

position

Referentenentwurf für ein Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

7. August 2026

Der Bundesverband Großhandel, Außenhandel, Dienstleistungen bedankt sich für die Möglichkeit, zum Entwurf für ein Gesetz zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) zur Umsetzung der Richtlinie (EU) 2025/1892 zur Änderung der Richtlinie 2008/98/EG über Abfälle (Abfallrahmenrichtlinie) Stellung nehmen zu können.

Grundsätzlich befürwortet der BGA Maßnahmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und das Bestreben nach mehr Nachhaltigkeit. Die Maßnahmen müssen aber zielführend und insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen handhabbar sein.

I. Vorschläge zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen

1. Allgemein

Lebensmittelverschwendung bedeutet für die Unternehmen des Groß- und Außenhandels mit Produkten der Agrar- und Ernährungswirtschaft, dass sie diese nicht verkaufen können und somit Geld verlieren. Es ist daher im ureigensten Interesse der Unternehmen, so wenig Lebensmittel wie möglich zu verlieren, weil sich jeglicher Verlust von Lebensmitteln negativ auf ihre Umsätze auswirkt. Darüber hinaus gibt es beispielsweise im Bereich Obst und Gemüse Vermarktungsnormen, die Anforderungen an die Vermarktungsfähigkeit der Produkte stellen. Zudem ist es bereits jetzt Praxis, dass Großhandelsunternehmen nicht mehr verkäufliche, aber noch für den menschlichen Verzehr geeignete Ware an Einrichtungen wie die Tafeln spenden.

Sowohl die vorgesehenen Zielvorgaben zur Verringerung der Erzeugung von Lebensmittelabfällen als auch die geplante Einführung Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen im KrWG sind nach hiesiger Auffassung aus folgenden Gründen kritisch zu sehen.

2. Im Einzelnen

a) Zielvorgaben zur Verringerung der Erzeugung von Lebensmittelabfällen

Der mit Abstand größte Teil der Lebensmittelverschwendung entsteht mit deutlich über 50 Prozent in privaten Haushalten. Auf den Handel entfallen ca. 7 Prozent, auf Gastronomie und Außer-Haus-Verpflegung ca. 18 Prozent, zusammen also weniger als die Hälfte der privaten Haushalte. Warum diese hinsichtlich ihres Anteils an der Lebensmittelverschwendung und ihrer Einflussmöglichkeiten erheblich unterschiedlichen Bereiche gemeinsam eine Zielvorgabe von minus 30 Prozent erreichen sollen, ist anhand dieser Zahlen nicht nachvollziehbar.

Die gemeinsame Zielvorgabe beruht auf Art. 9a Abs. 4 Buchst. b Abfallrahmenrichtlinie. Die unionsrechtliche Herkunft der Regelung ändert jedoch nichts an den mit ihr verbundenen praktischen und wirtschaftlichen Problemen. Insbesondere darf das gemeinsame nationale Reduktionsziel weder auf nationaler noch auf europäischer Ebene in pauschale Reduktionsquoten für einzelne Wirtschaftszweige oder Unternehmen übersetzt werden.

Auch darf die Kontrolle der Zielerreichung nicht zu zusätzlichen individuellen Mess-, Dokumentations- und Nachweispflichten für die Unternehmen führen. Eine staatlich auferlegte Belastung zur Erreichung eines Ziels, das Unternehmen bereits aus ureigenem wirtschaftlichem Interesse verfolgen, ist nicht vermittelbar.

Kritisch ist zudem die Wahl des Referenzjahres. Art. 9a Abs. 4 Abfallrahmenrichtlinie sieht grundsätzlich den Jahresdurchschnitt der Jahre 2021 bis 2023 als Bezugszeitraum vor. Art. 9a Abs. 5 ermöglicht den Mitgliedstaaten allerdings, bei Vorliegen entsprechend erhobener Daten ein früheres Jahr zugrunde zu legen. Deutschland verfügt für das Jahr 2020 über Daten, die im Rahmen der unionsrechtlichen Berichtspflichten nach der harmonisierten Methodik erhoben wurden, sodass die Wahl des Jahres 2020 grundsätzlich unionsrechtlich zulässig ist.

Die Abfallrahmenrichtlinie weist selbst darauf hin, dass die COVID-19-Pandemie die Repräsentativität der Daten sowohl des Jahres 2020 als auch der Jahre 2021 bis 2023 in einzelnen Mitgliedstaaten beeinträchtigt haben kann. Vor diesem Hintergrund ist nicht nachvollziehbar, weshalb der Referentenentwurf ohne weitere Begründung gerade das Jahr 2020 anstelle des in Art. 9a Abs. 4 vorgesehenen Jahresdurchschnitts 2021 bis 2023 zugrunde legt. Die Bundesregierung sollte darlegen, dass das Jahr 2020 für Deutschland eine repräsentative und sachgerechte Ausgangsbasis darstellt und durch seine Wahl keine künstlich verschärften Reduktionsanforderungen entstehen.

b) Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen

Nr. 20 des Referentenentwurfs sieht vor, dass in das KrWG ein neuer § 33a aufgenommen wird.

aa) Ineffizienzen in der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette

Das darin angelegte Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen soll unter anderem vorsehen, dass Ineffizienzen in der Funktionsweise der Lebensmittelversorgungskette identifiziert und beseitigt werden (§ 33a Abs. 3 Nr. 2 Buchst. b KrWG-E). Die entsprechende Vorgabe findet sich bereits in Art. 9a Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie.

Die Regelung darf weder auf europäischer noch auf nationaler Ebene dazu führen, dass staatliche Stellen ohne konkreten Anlass in privatwirtschaftliche Beschaffungs-, Liefer- und Absatzentscheidungen eingreifen. Wie Lieferketten wirtschaftlich effizient organisiert werden, muss grundsätzlich den beteiligten Marktteilnehmern überlassen bleiben.

bb) Marktpraktiken, die Lebensmittelabfälle verursachen

Beispielhaft wird in § 33a Abs. 3 Nr. 2 Buchst. b KrWG-E entsprechend Art. 9a Abs. 1 Abfallrahmenrichtlinie die Bekämpfung von „Marktpraktiken, die Lebensmittelabfälle verursachen“, genannt. Es bleibt unklar, welche Marktpraktiken mit diesem unbestimmten Begriff gemeint sind und mit welchen Instrumenten diese bekämpft werden sollen.

Insbesondere darf die Regelung nicht als Grundlage für unverhältnismäßige staatliche Eingriffe in die Vertragsfreiheit, privatwirtschaftliche Liefer- und Qualitätsvereinbarungen oder sachlich gerechtfertigte Handelsstandards dienen. Die Bundesregierung sollte sich auch auf europäischer Ebene für eine entsprechend klare und wirtschaftsfreundliche Konkretisierung einsetzen.

cc) Vermeidung individueller Nachweispflichten für Unternehmer

Die Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Zielerreichung und zur Erhebung von Daten über den Umfang der Lebensmittelabfälle auf nationaler Ebene. Daraus folgt keine Notwendigkeit, einzelnen Unternehmen individuelle Reduktionsquoten oder zusätzliche Nachweispflichten aufzuerlegen.

Die Umsetzung dieser staatlichen Pflicht darf deshalb nicht dazu führen, dass Unternehmen, die bereits aus eigenem Antrieb gegen Lebensmittelverschwendung vorgehen, mit zusätzlichen individuellen Nachweispflichten belastet werden.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Lebensmittelwirtschaft in Deutschland sowohl hinsichtlich der Bandbreite der Produkte als auch hinsichtlich der Unternehmensstrukturen vielfältig, komplex und höchst unterschiedlich ist. Mögliche Einsparpotenziale bei Lebensmittelabfällen lassen sich nicht pauschal für einzelne Branchen oder Unternehmen bewerten. So gelten etwa im Bereich tierischer Erzeugnisse andere hygienerechtliche Anforderungen als in anderen Branchen.

dd) Berücksichtigung möglicher Zielkonflikte mit Qualitätsstandards

Lebensmittelverluste können teilweise deshalb entstehen, weil Unternehmen hohe Anforderungen an Qualität, Produktsicherheit und Versorgungssicherheit erfüllen müssen. Eine Reduzierung von Lebensmittelabfällen darf nicht zu Lasten der Produktsicherheit erfolgen. Qualitätskontrollen, Rückstellmuster oder Sortierprozesse können in Einzelfällen zu Verlusten führen, die aber aus den genannten Gründen notwendig und somit gerechtfertigt sind.

Weiter können Lebensmittelverluste in der Praxis Gründe haben, die außerhalb der Einflussosphäre der Unternehmen liegen, beispielsweise behördliche Entscheidungen, wegfallende Absatzmärkte im europäischen Ausland aufgrund von Tierseuchen oder Einfuhrverbote aufgrund fehlerhaft ausgefüllter Zertifikate im Drittland.

ee) Vorrang der Nutzung durch den Menschen

Sowohl die Abfallrahmenrichtlinie als auch der vorliegende Referentenentwurf sehen einen Vorrang der Nutzung durch den Menschen gegenüber einem Einsatz als Tierfutter und der Verarbeitung zu sonstigen Erzeugnissen vor.

Hierzu ist anzumerken, dass in der Praxis viele Erzeugnisse, die für den Menschen nicht mehr vermarktungsfähig sind, weiterhin hervorragend als Futtermittel geeignet sind. Für diese Fallkonstellationen muss den Unternehmen ausreichend Flexibilität erhalten bleiben. Die Vermeidung von Abfällen wird nicht dadurch verbessert, dass eine ökologisch und wirtschaftlich sinnvolle alternative Verwendung erschwert wird.

Ebenfalls muss im Hinblick auf Lebensmittelspenden und die Umverteilung von Lebensmitteln berücksichtigt werden, dass für die Unternehmen lebensmittelrechtliche Anforderungen, insbesondere an Produktsicherheit und Kühlketten, bestehen. Die Förderung von Lebensmittelspenden darf nicht dazu führen, dass Unternehmen zusätzlichen oder unverhältnismäßigen Haftungsrisiken ausgesetzt werden.

II. Erweiterte Herstellerverantwortung bei Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleistern

1. Allgemein

Mit dem Referentenentwurf werden erstmals allgemeine Definitionen der Begriffe „Online-Plattform“ und „Fulfilment-Dienstleister“ in das Kreislaufwirtschaftsgesetz aufgenommen. Zugleich soll die Verordnungsermächtigung des § 25 KrWG erweitert werden. Danach könnten Hersteller künftig verpflichtet werden, Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleistern ihre Registrierung mitzuteilen und zu bescheinigen, dass ausschließlich solche Erzeugnisse angeboten werden, für die der Hersteller entsprechend registriert ist.

2. Im Einzelnen

a) Kein Gold-Plating bei der Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie

Die Umsetzung der neuen europäischen Textilregelungen darf nicht dazu genutzt werden, vorsorglich allgemeine zusätzliche Ermächtigungsgrundlagen für andere Produktgruppen zu schaffen. Art. 22a Abs. 13 und 15 Abfallrahmenrichtlinie beschränken die entsprechenden Vorgaben ausdrücklich auf die in Anhang IVc genannten Textilien, textilverwandten Erzeugnisse und Schuhe. Eine entsprechende horizontale Regelung für sämtliche auf Grundlage des § 25 KrWG möglichen Systeme der Produktverantwortung enthält die Richtlinie nicht. Die Umsetzung der textilespezifischen Mitteilungs- und Nachweispflichten sollte sachgerecht im ohnehin angekündigten Textilgesetz erfolgen.

§ 25 Abs. 1 Nr. 9 KrWG-E sollte deshalb auf den unionsrechtlich tatsächlich vorgegebenen Anwendungsbereich begrenzt werden.

b) Vermeidung zusätzlicher Nachweis- und Bescheinigungspflichten

Unabhängig davon ist nicht nachvollziehbar, weshalb Unternehmen Informationen gegenüber Online-Plattformen oder Fulfilment-Dienstleistern erneut übermitteln oder bescheinigen sollen, wenn die erforderlichen Registrierungsinformationen bereits in öffentlichen Registern vorliegen.

Soweit eine Registrierung behördlich oder durch eine hierfür eingerichtete Stelle überprüft und in einem öffentlich zugänglichen Register dokumentiert wurde, muss diese Registerinformation grundsätzlich ausreichen. Zusätzliche Bescheinigungen würden lediglich parallele Informationsstrukturen und weiteren bürokratischen Aufwand schaffen.

Darüber hinaus ist sicherzustellen, dass aus entsprechenden Nachweispflichten keine über die unionsrechtlichen Vorgaben hinausgehenden Prüf- oder Ergebnisspflichten für Online-Plattformen entstehen. Art. 30 Abs. 2 DSA verpflichtet Anbieter solcher Online-Plattformen lediglich, sich nach besten Kräften darum zu bemühen, die Zuverlässigkeit und Vollständigkeit der von Unternehmern bereitgestellten Informationen zu prüfen; für deren Richtigkeit haftet der Unternehmer. Auch die Europäische Kommission hat im Notifizierungsverfahren 2025/0455/BE zu einem Regelungsentwurf der Region Brüssel-Hauptstadt zur erweiterten Herstellerverantwortung für Batterien zusätzliche nationale Pflichten für Online-Plattformen beanstandet, weil sie über den durch den DSA harmonisierten Rahmen hinausgingen.

Die Abfallrahmenrichtlinie selbst sieht für die neuen Textilregelungen neben den Angaben zur Registrierung einschließlich der Registrierungsnummer eine Selbstbescheinigung des Herstellers vor, mit der dieser sich verpflichtet, ausschließlich solche Textilien, textilverwandten Erzeugnisse und Schuhe anzubieten, für die die Anforderungen der erweiterten Herstellerverantwortung erfüllt sind. Eine Pflicht zur Vorlage gesonderter Bescheinigungen für einzelne Produkte enthält die Richtlinie dagegen nicht.

c) Digitale und einheitliche Registerprüfung

Erforderliche Registrierungsinformationen sollten möglichst automatisiert über interoperable Register und digitale Schnittstellen überprüft werden können. Gerade grenzüberschreitend tätige Groß- und Außenhandelsunternehmen sind bereits heute mit einer Vielzahl unterschiedlicher Registrierungs-, Nachweis- und Meldeverfahren im Rahmen der erweiterten Herstellerverantwortung konfrontiert.

Neue nationale Einzelverfahren würden diesen Aufwand weiter erhöhen. Deutschland sollte sich vielmehr für eine stärkere EU-weite Harmonisierung der Registrierungs- und Meldeverfahren sowie gemeinsame technische Standards einsetzen.

III. Behandlung gefährlicher Abfälle

1. Allgemein

Der Referentenentwurf sieht vor, in § 9a Abs. 3 KrWG das bisherige Kriterium der wirtschaftlichen Zumutbarkeit bei der Trennung unzulässig vermischter gefährlicher Abfälle zu streichen. Künftig soll eine Trennung insbesondere dann erforderlich sein, wenn sie technisch möglich und zur ordnungsgemäßen und schadlosen Verwertung erforderlich ist. Die wirtschaftliche Zumutbarkeit soll dagegen kein eigenständiges Kriterium mehr darstellen.

2. Im Einzelnen

a) Berücksichtigung der wirtschaftlichen Zumutbarkeit

Wir lehnen es ab, die wirtschaftliche Zumutbarkeit vollständig aus der gesetzlichen Bewertung zu streichen. Eine technisch mögliche Maßnahme ist nicht automatisch eine verhältnismäßige Maßnahme.

Im Einzelfall können die Kosten einer nachträglichen Trennung in einem offensichtlichen Missverhältnis zur Abfallmenge, zum konkreten Gefährdungspotenzial und zum erreichbaren Umweltnutzen stehen. Eine Regelung, die solche wirtschaftlichen Aspekte vollständig ausblendet, kann zu unverhältnismäßigen Belastungen führen.

Auch europäische Vorschriften müssen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren und die wirtschaftlichen Auswirkungen der auferlegten Pflichten angemessen berücksichtigen. Die Bundesregierung sollte sich deshalb auf europäischer Ebene für eine entsprechende Korrektur von Art. 18 Abs. 3 Abfallrahmenrichtlinie einsetzen.

b) Rechtssicherheit im Vollzug

Für Unternehmen muss eindeutig erkennbar sein, unter welchen Voraussetzungen eine Trennung technisch möglich und zur Erfüllung der abfallrechtlichen Anforderungen erforderlich ist. Gerade bei komplex zusammengesetzten Abfällen können erhebliche Abgrenzungsfragen auftreten.

Die Vollzugspraxis muss deshalb bundesweit möglichst einheitlich, nachvollziehbar und verhältnismäßig ausgestaltet werden.

c) Keine Kumulation unverhältnismäßiger Verschärfungen

Besondere Bedeutung erhält die Änderung vor dem Hintergrund der gleichzeitig geplanten erheblichen Erhöhung der Bußgeldobergrenzen. Ein Verstoß gegen die Anforderungen des § 9a Abs. 3 KrWG kann nach § 69 KrWG als Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

IV. Bußgeldobergrenzen

1. Allgemein

Der Referentenentwurf sieht vor, die Bußgeldobergrenzen des § 69 Abs. 3 KrWG erheblich anzuheben. Ordnungswidrigkeiten, die bislang mit einer Geldbuße von bis zu 100.000 Euro geahndet werden können, sollen künftig mit einer Geldbuße von bis zu 500.000 Euro sanktioniert werden können. Für die zweite Gruppe von Ordnungswidrigkeiten soll die Obergrenze von 10.000 auf 50.000 Euro steigen.

Die vorgesehene Verfünfachung ist keine Vorgabe der Abfallrahmenrichtlinie. Art. 36 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten lediglich dazu, Vorschriften über Sanktionen festzulegen und sicherzustellen, dass diese wirksam, verhältnismäßig und abschreckend sind. Eine bestimmte Höhe der Sanktionen oder gar eine Verfünfachung bestehender nationaler Bußgeldrahmen verlangt die Richtlinie nicht.

Die vorgeschlagene Änderung stellt damit eine eigenständige nationale Verschärfung dar, die über die zur Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie notwendigen Maßnahmen hinausgeht.

2. Im Einzelnen

a) Fehlende Begründung für die Verfünfachung

Die vorgesehene pauschale Verfünfachung der Bußgeldobergrenzen ist nicht hinreichend begründet. Der Referentenentwurf verweist lediglich allgemein darauf, die Abschreckungswirkung sicherstellen und die Einhaltung gesetzlicher Pflichten verstärken zu wollen. Es werden weder konkrete Vollzugsdefizite benannt noch wird dargelegt, dass und bei welchen Tatbeständen sich die bislang geltenden Bußgeldobergrenzen als unzureichend erwiesen haben.

b) Unterschiedliche Schwere der erfassten Verstöße

Die erhöhten Bußgeldobergrenzen gelten für eine Vielzahl sehr unterschiedlicher Tatbestände. Sie erfassen neben gravierenden Verstößen gegen materielle Anforderungen des Abfallrechts auch Verstöße gegen Anzeige-, Register-, Nachweis-, Aufbewahrungs- und sonstige formale Pflichten. Eine pauschale Verfünfachung der Bußgeldobergrenzen ohne nähere Differenzierung nach Art und Schwere der erfassten Pflichtverletzungen wirft vor diesem Hintergrund erhebliche Fragen im Hinblick auf den in Art. 36 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie ausdrücklich verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auf.

c) Verzicht auf zusätzliche nationale Verschärfung

Die Abfallrahmenrichtlinie gibt keinen Anlass für eine Erhöhung der bestehenden deutschen Bußgeldrahmen. Soweit der Gesetzgeber dennoch Handlungsbedarf bei einzelnen Tatbeständen sieht, müsste dieser anhand konkreter Vollzugserfahrungen belegt und für den jeweiligen

Tatbestand gesondert begründet werden. Eine pauschale Verfünfachung sämtlicher betroffener Bußgeldobergrenzen lehnen wir ab.

V. Keine zusätzlichen nationalen Abfallreduktionsziele

Der Referentenentwurf sieht mit § 7b Abs. 1 und 2 KrWG-E zwei neue quantitative Abfallvermeidungsziele vor. Danach soll die Abfallintensität in Deutschland bis 2045 gegenüber 2020 um 40 Prozent und das Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen um 20 Prozent sinken.

Diese Zielvorgaben sind nicht durch die Abfallrahmenrichtlinie vorgegeben. Art. 9 Abfallrahmenrichtlinie verpflichtet die Mitgliedstaaten zwar zu Maßnahmen der Abfallvermeidung und zu deren Überwachung anhand geeigneter Indikatoren und Ziele. Konkrete allgemeine Reduktionsziele von 40 beziehungsweise 20 Prozent enthält die Richtlinie jedoch nicht. Art. 9 Abs. 9 sieht vielmehr lediglich vor, dass die Europäische Kommission die Einführung weiterer Abfallvermeidungsmaßnahmen einschließlich möglicher Abfallreduktionsziele prüft. Auch die verbindlichen Vorgaben für Siedlungsabfälle nach Art. 11 Abs. 2 Abfallrahmenrichtlinie betreffen Recyclingquoten und nicht die Verringerung des Abfallaufkommens.

Die Begründung des Referentenentwurfs verweist hinsichtlich des 40-Prozent-Ziels unter anderem auf den Koalitionsvertrag und hinsichtlich des 20-Prozent-Ziels auf die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie. Es handelt sich damit um zusätzliche nationale politische Zielsetzungen und nicht um eine erforderliche Umsetzung der Abfallrahmenrichtlinie. Damit geht der Gesetzentwurf über eine 1:1-Umsetzung der Richtlinie hinaus. Die beiden zusätzlichen nationalen Zielvorgaben sollten daher gestrichen werden.