bleibt unberührt.“

§ 3 Absatz 19 KrWG

Bei dieser Definition ist zu berücksichtigen, dass diese auch die thermische Verwertung umfasst. Hier sollte sich im Selbstverständnis der Kreislaufwirtschaft jedoch deutlicher die Priorität der Abfallhierarchie widerspiegeln. **Oberstes Ziel der Kreislaufwirtschaft** muss es sein, **Ressourcen möglichst lange im Wirtschaftskreislauf zu halten** und hierfür zunächst **alle Möglichkeiten der Abfallvermeidung, Wiederverwendung, Vorbereitung zur Wiederverwendung und des Recyclings auszuschöpfen**. Die thermische Verwertung darf erst dann erfolgen, wenn höherwertige Formen der Kreislaufführung nicht mehr möglich sind.

§ 3 Abs. 25a und 25b in Verbindung mit § 6 Abs. 1 Nr. 3 KrWG

Die technologieoffene Einordnung des chemischen Recyclings auf der dritten Stufe der Abfallhierarchie ist im Grundsatz nachvollziehbar, da hierdurch Abfallströme erschlossen werden können, die bislang thermisch verwertet werden. Wir teilen jedoch ausdrücklich den in der Begründung selbst formulierten Vorbehalt, dass **etablierte und bewährte werkstoffliche Verfahren dadurch nicht gefährdet werden dürfen**. Werkstoffliches Recycling ist in der Regel energie- und ressourceneffizienter. Dabei ist die Depolymerisation von Kunststoffen nicht nur energieintensiv, sondern führt typischerweise auch zu nicht vermeidbaren Neben- und Koppelprodukten, die bei der weiteren stofflichen Verwertung zu einem Downcycling führen. Die Gleichrangigkeit darf daher nicht dazu führen, dass gut getrennte, werkstofflich verwertbare Stoffströme in energieintensive chemische Verfahren umgelenkt werden.

Gerade auch aus der Sicht des Metallhandwerks ist davor zu warnen, das werkstoffliche und das chemische Recycling formal auf eine Stufe zu stellen. Dies führt zu einer gravierenden materiellen Abwertung des metallurgischen Recyclings. Metalle sind dauerhafte Rohstoffe (Permanent Materials), die ohne Qualitätsverlust im Kreislauf gehalten werden. Das chemische Recycling von Kunststoffen hingegen ist hochgradig energieintensiv und darf im Sinne der Ressourceneffizienz kein gleichrangiges Substitut für werkstoffliche Kreisläufe sein. Das in der Gesetzesbegründung erwähnte freie „Wahlrecht des Abfallerzeugers“ bei gleichrangigen Stufen gefährdet den gezielten, hochwertigen Erhalt von Metallstrukturen.

Für einen steigenden Rezyklateinsatz braucht es vorrangig einen **verlässlichen Rechtsrahmen für das Ende der Abfalleigenschaft. Regelungen zum Abfallende sollten** – unbürokratisch im Rahmen einer Novellierung der Ersatzbaustoffverordnung – **alle 35 Materialklassen der Ersatzbaustoffverordnung einbeziehen**. Der Nachweis hinreichender Schadstofffreiheit von Sekundärrohstoffen und -baustoffen muss dabei auf der Stufe der (meist industriellen) Hersteller angesiedelt werden und darf nicht dem verarbeitenden Handwerk als Endverarbeiter zugeordnet werden.

Auch für andere Sekundärrohstoffe als Ersatzbaustoffe muss ein Rechtsrahmen geschaffen werden, welche den Weiterverarbeitern von Sekundärrohstoffen hinreichende Rechtssicherheit bezüglich der Verwendbarkeit und Produkthaftung ermöglichen.

Aus den genannten Gründen sollte die Verankerung des Kaskadenprinzips, also die hierarchische Rangfolge der Rechtsnormen, direkt in § 6 KrWG vorgenommen werden. Innerhalb der Recyclingstufe muss **das werkstoffliche Recycling dem chemischen Recycling gesetzlich zwingend vorangestellt** werden. Chemische Verfahren dürfen rechtlich nur dann zulässig sein, wenn ein werkstofflicher Erhalt der Substanz technisch unmöglich oder nachweislich ökologisch nachteilig ist. Eine rechtliche Gleichstellung von hoch-effizienter Metallurgie und energieintensiver Thermochemie wird den realen ökologischen Fußabdrücken nicht gerecht und verzerrt den Markt für Sekundärrohstoffe.

§ 6 Absatz 1 KrWG

Die in §6 verankerte Abfallhierarchie bildet den zentralen Maßstab einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft. Diese Rangfolge spiegelt sich jedoch bislang nicht ausreichend in den politischen Maßnahmen wider. Sowohl bei aktuellen als auch bei angekündigten Gesetzesvorhaben, wie beispielsweise im Bereich der Textilien, sowie bei Förderprogrammen und Forschungsinitiativen, liegt der Schwerpunkt vielfach auf dem Recycling. Die Abfallvermeidung, die in der Abfallhierarchie an erster Stelle steht, erhält dagegen bislang deutlich weniger Aufmerksamkeit.

Um die Ziele des Kreislaufwirtschaftsgesetzes konsequent umzusetzen, sollten politische Maßnahmen und Förderinstrumente künftig stärker auch Geschäftsmodelle und Technologien unterstützen, die unmittelbar zur Abfallvermeidung beitragen. Hierzu gehören insbesondere Ansätze, die die Nutzungsdauer von Produkten verlängern und dadurch den Ressourcenverbrauch sowie das Abfallaufkommen reduzieren.

Der Textilservice handwerklicher Textilreinigungen ist ein Beispiel für ein solches Geschäftsmodell. Sein wirtschaftlicher Erfolg basiert darauf, langlebige Produkte mit einem möglichst geringen Einsatz von Textilien, Energie, Wasser und chemischen Stoffen über

einen langen Zeitraum im Nutzungskreislauf zu halten. Durch professionelle Pflege, Reparatur und Wiedernutzung wird die Lebensdauer von Textilien erheblich verlängert. Bettwäsche im Textilservice erreicht beispielsweise durchschnittlich 80 bis 100 Nutzungszyklen und trägt dadurch unmittelbar dazu bei, den Bedarf an Neuproduktionen zu verringern. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass erfolgreiche Kreislaufwirtschaft nicht erst beim Recycling beginnt, sondern bereits durch die konsequente Vermeidung von Abfällen und die Verlängerung der Produktnutzung.

§7b KrWG

Wir begrüßen das Ziel, sowohl die Abfallintensität als auch das Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen zu reduzieren. Bei der Ausgestaltung entsprechender Minderungsziele und Kennzahlen muss jedoch berücksichtigt werden, dass bereits heute Unternehmen und Betriebe existieren, die durch zirkuläre Geschäftsmodelle und erhebliche Investitionen in Prozesse und Technologien die Entstehung von Abfällen weitgehend vermeiden. Für diese Unternehmen bestehen naturgemäß geringere zusätzliche Minderungspotenziale als für Unternehmen und Betriebe, die bislang nur in begrenztem Umfang Maßnahmen zur Abfallvermeidung umgesetzt haben. Entsprechende Zielvorgaben sollten daher so ausgestaltet werden, dass **bestehende Vorreiter der Kreislaufwirtschaft nicht gegenüber linearen Geschäftsmodellen benachteiligt** werden.

Der Textilservice handwerklicher Textilreinigungen verdeutlicht diese Herausforderung: Die durch ihn genutzten Textilien sind auf eine hohe Zahl an Nutzungszyklen ausgelegt und werden im Einklang mit der Abfallhierarchie zunächst wiederverwendet sowie bei Bedarf professionell repariert und aufbereitet. Erst wenn eine weitere Nutzung nicht mehr möglich ist, werden sie sortenrein dem Recycling oder einer sonstigen Verwertung zugeführt. Geschäftsmodelle, die die Abfallvermeidung bereits heute konsequent umsetzen, dürfen durch künftige Zielvorgaben nicht schlechter gestellt werden als Modelle, die entsprechende Potenziale erst noch erschließen müssen.

Die verbindlichen Reduzierungsziele für Lebensmittelabfälle betreffen das Lebensmittelhandwerk (wozu u. a. Bäcker-, Konditoren- und Fleischerhandwerk gehören) unmittelbar.

Die nach § 33a KrWG-E vorgesehenen Maßnahmen begrüßen wir grundsätzlich, soweit sie auf Information, Sensibilisierung, Kompetenzentwicklung und die Erleichterung von Lebensmittelspenden setzen. Die Förderung von Lebensmittel- und Sachspenden (§ 33a Absatz 3 Satz 1 Nummer 2 Buchstabe c und d, § 33 Absatz 3 Nummer 2 Buchstabe g) begrüßen wir ausdrücklich. Hierzu gehört auch der Abbau haftungs- und steuerrechtlicher Hürden bei der Abgabe einwandfreier, unverkaufter Lebensmittel.

Lebensmittelabfälle im Sinne der Reduzierungsziele sind grundsätzlich vermeidbare Mengen genussauglicher Lebensmittel, die etwa durch Fehlplanung, Überproduktion oder Fehlverhalten im Konsum entsorgt werden. **Lebensmittelverluste** hingegen entstehen produktions- und verarbeitungsbedingt und können unvermeidbar sein. Dazu zählen im Lebensmittelhandwerk beispielsweise nicht zum Verzehr bestimmte Bestandteile wie Knochen, Schalen oder Trester, technologisch bedingte Verluste im Herstellungsprozess sowie Mengen, die aus zwingenden Gründen der Lebensmittelsicherheit und Hygiene nicht mehr abgegeben werden dürfen. Somit gibt es in der Lebensmittelproduktion

unvermeidbare Verluste. **Unvermeidbare Lebensmittelverluste dürfen weder in die Bewertung der Zielerreichung einfließen noch den Betrieben als Vermeidungsdefizit angelastet werden.** Wir bitten, dies **mindestens in der Gesetzesbegründung klarzustellen**; andernfalls drohen Reduzierungsvorgaben, die das Lebensmittelhandwerk aus physikalischen, technologischen und lebensmittelrechtlichen Gründen nicht erfüllen kann.

Diese Differenzierung muss sich auch in der Messsystematik niederschlagen. Die Methodik des Delegierten Beschlusses (EU) 2019/1597, auf die § 33a Absatz 4 KrWG-E verweist, unterscheidet nicht zwischen vermeidbaren und unvermeidbaren Anteilen. Nicht zum Verzehr bestimmte Bestandteile werden mitgemessen, sobald sie als Abfall entsorgt werden. Artikel 9a Absatz 6 der Richtlinie 2008/98/EG, der durch Artikel 1 Nummer 4 der Richtlinie (EU) 2025/1892 eingefügt wurde, sieht die Erarbeitung eines Korrekturfaktors für den Tourismus vor, um tourismusbedingte Schwankungen des Lebensmittelabfallaufkommens gegenüber dem Referenzjahr auszugleichen. Die für das Lebensmittelhandwerk entscheidende Berücksichtigung des Produktionsniveaus hat hingegen keinen Eingang in einen verbindlichen Korrekturfaktor gefunden. Sie ist lediglich Gegenstand der Revisionsklausel des Artikels 9a Absatz 8, wonach die Kommission bis Ende 2027 unter anderem die Auswirkung geänderter Produktionsmengen auf die Zielerreichung in der Verarbeitung und Herstellung untersucht.

Produktionsbedingt unvermeidbare Verluste korrelieren mit der Produktionsmenge. Ohne einen Produktionsmengen-Korrekturfaktor würde eine wachsende Lebensmittelproduktion die nominelle Reduktionslast erhöhen und das Reduktionsziel faktisch zu einem Wachstumshemmnis für die Ernährungswirtschaft einschließlich des Lebensmittelhandwerks.

Wir regen daher an, den § 3 um eine Legaldefinition der Lebensmittelabfälle zu ergänzen und diese darin gegen (nicht vermeidbare) Lebensmittelverluste abzugrenzen.

Kritisch sehen wir die Vorgabe des § 7b Absatz 3 Nr. 2 KrWG-E, nach welchem die Herkunftsbereiche Einzelhandel, andere Formen des Vertriebs von Lebensmitteln (darin das Lebensmittelhandwerk), in Gaststätten und Verpflegungsdienstleistungen einerseits mit den privaten Haushaltungen andererseits zusammengefasst werden, um die vorgegebene Reduzierungsquote für Lebensmittelabfälle von 30 Prozent zu ermitteln. Sollte der schwerer zu induzierende Verringerungserfolg bei den privaten Haushaltungen geringer ausfallen oder ausbleiben, so müssten Handel und Gewerbe dies durch überproportionale Reduzierungserfolge kompensieren. Dies spricht aus unserer Sicht für eine Separierung beider Herkunftsbereiche im Sinne der Mengenermittlung und somit für eine Ausgliederung der privaten Haushaltungen in eine ergänzende Ziffer 3.

Der **Dokumentationsaufwand für die Gewerbetreibenden sollte insgesamt nicht steigen** (Bürokratielasten der Betriebe). Gegebenenfalls bedarf es dazu – zumindest in der Gesetzesbegründung – auch einer **Klarstellung**, ob Tätigkeiten der Lebensmittelhandwerke insgesamt der Verarbeitung und Herstellung zugerechnet werden können, oder in den KMU des Lebensmittelhandwerks eine zweigleisige Bilanzierung zwischen „Verarbeitung und Herstellung“ einerseits und „Vertrieb“ (Abverkauf) andererseits erforderlich wird. Letzteres ist aus unserer Sicht mit Blick auf die resultierenden Bürokratielasten zu vermeiden. Im eng verzahnten praktischen Betriebsgeschehen handwerklicher KMU dürften beide Bereiche ohnehin kaum voneinander trennbar sein und würden ggf. eine erweiterte („doppelte“) Erfassungs- und Entsorgungslogistik nach sich ziehen.

Der Gesetzesentwurf lässt insofern offen, welche Datenquellen zur Ermittlung der Reduzierungsquoten herangezogen werden sollen und auf welcher Ebene (Abfallerzeuger oder Abfallentsorger) diese entstehen. **Neue bzw. zusätzliche Dokumentationspflichten für die Unternehmen sind zu vermeiden.**

Bei den neuen Zielen – 40 Prozent Reduktion der Abfallintensität bis 2045, 20 Prozent weniger Pro-Kopf-Siedlungsabfälle bis 2045, 10 Prozent bzw. 30 Prozent weniger Lebensmittelabfälle bis 2030 – bleibt zudem offen, welche Beiträge einzelne Branchen leisten sollen, wie Zielkonflikte aufgelöst werden und welche Förderinstrumente vorgesehen sind. Für KMU besteht die Gefahr, dass aus politischen Zielgrößen später zusätzliche Berichtspflichten oder Auflagen entstehen, ohne dass zunächst in Anreize investiert wird. Auch die Begründung zu § 7b verweist zur Umsetzung nur pauschal auf das bestehende Abfallvermeidungsprogramm des Bundes, ohne eine sektorspezifische Lastenverteilung zu benennen. Die Ziele „10 Prozent bzw. 30 Prozent weniger Lebensmittelabfälle bis 2030“ sind dabei wortgleich aus Art. 9a Abs. 4 Buchst. a und b RL 2008/98/EG übernommen und damit zwingendes EU-Recht ohne nationalen Umsetzungsspielraum bei der Zielhöhe; die „40 Prozent Abfallintensität“ und „20 Prozent Pro-Kopf-Siedlungsabfälle bis 2045“ finden sich hingegen nicht in der Richtlinie und dürften rein nationale Ziele der NKWS sein.

Wichtig dabei und von uns nachdrücklich betont ist die in Art. 9a Abs. 1 Unterabs. 2 RL ausdrücklich verlangte Einbeziehung der Akteure „anteilig entsprechend ihrer Kapazität und ihrer Rolle“ mit besonderer Rücksicht darauf, dass KMU nicht unverhältnismäßig belastet werden – diese Vorgabe darf bei der nationalen Umsetzung nicht dadurch unterlaufen werden, dass keine branchenspezifische Lastenverteilung betrachtet wird.

Dabei sollte aber nach dem Grundsatz „**Fördern vor Fordern**“ verfahren werden: Investitionen in Kreislaufwirtschaft müssen zunächst wirtschaftlich attraktiv gemacht werden, bevor neue Pflichten folgen.

§ 9a Absatz 3 Satz 2 KrWG

Die Streichung des Kriteriums der wirtschaftlichen Zumutbarkeit bei der Pflicht zur Trennung rechtswidrig vermischter gefährlicher Abfälle wird mit der fehlenden Grundlage in Artikel 18 Absatz 3 der Richtlinie 2008/98/EG begründet. Künftig muss damit auch bei unwirtschaftlichem Aufwand getrennt werden. Dieses betrifft im Handwerk insbesondere Kfz-Werkstätten, Lackierer und Baubetriebe im Umgang mit Altöl, Lösungsmitteln und kontaminierten Materialien. Der Entwurf selbst stuft den Wirtschaftsaufwand dieser Regelung als „geringfügig“ ein – mit der unbelegten Annahme, die Fallzahl rechtswidrig vermischter Abfälle sei gering; eine branchenspezifische Betrachtung von Kfz- und Lackierbetrieben fehlt. Zudem weisen auch darauf hin, dass Abfallbesitzer – etwa Handwerksbetriebe bei Rückbau- und Sanierungsarbeiten im Bestand – mit bereits durch Dritte verursachten Vermischungen konfrontiert sein können, ohne diese selbst zu verantworten. I

Im Vollzug muss der **allgemeine Verhältnismäßigkeitsgrundsatz** gewahrt bleiben, damit der Wegfall der Ausnahme für die betroffenen Betriebe praktisch abgedeckt werden kann. Eine entsprechende Klarstellung zumindest in der Begründung erscheint uns angebracht und sollte vorgenommen werden.

§ 10 Absatz 2 Nummer 2 KrWG

Regelmäßige Restabfallanalysen zur Erfolgskontrolle der getrennten Sammlung sind als Datengrundlage grundsätzlich sinnvoll. **Adressaten der künftigen Verordnung müssen jedoch, wie in der Begründung angelegt, die Entsorger und öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sein.** Aus der Beratungs- und Umsetzungserfahrung der Handwerksorganisation zur Gewerbeabfallverordnung ist uns bekannt, dass Prüf- und Dokumentationspflichten in der Entsorgungskette regelmäßig einseitig auf die Abfallerzeuger als nach Marktmacht schwächste Glied verlagert werden. Eine solche **Verlagerung auf gewerbliche Abfallerzeuger, insbesondere Kleinst- und kleine Unternehmen des Handwerks, ist bei der Ausgestaltung der Verordnung auszuschließen.** Die Kosten der Analysen dürfen zudem nicht ungeprüft in die Gebühren durchgereicht werden; die beteiligten Kreise nach § 68 sind frühzeitig einzubinden.

Aus praktischer Sicht entscheidend ist die „Eingangskontrolle“ der Annahmestellen bzw. der Sammler am Ort der Übergabe bzw. die Ermittlung von Sortierquoten und Verwertungsquoten in Zwischenlagern und Behandlungsanlagen. Dies gilt gleichermaßen für die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger wie für private Unternehmen der Entsorgungswirtschaft.

Zur **Ermittlung aggregierter Daten zur Getrennthaltung nicht gefährlicher Abfälle** sollte **stärker auf die elektronisch zu führenden Registerdaten der Entsorger** und den daraus resultierenden Kenntnisstand der Entsorgerbehörden zurückgegriffen werden als auf die dezentralen Daten der einzelnen Abfallerzeuger, welche auf Seiten der Abfallerzeuger und der Erzeugerbehörden erst aufwändig und „händisch“ zusammengeführt werden müssten. Hier erkennen wir insofern einen Konstruktionsfehler in der bestehenden Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV).

§ 16 KrWG

Bei der **Ausgestaltung der Anforderungen** nach § 16 KrWG sollte die **Praxistauglichkeit der Regelungen im Vordergrund** stehen. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz sollte ausreichend Flexibilität bieten, um Tätigkeiten, die keine besonderen abfallwirtschaftlichen Kenntnisse oder Genehmigungen erfordern, nicht unnötig ausschließlich Unternehmen der Abfallwirtschaft vorzubehalten, sofern sie von anderen Wirtschaftsteilnehmern ebenso ordnungsgemäß und umweltgerecht durchgeführt werden können.

Dies zeigt sich beispielhaft im Textilservice. Handwerkliche Wäschereien sammeln ausgediente Textilien bereits heute in ihren Betrieben und verfügen über eine etablierte Entsorgungslogistik. Sie sollten daher weiterhin die Möglichkeit haben, diese eigenständig beispielsweise zu Sammel- oder Umschlagplätzen zu transportieren, ohne hierfür zwingend externe Entsorgungsdienstleister beauftragen zu müssen. Regelungen sollten sich am tatsächlichen Risiko und den praktischen Erfordernissen orientieren und funktionierende Kreislaufmodelle nicht mit zusätzlichem Kosten- und Verwaltungsaufwand belasten, sofern hierdurch kein zusätzlicher Nutzen für den Umwelt- oder Ressourcenschutz erzielt wird.

§ 17 KrWG

Mit Blick auf die Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung nach § 25 KrWG sollte sichergestellt werden, dass **keine Überlassungspflichten für solche Abfälle** entstehen, **die einer erweiterten Herstellerverantwortung unterliegen oder künftig unterliegen werden.**

Die Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung sollte Herstellern die notwendige Flexibilität bei der Organisation von Sammlung, Transport und weiterer Behandlung der betroffenen Produkte eröffnen. Hierzu sollten sie auch bestehende Dienstleistungs- und Logistikstrukturen nutzen können. Jene Dienstleister, die entsprechende Produkte im Rahmen ihrer Leistungen einsetzen oder bewirtschaften, sind dabei ausdrücklich nicht als Hersteller oder Produzenten im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung zu verstehen. Sie sollten jedoch weiterhin die Möglichkeit haben, im Auftrag oder im Rahmen vertraglicher Vereinbarungen mit den Herstellern Aufgaben der Sammlung, Rücknahme oder Logistik zu übernehmen.

Doppelstrukturen sollten vermieden und bestehende, funktionierende Sammel- und Rücknahmesysteme in die Ausgestaltung der erweiterten Herstellerverantwortung einbezogen werden. Eine verpflichtende Überlassung an öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger würde etablierte Kreislaufstrukturen beeinträchtigen und die Kosten für jene erhöhen, die bereits heute im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung handeln und textile Abfälle auf ein Minimum reduzieren und diese am Ende ihres Lebenszyklus verantwortungsvoll dem Recycling hin zu Sekundärrohstoffen zuführen.

§ 20 Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 in Verbindung mit § 20a KrWG-E

Die Zielrichtung, gebrauchstaugliche Gegenstände vor dem Abfallregime zu bewahren und der Wiederverwendung zuzuführen, unterstützen wir grundsätzlich.

Das KrWG sollte nach § 20a Absatz 4 die **Einbindung des Reparaturhandwerks ausdrücklich vorsehen**. Viele der angenommenen oder abgeholten Gegenstände sind erst nach fachgerechter Prüfung und Instandsetzung tatsächlich wieder gebrauchstauglich; bei Elektro- und Elektronikgeräten ist eine fachkundige Funktions- und Sicherheitsprüfung – etwa durch Betriebe des Elektrohandwerks – unerlässlich. Hier erkennen wir ein **Potenzial für regionale Wertschöpfung durch qualifizierte Handwerksbetriebe, statt parallele kommunale Kapazitäten aufzubauen**.

Wir begrüßen, dass beim digitalen Angebot nach § 20a Absatz 1 Nummer 3 KrWG-E auch der Verweis auf bestehende digitale Angebote genügt. Der Aufbau einer Vielzahl kommunaler Einzelplattformen wäre weder wirtschaftlich noch nutzerfreundlich; vorhandene, etablierte Plattformen sollten vorrangig genutzt werden.

Die erweiterte Sperrmüllabholung aus den Räumlichkeiten privater Haushaltungen und die neuen Annahme- und Abholstrukturen sind Serviceleistungen, deren Finanzierung transparent und verursachungsgerecht erfolgen muss und nicht pauschal die Allgemeinheit der Gebührenzahler belasten darf.

Die vorgesehene Abholung aus Räumlichkeiten der privaten Haushaltungen ist zwar einerseits unter sozialen Aspekten verbraucherfreundlich und mag zudem dazu beitragen, verwertbare Abfälle dem Zugriff dritter „wilder“ Sammler zu entziehen. Andererseits

könnte das Angebot dazu führen, dass die Abholung aus Räumlichkeiten der privaten Haushaltungen aus Bequemlichkeitsgründen faktisch zum Regelfall wird. Ein solcher Effekt sollte nicht derart auf den allgemeinen Abfallgebührenhaushalt durchschlagen, dass Gewerbetreibende, die mit der sogenannten „Pflichttonne“ an die kommunale Abfallsammlung angeschlossen werden, die resultierenden Zusatzkosten mitzutragen haben.

Die neue Pflicht zur Kennzeichnung der Abfallbehälter (§ 20 Absatz 2 Satz 2 KrWG) begrüßen wir ausdrücklich. Sie deckt sich mit unseren bereits an anderer Stelle vorgetragenen Anregungen und Hinweisen, Abfallbehälter einheitlich, praxisgerecht und mit Kurzerläuterungen („Was gehört hinein, was nicht?“) zu kennzeichnen. Die Möglichkeit von Piktogrammen und mehrsprachigen Hinweisen ist praxisnah. Wir regen an, auf eine **bundesweit möglichst einheitliche Gestaltung hinzuwirken**, damit auch überregional tätige Betriebe und ihre Beschäftigten von der Wiedererkennbarkeit profitieren.

Zwingenden Nachbesserungsbedarf sehen wir aber in den Regelungen des § 20a KrWG-E **in Bezug auf öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger**, da wir die hier **beschriebene Regelung** für **wettbewerbsverzerrend** halten:

Die Verpflichtung für Kommunen, gebrauchstaugliche Gegenstände an Wertstoffhöfen getrennt zu sammeln, im Rahmen von Sperrmüllsammungen direkt abzuholen und über digitale Plattformen bereitzustellen, birgt die akute Gefahr einer marktverzerrenden und daher unzulässigen Ausweitung der kommunalen Wirtschaftstätigkeit zu Lasten eingespielter privater und handwerklicher Sammelstrukturen etwa durch lokale Schrotthändler. Viele Gegenstände des täglichen Gebrauchs, die im Sperrmüll oder an Wertstoffhöfen landen (z. B. alte Zäune, Tore, Werkzeuge, Fahrräder, Altgeräte), bestehen maßgeblich aus werthaltigen Metallen. Der private, handwerklich organisierte Altmetallhandel holt diese Stoffe seit Jahrzehnten effizient, kostenlos und marktgerecht ab und führt sie dem hochwertigen Recycling zu.

Aus unserer Sicht muss in § 20a KrWG-E eine **explizite Subsidiaritätsklausel** aufgenommen werden, die regelt, **dass kommunale Sammel- und Plattformaktivitäten zur Wiederverwendung nachrangig gegenüber bestehenden gewerblichen, handwerklichen und gemeinnützigen Rücknahme- und Verwertungssystemen** sein müssen. Es darf zu keinem staatlich/kommunal monopolisierten Zugriff auf werthaltige Altmetalle kommen. Art. 11 Abs. 1 RL 2008/98/EG verpflichtet bereits jetzt zur Erleichterung des Zugangs von Wiederverwendungs- und Reparaturnetzwerken zu Gegenständen, die sich an Sammelstellen befinden, aber nicht für die Vorbereitung zur Wiederverwendung bestimmt sind – praktisch der Fall, den wir zuvor beschrieben haben. Wie detailliert der EU-Gesetzgeber eine solche Einbindung regeln kann, zeigen die 2025 novellierten Textilverordnungen: Art. 22c Abs. 8–11 RL sichern sozialwirtschaftlichen und privaten Akteuren einen Zugangsanspruch zu Sammelsystemen, Gleichbehandlung bei Sammelstellenstandorten und schützen sie davor, zur Abgabe gesammelter Ware an die Herstellerverantwortungsorganisation verpflichtet zu werden. Dieses Regelungsmodell könnte und sollte als Vorbild für die Ausgestaltungsverordnung nach § 20a Abs. 4 KrWG-E dienen.

§ 23, § 24, § 25 KrWG

Die bislang kaum praxistaugliche Obhutspflicht entfällt zugunsten der EU-Ökodesign-Verordnung. Das ist ein „echter“ Bürokratieabbau, den wir begrüßen:

Rechtsunsicherheit und Doppelregulierung entfallen, insbesondere kleine und mittlere Betriebe werden spürbar entlastet, und der Vollzug wird künftig EU-weit einheitlich über die Ökodesign-Verordnung gesteuert statt über eine national auslegungsbedürftige Pflicht.

Da aber die Begründung zu Nummer 16 klarstellt, dass die Vernichtungsverbote nach Art. 23 ff. der EU-Ökodesign-Verordnung „allerdings unter Vorbehalt delegierter Rechtsakte“ stehen, die noch nicht erlassen sind, ist der Ersatz der Obhutspflicht damit zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht vollständig gleichwertig – bis zum Erlass dieser delegierten Rechtsakte entsteht eine potenzielle Übergangs-Schutzlücke bei der Warenvernichtung.

Wir bitten daher um Klarstellung, wie die Übergangszeit bis zum Erlass der delegierten Rechtsakte abgesichert wird, damit keine Regelungslücke bei der Warenvernichtung entsteht.

§24 Nr. 4 Buchstabe a KrWG-E

Der Entwurf erweitert die Verordnungsermächtigung für Inverkehrbringens-Verbote um Produkte, deren unsachgemäße Entsorgung Gefahren für Mensch und Umwelt oder Schäden an Abfallbewirtschaftungsanlagen verursachen kann. Die Begründung zu Nummer 17 Buchst. b nennt konkret Lithium-Batterien (Brandrisiko in Entsorgungsanlagen), Einweg-E-Zigaretten und Gaskartuschen als ersten Anwendungsfall – mit Verweis auf BT-Drs. 21/2635 sowie die Bundesratsbeschlüsse BR-Drs. 3/23 (März 2023) und BR-Drs. 494/24 (November 2024). Das betrifft potenziell das Elektro- und Kfz-/Zweiradhandwerk (Akkus, E-Bike-Reparatur, Energiespeicher) sowie kleine Vertriebsstellen; ein Schutz von Reparaturbetrieben oder der Ersatzteilversorgung wird hier leider an keiner Stelle erwähnt.

Aus Handwerkssicht ist sicherzustellen, dass künftige Verordnungen auf Grundlage dieser Ermächtigung Reparaturbetriebe nicht benachteiligen – also weiterhin Ersatzteile und Reparatur zulassen, auch wenn der Neuverkauf bestimmter Produkte eingeschränkt wird – und mit angemessenen Übergangsfristen kommen. Dies deckt sich und entspricht der in Art. 9 Abs. 1 Buchst. k RL 2008/98/EG verankerten Vorgabe, dass Marktbeschränkungen zur Vermeidung von Vermüllung angemessen und diskriminierungsfrei auszugestalten sind.

Flankierend sollten die bestehenden Rücknahmestrukturen gestärkt und die Verbraucherinformation ausgebaut werden.

§ 25 KrWG

§ 25 KrWG dient der Umsetzung der allgemeinen Vorgaben zur erweiterten Herstellerverantwortung aus der überarbeiteten Abfallrahmenrichtlinie. Dabei muss sichergestellt werden, dass es nicht zu Überschneidungen oder Doppelregulierungen mit produktspezifischen Rechtsakten kommt, die eine erweiterte Herstellerverantwortung für einzelne Produktgruppen einführen, wie beispielsweise das angekündigte Textilgesetz. Die Pflichten und Anforderungen beider Regelungswerke müssen aufeinander abgestimmt sein, um Rechtsunsicherheiten und unnötigen Erfüllungsaufwand für die betroffenen Unternehmen zu vermeiden.

Die mit der erweiterten Herstellerverantwortung verfolgten Ziele, insbesondere Abfallvermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und die Förderung der Kreislaufwirtschaft, unterstützen wir ausdrücklich. Bei ihrer nationalen Ausgestaltung ist jedoch eine sachgerechte Abgrenzung zum persönlichen Anwendungsbereich erforderlich. **Unternehmen und Betriebe, die Produkte erwerben und diese im Rahmen von Leasing-, Miet- oder Servicemodellen über ihren gesamten Lebenszyklus bewirtschaften, sind nicht mit Herstellern oder Produzenten gleichzusetzen.** Sie sollten daher nicht allein aufgrund ihres Geschäftsmodells in den Anwendungsbereich der erweiterten Herstellerverantwortung einbezogen werden. Dies sollte sowohl bei der inhaltlichen Ausgestaltung als auch bei der Formulierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes sowie produktspezifischer Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung eindeutig berücksichtigt werden.

Der Textilservice verdeutlicht diese Abgrenzung beispielhaft: handwerkliche Textilservice-Betriebe beschaffen Textilien auf eigene Rechnung und setzen diese im Rahmen ihrer Dienstleistung ein. Sie übernehmen deren Pflege, Instandhaltung, Reparatur sowie die Rücknahme ausgedienter Textilien und gewährleisten damit eine kontinuierliche Kreislaufführung. Diese Aufgaben ändern jedoch nichts an ihrer Rolle als Dienstleister und begründen keine Herstellereigenschaft im Sinne der erweiterten Herstellerverantwortung. Eine Einbeziehung solcher Geschäftsmodelle in den Anwendungsbereich der erweiterten Herstellerverantwortung würde zusätzliche finanzielle und bürokratische Belastungen verursachen, ohne einen erkennbaren ökologischen oder regulatorischen Mehrwert zu schaffen.

§33 KrWG

Bei der Ausgestaltung von Abfallvermeidungsprogrammen sollte berücksichtigt werden, dass **zirkuläre Geschäftsmodelle** bereits heute einen **wesentlichen Beitrag zur Abfallvermeidung leisten**. Programme und Bewertungsmaßstäbe sollten daher auch **solche Modelle angemessen berücksichtigen und deren Leistungen sichtbar machen**.

Dies betrifft insbesondere Geschäftsmodelle, bei denen die Abfallvermeidung durch die mehrfache Nutzung von Produkten innerhalb eines Unternehmens erfolgt. So erreichen etwa Textilien im Textilservice handwerklicher Betriebe regelmäßig ihr technisches Lebensende, bevor sie aus dem Nutzungskreislauf ausscheiden. Die Abfallvermeidungsleistung entsteht damit bereits innerhalb des Geschäftsmodells und wird in bestehenden Bewertungs- und Berichtsstrukturen bislang häufig nicht hinreichend abgebildet. Abfallvermeidungsprogramme sollten diesem Umstand Rechnung tragen.

§33a KrWG-E

Im Hinblick auf die Vermeidung von Lebensmittelabfällen ist zu beachten, dass Betriebe des Handwerks oftmals Verkaufsstellen in großen Lebensmittelmärkten oder Einkaufszentren unterhalten und ihnen dabei vom Betreiber in aller Regel vorgegeben wird, dass die gesamte Produktpalette bis zum Ladenschluss vorgehalten werden muss. Im Endeffekt bedeutet das einen Wettbewerbsnachteil gegenüber den Betreibern großer Lebensmittelketten mit integrierten Backshops, da diese bedarfsgerecht ihr Sortiment jederzeit anpassen können. Letztendlich wird also der kleine Handwerksbetrieb gezwungen,

Retouren zu hohen Kosten zu akzeptieren, um diese im Anschluss (gegen eine Spende) zu verschenken oder energetisch verwerten zu müssen. Die in § 33a Abs. 4 KrWG-E erwähnte Einführung einer Überprüfung des Reduzierungserfolges halten wir für wenig sachgerecht, da die durch die EU-Kommission festgelegte Messmethode auf Schätzstatistiken, Stichproben oder Branchenbefragungen zurückgreift. Hier bleibt offen, ob eine solche Datengrundlage ausreicht, um ein valides Bild der Verringerung der Lebensmittelverschwendung in der Praxis abzubilden.

§ 45 KrWG

Wir unterstützen grundsätzlich das Ziel, die öffentliche Hand im Rahmen ihrer Beschaffung stärker auf die Ziele der Kreislaufwirtschaft und der Abfallvermeidung zu verpflichten. Die öffentliche Beschaffung stellt einen wichtigen Hebel dar, um zirkuläre Geschäftsmodelle zu fördern und entsprechende Märkte zu stärken.

Vor diesem Hintergrund darf die Beschaffung von Produkten aber nicht isoliert betrachtet werden. Wo geeignete Alternativen bestehen, sollten kreislauffähige Dienstleistungsmodelle, wie z.B. Product-as-a-Service-Modelle, vorrangig berücksichtigt werden. Beispielhaft im Textilbereich wären hier Textilleasinganbieter. Dadurch können Abfälle vermieden, Ressourcen geschont und geschlossene Stoffkreisläufe gefördert werden.

Für die Bewertung von Angeboten sollte zudem vorgesehen werden, dass Nachhaltigkeitskriterien nicht lediglich berücksichtigt werden können, sondern berücksichtigt werden müssen. Andernfalls besteht die Gefahr, dass Nachhaltigkeitsaspekte regelmäßig hinter dem Anschaffungspreis zurücktreten.

Besonders deutlich zeigt sich dies bei der weiterhin verbreiteten Beschaffung von Einwegprodukten, etwa Papierhandtüchern oder Einweg-OP-Textilien. Für beide Anwendungsbereiche stehen bereits heute kreislauffähige Mehrwegalternativen zur Verfügung. Die in § 24 KrWG vorgesehenen Regelungsmöglichkeiten sollten genutzt werden, um die Beschaffung solcher Einwegprodukte zugunsten kreislauffähiger Mehrwegalternativen zu begrenzen. Dies würde zugleich die Zielsetzung des § 45 Abs. 2 Nr. 3 KrWG konsequent unterstützen. Im Sinne eines Kreislaufwirtschaftsgesetzes sollte die **öffentliche Hand ihrer Vorbildfunktion nachkommen und Mehrweg- gegenüber Einweglösungen konsequent den Vorrang einräumen**.

§ 46 Abs. 1 Satz 2 KrWG

Der Entwurf führt erstmals einen verpflichtenden Turnus für **Beratungsmaßnahmen** seitens der Handwerkskammern ein: Die Handwerkskammern zu jährlichen Aufklärungsmaßnahmen gegenüber ihren Mitgliedsunternehmen (sowie Gründerinnen und Gründern) verpflichtet werden, welche „die dauerhaft auf ihrer Internetseite bereitgestellten Informationen hinausgehen“.

Der Wortlaut des Entwurfs lässt zunächst offen, ob dabei ergänzende (also darüberhinausgehende) Informationen als auf den Internetseiten zu transportieren sind, oder ob die Verpflichtung auf die Form des Informationstransfers (z. B. stärker erläuternder und interaktiver Ansatz über Webinare oder Präsenzveranstaltungen). Wir regen hierzu an, dass die Gesetzesbegründung eine Klarstellung in letzterer Richtung vornimmt.

Zweifelsfrei sind die **Handwerkskammern jederzeit in der Lage, entsprechende Informationsveranstaltungen und -formate anzubieten** und werden auch dazu bereit sein bzw. dies auch bisher schon getan zu haben. Gleichwohl versprechen wir uns davon nur eine begrenzte Wirkung, da es sich durchgängig um Angebote handeln wird, welche die Zielgruppe auf freiwilliger Basis annehmen müsste.

Die Handwerkskammern unterhalten ein breit gefächertes und bei den Mitgliedsbetrieben gut eingeführtes Angebot an kostenfreien Beratungsleistungen vor, darunter – dem gesetzlichen Auftrag entsprechend – zur abfallwirtschaftlichen Beratung. **In den letzten Jahren war die aktive Nachfrage der Unternehmen nach Abfallberatung gering und ergab sich zudem zu einem erheblichen Anteil erst in zweiter Linie aus anderen Beratungszusammenhängen.**

Die bloße Bereitstellung eines erweiterten Veranstaltungsangebots (z. B. jährlicher „Abfallwirtschaftstag“ einer Handwerkskammer) wird unseres Erachtens nicht zu einer deutlichen Nachfrageerhöhung führen. Dies gilt insbesondere für Veranstaltungen mit grundlegenden Basisinformationen für den gesamten Wirtschaftszweig, auch wenn diese die nach § 46 Abs. 2 und 3 KrWG geforderten Inhalte umfassen.

Erfolgversprechender sind nach bisheriger Erfahrung einzelne Veranstaltungen zu eingegrenzten Themen (z. B. „Rechtspflichten beim Inverkehrbringen von Verpackungen“) oder für bestimmte Gewerke (Abfallentsorgung im Baugewerbe; Verwendung von Ersatzbaustoffen etc.). Derartige Veranstaltungsangebote sind aber auch bislang schon üblich, ohne dass es dazu einer gesonderten gesetzlichen Verpflichtung bedarf. Gegebenenfalls werden solche Veranstaltungen bzw. zugehörige Vorträge bisher auch gemeinsam mit den jeweiligen regionalen handwerklichen Fachverbänden oder über die lokal ansässigen Innungen erbracht.

Andererseits könnten die geforderten Informationsformate auch genutzt werden, um aktuelle bzw. inhaltsneue abfallwirtschaftliche Aspekte zu adressieren (Herstellerverantwortung im Handwerk, Produktpässe für handwerkliche Produkte, verpackungsrechtliche Aspekte beim Vertrieb in Mitgliedsstaaten der EU, aktuelle Aspekte und Projektergebnisse der Circular Economy etc.). Damit dürften aber jeweils nur sehr spezielle Interessenskreise innerhalb der Mitgliedsbetriebe erreichbar sein. Gleichwohl ist die Interessenlage des Wirtschaftszweigs Handwerk an abfallrechtlichen bzw. abfallwirtschaftlichen Themen sehr inhomogen.

Die in § 46 Abs. 3 KrWG adressierten Aspekte

- ressourcenschonende Bereitstellung von Sperrmüll
- Auswirkungen einer nicht ordnungsgemäßen Verwertung und Beseitigung von Abfällen auf Abwasseranlagen (Feuchttücher, Hygieneeinlagen, wie Binden sowie durch Tampons und Tampon-Applikatoren)
- Auswirkungen einer Vermüllung außerhalb einer ordnungsgemäßen Verwertung und Beseitigung von Abfällen

bleiben aus betrieblicher Sicht nachrangige Randthemen und werden nach unserer Einschätzung keine Handwerkerinnen und Handwerker zur Teilnahme an angebotenen Informationsveranstaltungen animieren. Auch im Kontext der Beratung und Unterstützung

von Gründerinnen und Gründern gibt es keine Handhabe, diese obligatorisch mit den vorgenannten Themen zu konfrontieren.

§ 62a KrWG-E

Den neuen Wertausgleichsanspruch zur Bekämpfung illegaler Abfallablagerungen begrüßen wir grundsätzlich. Illegale Entsorgung verzerrt den Wettbewerb zulasten der rechts-treuen Betriebe des Handwerks und der Entsorgungswirtschaft, welche die Kosten ordnungsgemäßer Entsorgung tragen. Wichtig ist die in Absatz 5 vorgesehene Härtefallklausel. Gutgläubige Grundstückseigentümer, auf deren Flächen Dritte illegal Abfälle ablagern, dürfen über den Wertausgleich nicht unbillig belastet werden. Der Vorrang bestehender Sicherheitsleistungen vor der Inanspruchnahme des Grundstücks ist sachgerecht.

Ein abfallrechtlicher Wertausgleich nach § 62a ist geeignet, über die Grundstückseigentümer bloße Zustandsstörer zu betreffen, weil dritte Verhaltensstörer nicht ermittelt werden können oder wirtschaftlich nicht leistungsfähig sind.

Um die Rechtstellung von Zustandsstörern gegenüber Verhaltensstörern zu verbessern und dauerhaft abzusichern, könnte nach dem Muster des § 24 Abs. 2 Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG) ein dauerhafter Ausgleichsanspruch mehrerer Verpflichteter untereinander geregelt werden. Wir bitten um Prüfung dieser Anregung.

Wichtig ist auch die Berücksichtigung der **Auswirkungen dieser Regelungen in Bezug auf den Grundstückserwerb**: Beseitigt eine Behörde im Wege der Ersatzvornahme eine illegale Abfallablagerung und erhöht sich dadurch der Verkehrswert des betroffenen Grundstücks, kann sie diese Werterhöhung vom Grundstückseigentümer zurückfordern – unabhängig davon, ob dieser die Ablagerung selbst verursacht hat. Der Anspruch wird als öffentliche Last im Grundbuch eingetragen und bleibt auch bei Weiterveräußerung bestehen. Die Begründung zu Nummer 23, Abs. 5, konkretisiert die Härtefallklausel immerhin beispielhaft: Ein Verzicht liegt „insbesondere dann im öffentlichen Interesse, wenn der Verwaltungsaufwand für die Bemessung oder Erhebung in keinem angemessenen Verhältnis zu der beanspruchten Einnahme steht“ – es handelt sich also nicht um reines Ermessen, sondern um ein zumindest beispielhaft konkretisiertes Ermessen. Ein expliziter Schutz gutgläubiger Erwerber ohne eigenes Verschulden fehlt jedoch weiterhin. Relevant insbesondere für Handwerksbetriebe, die Gewerbe- oder Industriegrundstücke (Betriebshöfe, Lagerflächen, ehemalige Gewerbebrachen) erwerben oder besitzen – ähnliches Risiko wie die bekannte Altlastenproblematik im Bodenschutzrecht.

Wir bitten daher um Klarstellung, dass gutgläubige Erwerber bzw. Eigentümer ohne eigenes Verschulden angemessen geschützt werden, d. h., dass Härtefallklauseln mit klareren Kriterien greifen. Auch sei an dieser Stelle darauf hingewiesen, dass bei Grundstückskäufen (nicht nur aber auch) für Handwerksbetriebe mit einem zusätzlichen Prüfungsaufwand zu rechnen ist.

§ 68 KrWG

Wir begrüßen ausdrücklich, dass eine Anhörung beteiligter Kreise vorgesehen ist. Insbesondere bei der Einführung oder Weiterentwicklung erweiterter

Herstellerverantwortungen sollte sichergestellt werden, dass sich der Kreis der anzuhörenden Akteure nicht ausschließlich auf Hersteller oder Produzenten beschränkt. Vielmehr sollten auch diejenigen Branchen einbezogen werden, die die betroffenen Produkte im Rahmen ihrer Geschäftsmodelle über ihren Lebenszyklus hinweg nutzen und bewirtschaften.

Diese Unternehmen und Betriebe verfügen über wertvolle Praxiserfahrungen hinsichtlich der Nutzung, Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Wiederverwendung und Recyclingfähigkeit der betroffenen Produkte und können damit einen wichtigen Beitrag zur Ausgestaltung praxistauglicher Regelungen leisten. Der Textilservice ist hierfür ein Beispiel, da die Unternehmen Textilien über ihren gesamten Lebenszyklus einsetzen und bewirtschaften und dadurch über umfassende Erfahrungen mit deren Kreislaufführung verfügen.

§ 69 Absatz 3 KrWG

Die Verfünfachung der Bußgeldobergrenzen ist im Hinblick auf gewerbsmäßige illegale Abfallentsorgung nachvollziehbar, erscheint uns aber unverhältnismäßig, sofern nicht rechtssicher zwischen kriminellen Umweltvergehen und bloßen formalen Dokumentationsfehlern unterschieden wird. Denn wir geben zu bedenken, dass die Tatbestände der Absätze 1 und 2 auch formale Verstöße wie beispielsweise Dokumentations- und Nachweisfehler erfassen, die bei Kleinst- und kleinen Unternehmen des Handwerks regelmäßig nicht auf Umgehungsabsicht, sondern auf die Komplexität des Abfallrechts zurückzuführen sind. KMU des Handwerks sehen sich mit einer komplexen Flut an Nachweis-, Trennungs- und Dokumentationspflichten konfrontiert (z. B. Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV)). Formale Fehler, etwa beim Ausfüllen von Begleitscheinen auf Baustellen, dürfen nicht mit existenzbedrohenden drakonischen Bußgeldern belegt werden. Der erhöhte Rahmen darf nicht zu einer unverhältnismäßigen Ahndung von Bagatel- und Formalverstößen führen. **Klare Verhältnismäßigkeitskriterien müssen im Bußgeldrahmen verankert werden.** Dies würde auch der in Art. 36 Abs. 2 RL 2008/98/EG ausdrücklich verlangten Verhältnismäßigkeit der Sanktionen gerecht werden.

Durch den Rückgriff von § 69 Abs. 1 Nr. 8 KrWG auf nachgeordnete Rechtsverordnungen erhöht sich die Gefahr von Verstößen durch unterschiedlich ausgelegte Ermessensspielräume, z. B. bei der Anwendung von Ausnahmeregelungen.

Beispielhaft sei auf das Kriterium der „technischen Unmöglichkeit“ bei mangelndem Platzangebot zur Aufstellung verschiedener Container auf kleinen Unternehmensstandorten (§ 3 Abs. 2 GewAbfV) oder Baustellen (§ 8 Abs. 2 GewAbfV). Dabei sind z. B. die erforderlichen Schleppkurven für Lieferfahrzeuge, sonstige Transportfahrzeuge und Arbeitsmaschinen sowie baurechtlich festgeschriebene (frei zu haltende) Stellplätze zu berücksichtigen. Dabei gehen Sichtweisen von Unternehmen und Erzeugerbehörden nicht selten auseinander.

In diesem Zusammenhang regen wir an, hinsichtlich der **Bußgeldobergrenzen zwischen fahrlässigen und vorsätzlichen Verstößen zu differenzieren.**

Insgesamt sollte sich der Vollzug auf die tatsächlich umweltrelevanten Verstöße konzentrieren und vorsätzliche, umweltgefährdende illegale Abfallentsorgungen im großen

Stil ins Visier nehmen. Für administrative Verfehlungen im KMU-Bereich sollte das Prinzip „Abmahnungen statt Strafen“ gelten.

Anlage 5 KrWG

Zu Nummer 7 verweisen wir auf unsere Ausführungen zu § 45 KrWG. Ein auf Nachhaltigkeit ausgerichtetes öffentliches Beschaffungswesen sollte Mehrweg- und Product-as-a-Service-Modelle gegenüber linearen Beschaffungsansätzen gezielt stärken.

Zu Nummer 9 begrüßen wir die Aufnahme steuerlicher Maßnahmen als Anreizinstrument. Steuerliche Anreize sollten gezielt Dienstleistungen fördern, die zur Verlängerung der Produktlebensdauer und zur Abfallvermeidung beitragen.

Zu Nummer 10 sollte die Forschungsförderung nicht ausschließlich auf Recyclingverfahren ausgerichtet werden. Um der Abfallhierarchie umfassend Rechnung zu tragen, sollten gleichermaßen Innovationen in den Bereichen Abfallvermeidung, Wiederverwendung und Lebensdauerverlängerung von Produkten gefördert werden. Mit Blick auf Recycling wäre zudem eine Förderung von Innovationen bei Sammlung und Sortierung von Textilien (bspw. Identifikation von Geweben usw.) wünschenswert.

Fazit, abschließende Petita und fehlende Themen

Die Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes stellt die richtigen Weichen hinsichtlich **EU-Harmonisierung und stärkt Rohstoffsicherheit, Rohstoffsoveränität, Recycling und Abfallvermeidung**, was grundsätzlich zu begrüßen ist.

Gerade die **Erweiterung des § 1 KrWG** wird ausdrücklich begrüßt. In der Gesetzesbegründung sollte aber klargestellt werden, **dass Rohstoffsoveränität und Rohstoffversorgungssicherheit nicht auf kritische Rohstoffe verengt werden** und bei der Auslegung und Anwendung der materiellen Vorschriften des KrWG angemessen zu berücksichtigen sind. So entwickelt sich das KrWG weiter: weg von einem Recht, das vor allem bereits entstandene Abfälle bewirtschaftet, hin zu einem **ergänzenden Kreislaufrecht, das sichere Materialkreisläufe von Anfang an mitdenkt**.

Bei der Beurteilung der **Zweckbestimmung nach § 3 Absatz 3 KrWG** kann die verbindliche Einbindung eines Stoffes oder Gegenstandes in ein **qualitätsgesichertes und auf Nutzung ausgerichtetes Stoffstromsystem** belegen, dass ein neuer Verwendungszweck unmittelbar an die Stelle der bisherigen Zweckbestimmung tritt und deshalb ein Wille zur Entledigung nicht anzunehmen ist: **„Kreislaufwille vor Entledigungswille“ ist zentraler Grundsatz der Kreislaufwirtschaft**. Voraussetzung ist, dass die fortgesetzte Verwendung objektiv abgesichert ist; die Prüfung einer Entledigung nach § 3 Absatz 2 KrWG und einer Entledigungspflicht nach § 3 Absatz 4 KrWG bleibt unberührt.

Das **Ziel einer sinkenden Abfallintensität** darf nicht undifferenziert auf einzelne Stoffströme übertragen werden. Bei der Bewertung der Zielerreichung müssen **Entstehungsbedingungen und tatsächliche Vermeidungspotenziale der verschiedenen Abfallströme gesondert betrachtet** werden. Dies gilt insbesondere für mineralische Bau- und Abbruchabfälle und Bodenaushub, die häufig unmittelbar aus notwendigen Bau-,

Sanierungs- und Infrastrukturmaßnahmen entstehen. Hier gilt es, eine **positive Perspektive** zu schaffen: **Weniger Abfall nicht durch weniger Bauen, sondern durch mehr echte Kreislaufführung**. Wenn Materialien innerhalb sicherer Stoffstromsysteme gar nicht erst zu Abfall werden, kann das Abfallaufkommen tatsächlich sinken. Gleichzeitig sollten solche Stoffströme weiterhin gesondert erfasst werden, damit sichtbar bleibt, welche Mengen sicher im Kreislauf geführt werden.

Die Verantwortung für die frühzeitige Erkundung, Beprobung, Deklaration sowie Rückbau- und Verwertungsplanung muss eindeutig der Stelle zugeordnet werden, die die Baumaßnahme veranlasst und die wesentlichen Entscheidungen über Planung und Ausschreibung trifft. Dies ist regelmäßig der Bauherr beziehungsweise Auftraggeber. Mit anderen Worten plädieren wir dafür, die **Planungs- und Organisationsverantwortung bei Bau- und Abbruchmaßnahmen klarer dem Bauherrn beziehungsweise Auftraggeber zuzuordnen**. Kreislaufführung beginnt nicht erst beim Aufbereiter, sondern bereits mit Vorerkundung, Beprobung, Rückbauplanung und Ausschreibung.

Aus Sicht des Handwerks bleibt der Referentenentwurf jedoch hinter dem zurück, was für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft nötig wäre: Er regelt fast ausschließlich kommunale Siedlungsabfälle, während Bau- und Abbruchabfälle als größter Abfallstrom Deutschlands kaum vorkommen, und er behandelt das **Handwerk durchgängig als Entsorgungsadressat statt als eigenständigen Umsetzungsakteur bei Reparatur, Wiederverwendung und Aufbereitung**. Zudem gefährdet er an entscheidenden Stellen den privaten Mittelstand durch kommunale Markteingriffe.

Der **Referentenentwurf** muss daher

- in den **Bereichen der kommunalen Wettbewerbsneutralität (§ 20a KrWG-E)**,
- aber auch der **Bußgeldverhältnismäßigkeit (§ 69 KrWG)** grundlegend **nachgebessert** werden.
- **Neue Abfallvermeidungsziele (§ 7b KrWG-E)**
- **und Kontrollmechanismen (§ 10 KrWG)** dürfen nicht zu mittelbaren **Berichts- und Nachweispflichten für KMU** führen – „Fördern vor Fordern“ muss hier als Grundsatz gelten.
- Das **Handwerk** ist zudem **als Umsetzungsakteur der Wiederverwendung und Reparatur strukturell zu verankern**, d. h., Reparatur-, Aufbereitungs- und Sortierbetriebe sind explizit in der Ausgestaltungsverordnung zu **§ 20a KrWG-E** zu berücksichtigen.

Fehlende Themen

Im Referentenentwurf **fehlen mehrere Themen strukturell komplett** – sie kommen an keiner Stelle des Gesetzestextes vor, obwohl sie für eine funktionierende Kreislaufwirtschaft im Handwerk zentral wären:

Zentrale Leerstellen sind ein fehlendes rechtssicheres Abfallende für Recyclingbaustoffe und wiederverwendete Bauteile, fehlende Reparatur- und Qualifizierungsperspektiven sowie eine fehlende Verzahnung mit Vergaberecht, Bauordnungen und Förderinstrumenten.

Kein Recht auf Reparatur / keine Ersatzteilverfügbarkeit

Das Gesetz stärkt Recycling und Abfallvermeidung, adressiert aber an keiner Stelle **Reparatur als eigenständigen Hebel** – keine Vorgaben zu Ersatzteilverfügbarkeit, Reparaturfähigkeit von Produkten oder finanziellen Anreizen (z. B. Reparaturbonus, reduzierte Mehrwertsteuer auf Reparaturleistungen). Dabei steht Reparatur in der gesetzlichen Abfallhierarchie (§ 6 KrWG) noch vor dem Recycling – und ist zugleich **ureigenes Betätigungsfeld des Handwerks**.

Wir plädieren daher dafür, Mindestanforderungen an Ersatzteilverfügbarkeit und Reparaturfähigkeit zu verankern sowie steuerliche bzw. finanzielle Anreize für Reparaturleistungen im Rahmen der KrWG-Novelle oder flankierender Regelungen zu prüfen. Diese Forderung entspricht dabei einer bereits bestehenden EU-Vorgabe: Art. 9 Abs. 1 Buchst. b und e RL 2008/98/EG verpflichten die Mitgliedstaaten, Design, Herstellung und Verwendung reparierbarer Produkte sowie die Verfügbarkeit von Ersatzteilen, Bedienungsanleitungen und technischen Informationen für die Reparatur zu fördern – als Teil der gesetzlich vorgeschriebenen Abfallvermeidungsmaßnahmen. Der Referentenentwurf regelt dies für den deutschen Rechtsrahmen nicht konkret genug.

Handwerkliche Rücknahme- und Recyclinginfrastruktur bleibt unsichtbar

Es gibt längst bestehende private Handwerksinfrastruktur, die Rücknahme, Sortierung und Aufbereitung leistet – Schrotthändler, Kfz-Verwerter, Elektro-Reparaturbetriebe. Der Entwurf (insbesondere § 20a KrWG-E) verpflichtet ausschließlich öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger, ohne diese bestehende handwerkliche Kapazität überhaupt als Teil des Systems anzuerkennen oder einzubinden – private bzw. handwerkliche Akteure in § 20a nicht vor. Das geht über die dort geäußerte Kritik hinaus: Es fehlt nicht nur die Einbindung bei neuen Pflichten, sondern die grundsätzliche gesetzliche Anerkennung, dass diese Infrastruktur bereits existiert und mitgedacht werden muss.

Wir sprechen uns nachdrücklich dafür aus, **bestehende handwerkliche Rücknahme- und Aufbereitungsstrukturen** im Gesetz als anerkannten Teil der Kreislaufwirtschaftsinfrastruktur zu benennen, statt sie still zu übergehen. Art. 15 Abs. 1 RL 2008/98/EG erkennt private Händler, Einrichtungen und Unternehmen als gleichrangige Abfallbehandlungsakteure neben öffentlichen Sammlern ausdrücklich an – der Referentenentwurf bleibt hinter dieser Anerkennung zurück, wenn er in § 20a KrWG-E ausschließlich öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger adressiert.

Keine horizontale Verzahnung mit Vergaberecht, Bauordnungen und Ersatzbaustoffverordnung

Der Entwurf regelt das Kreislaufwirtschaftsrecht isoliert, ohne Bezug zu den Rechtsbereichen, in denen die praktischen Hürden für Recyclingbaustoffe tatsächlich liegen: **Vergaberecht, Landesbauordnungen, Ersatzbaustoffverordnung**. Die Begründung zur Gesetzgebungskompetenz (Abschnitt V) verortet das gesamte Vorhaben denn auch ausschließlich unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (Abfallwirtschaft) – **ohne jeden Querverweis auf Vergabe-, Bau- oder sonstiges Fachrecht**. Die Isolation ist damit nicht nur inhaltlich, sondern bereits kompetenzrechtlich im Entwurf angelegt.

Wir fordern daher die explizite Verzahnung der KrWG-Novelle mit der Novelle der Ersatzbaustoffverordnung sowie einen Prüfauftrag zu vergabe- und bauordnungsrechtlichen Hemmnissen für Recyclingbaustoffe.

Keine gesetzliche Verankerung von Förder- und Anreizinstrumenten

Das Aktionsprogramm zur Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie kündigt ein Förderprogramm „Zukunft Kreislaufwirtschaft“ an – im KrWG-E selbst findet sich jedoch keinerlei gesetzliche Verankerung von Investitionsförderung, obwohl das Gesetz gleichzeitig neue Pflichten schafft (§ 7b, § 20a, § 33a KrWG). Abschnitt D des Vorblatts bestätigt dies ausdrücklich: „Es sind keine zusätzlichen Haushaltsausgaben ohne Erfüllungsaufwand zu erwarten.“ Unsere formulierte Position „Fördern vor Fordern“ bleibt so eine reine Absichtserklärung ohne gesetzlichen Anker, was sehr bedauerlich ist.

Aus unserer Sicht muss hier ein klarer Bezug der KrWG-Novelle auf die angekündigten Förderinstrumente des Aktionsprogramms hergestellt werden, idealerweise mit zeitlicher Verzahnung, damit neue Pflichten und Förderangebote nicht auseinanderfallen – zumal der Entwurf selbst zusätzliche Haushaltsmittel ausdrücklich ausschließt. Art. 4 Abs. 3 i. V. m. Anhang IVa RL 2008/98/EG sieht dafür ausdrücklich einen Katalog wirtschaftlicher Instrumente zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie vor – von nachhaltiger öffentlicher Beschaffung (Nr. 7) über die Abschaffung abfallhierarchiewidriger Subventionen (Nr. 8) bis zur steuerlichen Förderung recycelter Produkte (Nr. 9) und wirtschaftlichen Anreizen für Kommunen (Nr. 12). Der Referentenentwurf lässt diesen in der Richtlinie selbst bereits angelegten Instrumentenkatalog vollständig ungenutzt und bleibt damit hinter dem europarechtlich vorgesehenen Rahmen zurück.

Abfallbegriff und Gewichtung zwischen Entsorgung und Vermeidung

Der Entwurf behandelt schwerpunktmäßig Abfall und Recycling; Kreislaufwirtschaft im engeren Sinn, d. h., Vermeidung und Wiederverwendung bereits vor der Abfallwerdung, bleiben demgegenüber unterrepräsentiert (vgl. § 7b, § 25a KrWG). Ein Ansatzpunkt dafür wäre der Abfallbegriff selbst: Die bestehende Vermeidungsdefinition in § 3 Abs. 20 KrWG, die in der Begründung zu § 20a KrWG-E bereits explizit referenziert wird, ließe sich nutzen, um vor die eigentlichen Vorschriften eine Klarstellung zu setzen, wann etwas überhaupt zu Abfall wird bzw. nicht wird – und damit Wiederverwendung schon vor der Abfallwerdung rechtlich zu erleichtern.

./.

Ansprechpartner: Dr. Constantin Terton

Bereich: Wirtschaftspolitik

+49 30 20619-260

terton@zdh.de · www.zdh.de

Herausgeber:

Zentralverband des Deutschen Handwerks e.V.

Haus des Deutschen Handwerks

Anton-Wilhelm-Amo-Straße 20/21 · 10117 Berlin

Postfach 110472 · 10834 Berlin

Lobbyregister: R002265

EU Transparency Register: 5189667783-94

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks e. V. (ZDH) vertritt die Interessen von rund 1 Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit rund 6 Millionen Beschäftigten. Als Spitzenorganisation der Wirtschaft mit Sitz in Berlin bündelt der ZDH die Arbeit von Handwerkskammern, Fachverbänden des Handwerks auf Bundesebene sowie bedeutenden wirtschaftlichen und sonstigen Einrichtungen des Handwerks in Deutschland.

Mehr unter www.zdh.de