

ITAD e.V.
Airport City
Peter-Müller-Straße 16a
40468 Düsseldorf
info@itad.de | www.itad.de

Martin Treder
Stellv. Geschäftsführer
Tel. +49 (0) 211 / 93 67 60 90
treder@itad.de

Registrierte Interessenvertreterin
Register-Nr. R000996
VR Würzburg 2016
Geschäftsführer: Dr. Bastian Wens
Vorstandsvorsitzender: Dr. Ragnar Warnecke

Stellungnahme

Zum Novellierungsvorschlag Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG-E) vom 26.06.2026

07.08.2026

Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland e.V.

ITAD e.V. ist die Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland. Über 90 Thermische Abfallbehandlungsanlagen (TAB) mit rund 95 % der bundesdeutschen Behandlungskapazität sind Mitglied. Sie verwerten mit rund 7.500 Mitarbeitenden jährlich etwa 26 Mio. Tonnen Abfälle, überwiegend aus Haushalten, Umweltschutzmaßnahmen und Gewerbe. Damit gewährleisten sie maßgeblich die Entsorgungssicherheit für Bürger und Unternehmen im Rahmen der Daseinsvorsorge. Durch die Nutzung der dabei entstehenden Abwärme wird Strom (ca. 10 Mio. MWh) sowie Prozessdampf und Fernwärme (ca. 26 Mio. MWh) genutzt, sodass fossile Energieträger substituiert werden. Mit der Verwertung der Metalle aus den Verbrennungsrückständen wird somit ein relevanter Netto-Beitrag aus den TAB zum Klimaschutz mit mehreren Mio. Tonnen CO₂ geleistet. Unsere weiteren Stellungnahmen finden Sie [hier](#).

Interessenvertretung:

ITAD ist registrierte Interessenvertreterin und wird im Lobbyregister des Bundes unter der Registernummer: R000996 geführt. ITAD betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.

ITAD ist mit der Veröffentlichung dieser Stellungnahme einschließlich der personenbezogenen Daten einverstanden.



*Interessengemeinschaft der
Thermischen Abfallbehandlungsanlagen
in Deutschland e.V.*

Zusammenfassung

Die Abfallwirtschaft in Deutschland ist auf einem sehr hohen Niveau, wie zahlreiche Statistiken belegen und wie dies aus unserer europäischen Gremienarbeit gespiegelt wird. Dennoch besteht noch ein Potenzial an Wertstoffen im Restabfall, die derzeit noch in unseren 94 Mitgliedsanlagen thermisch behandelt werden. Die Ziele des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, somit auch die fünfstufige Abfallhierarchie, teilen wir uneingeschränkt. Unser Focus liegt aber auch darin, uns ambitionierte Ziele zu setzen, die wir erreichen können und auf abfallwirtschaftliche Ziele aufmerksam machen, die nicht oder nur schwer erreichbar sind. Unser Einflussbereich liegt in der Öffentlichkeitsarbeit, da mehrere Tausend Besucher jährlich unsere Anlagen besichtigen, auf den effizienten Betrieb der Anlagen, um mit unserer Abwärme möglichst viele fossile Energiemengen zu substituieren und somit auch zum Klimaschutz beitragen. Darüber hinaus ist es unser Ziel die Rückstände möglichst hochwertig zu verwerten und die Emissionen möglichst ökonomisch effizient zu reduzieren. Die Nachhaltigkeitsstrategie der ITAD begleitet den Prozess.

Zielvorgaben in der Abfallwirtschaft müssen den Nachhaltigkeitskriterien genügen und müssen durch realistische Maßnahmen umsetzbar sein. Und hier scheitert die deutsche Abfallpolitik regelmäßig – zahlreiche Zielvorgaben widersprechen dem Gesichtspunkt des ökologischen Optimums. Energie- und Klimaschutzgesetzgebung haben zunehmend Einfluss auf die Abfallwirtschaft. Die Prozesse werden immer komplexer und der bürokratische Aufwand steigt.

Wir fordern daher diskriminierungsfreie und realistische Ziele, die aufgrund von wissenschaftlichen Folgeabschätzungen entwickelt werden.

Bedeutung des Vorhabens für Thermische Abfallbehandlungsanlagen

- Die rund 100 Thermischen Abfallbehandlungsanlagen (TAB) in Deutschland sind eine tragende Säule der Abfallwirtschaft, sie schleusen Stör- und Schadstoffe aus dem System, bereiten die Abfälle für eine weitere Verwertung auf, leisten einen relevanten Beitrag zur Energieversorgung und sind ein unverzichtbarer Bestandteil der Daseinsvorsorge und resilienter Infrastruktur. Unter geeigneten Rahmenbedingungen steigt der Beitrag der TAB zur Erreichung der Klimaschutzziele und langfristig können TAB mit Carbon Capture Anlagen einen relevanten Beitrag zur Kohlenstoffversorgung der Chemie liefern.
- Das Kreislaufwirtschaftsgesetz ist nach wie vor das „Grundgesetz der Abfallwirtschaft“ und somit die Grundlage unseres Handelns. Die Energie- und Klimaschutzgesetzgebung gewinnt aber zunehmend Einfluss auf den Betrieb der Anlagen. Die Vorgaben und Ziele der einzelnen Rechtsgebiete widersprechen sich zunehmend. Eine systemübergreifende Folgeabschätzung der Ziele und geforderten Maßnahmen wird immer dringlicher.

Unsere Positionen in Kürze

- Eine pauschale Besserstellung bzw. Gleichstellung des chemischen Recycling im Vergleich zu anderen abfallwirtschaftlichen Behandlungsverfahren lehnen wir ab. Das Verfahren muss durch transparente Massen- und Energiebilanzen sowie durch Umweltbetrachtungen beweisen, dass diese pauschale Bevorzugung gerechtfertigt ist. Wir fordern eine separate Chemische Recycling Verordnung, die Details regelt.

- Die Regelungen zum abgeschiedenen Kohlendioxid (CO₂) bedürfen einer rechtstechnischen Klarstellung, um Investitionen in Carbon Capture Anlagen bei TAB nicht zu gefährden.
- Die öffentlichen Auftraggeber müssen eine stärkere Rolle bei der Nachfrage von Recyclingprodukten spielen. Dies gilt insbesondere beim Einsatz von aufbereiteten Schlacken als Ersatzbaustoffe.
- Zahlreiche Ziele sind zu ambitioniert und nicht mit ausreichenden Maßnahmen und Sanktionen bei Zielverfehlung hinterlegt.

Inhalt

1	Allgemeine Vorbemerkungen	4
2	Allgemeine Anmerkungen zum Entwurf	4
2.1	Redaktionelle Anpassung Artikel 1 Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes.....	4
2.2	Erfüllungsaufwand	4
2.3	Folgeabschätzung	5
2.4	Ziele der Abfallvermeidung	6
3	Konkreter Anpassungsbedarf.....	9
3.1	Erweiterung des Gesetzeszwecks	9
3.2	Anpassungsbedarf bei „CO ₂ “	10
3.3	Chemisches Recycling.....	14
3.4	Erweiterung der Anforderungen.....	17
3.5	„Abfallintensität und Abfallvermeidung“	17
3.6	Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen	20
3.7	Pflichten der öffentlichen Hand	21

1 Allgemeine Vorbemerkungen

Die ITAD – Interessengemeinschaft der Thermischen Abfallbehandlungsanlagen in Deutschland e.V. – bedankt sich für die Möglichkeit, im Rahmen der Verbändeanhörung zum oben bezeichneten Referentenentwurf Stellung zu nehmen. ITAD behält sich jedoch vor, weitere Änderungswünsche im laufenden politischen Verfahren nachzureichen.

An dieser Stelle wollen wir aber zunächst das Beteiligungsverfahren des BMUKN im Vergleich zu anderen Beteiligungsverfahren der Bundesregierung ausdrücklich loben. Die Frist zur Stellungnahme war ausreichend und insbesondere hervorzuheben ist, dass eine „Lesefassung“ beigefügt wurde.

ITAD unterstützt ausdrücklich die Ziele der Abfallvermeidung, Wiederverwendung und des hochwertigen Recyclings. Für ein hochwertiges Recycling sind die Thermischen Abfallbehandlungsanlagen jedoch eine zwingende Voraussetzung, um Stör- und Schadstoffe sicher aus den Ökosystemen zu entfernen und Ressourcen (Mineralik, Metalle, Substitution von fossilen Energien und zukünftig Kohlenstoff) möglichst hochwertig und umfassend zurückzugewinnen.

2 Allgemeine Anmerkungen zum Entwurf

Im Folgenden wird ITAD auf einzelne Punkte des Entwurfs konkret eingehen.

2.1 Redaktionelle Anpassung Artikel 1 Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Text-Entwurf:

„Das Kreislaufwirtschaftsgesetz vom 24. Februar 2012 (BGBl. I S. 212), das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. März 2021 (BGBl. 2023 I Nr. 56) geändert worden ist, wird wie folgt geändert:“

Anmerkung: Fehler im Titel des Gesetzes.

Es müsste lauten: „... das zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. März 2021 (BGBl. 2023 I Nr. 56) ...“

2.2 Erfüllungsaufwand

Der Referentenentwurf weist für die Wirtschaft keinen Erfüllungsaufwand aus und erwartet keine Auswirkungen auf Einzelpreise oder das Verbraucherpreisniveau. Für die Verwaltung der Länder werden demgegenüber jährlich 2,85 Mio. € sowie ein einmaliger Umstellungsaufwand von rund 29 Mio. € angesetzt.

Wir bezweifeln, dass durch die Novellierung bei der Wirtschaft sowie den Bürgerinnen und Bürgern kein Erfüllungsaufwand bzw. höhere Kosten/Gebühren anfallen.

ITAD-Forderung

Wir halten eine grundlegende Überarbeitung des Erfüllungsaufwandes insbesondere hinsichtlich Kosten und Bürokratieaufwand für erforderlich.

2.3 Folgeabschätzung

Die hier vorgeschlagenen Änderungen des KrWG in Zusammenhang mit den weiteren Gesetzgebungsverfahren aus dem Energie- und Klimabereich haben erhebliche Auswirkungen auf die Abfallwirtschaft, insbesondere auf Thermische Abfallbehandlungsanlagen. Man darf das KrWG nicht isoliert betrachten, da viele Regelungsbereiche aus dem Emissionsschutz, dem Produktrecht, der Energiewirtschaft und aus Klimaschutzmaßnahmen gravierende Auswirkungen haben; zum Teil sind gegenläufige Entwicklungen absehbar. Alleine die im KrWG vorgesehenen Änderungen werden letztendlich Einfluss auf das Gefüge der deutschen Abfallwirtschaft haben, wie beispielsweise:

- das Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen soll um 20 % sinken
- pauschale Gleich-/Besserstellung von Chemischem Recycling im Vergleich zu anderen Verfahren

ITAD-Forderung

Daher ist eine übergeordnete Folgenabschätzung absolut notwendig und sollte mehrere Aspekte untersuchen, wie:

- Wie wirkt sich eine zunehmende Getrenntsammlung auf die thermisch zu behandelnden Restabfallmengen und -zusammensetzung aus. Auch bei einer zunehmenden getrennten Erfassung von Wertstoffen, fallen Sortier- und Schadstoffe an, die dann außerhalb der „öR-Regimes“ entsorgt werden müssen.
- Hierzu kann die von ITAD beauftragte Studie an Prognos „Roadmap 2045“, die voraussichtlich Anfang September 2026 veröffentlicht wird, einen Beitrag leisten.
- Die pauschale Gleich-/Besserstellung von Chemischem Recycling im Vergleich zu anderen Verfahren ist ohne weitere Klarstellung der Rahmenbedingungen und einer Abschätzung der abfallwirtschaftlichen Auswirkungen nicht zu rechtfertigen.
- Thermische Abfallbehandlungsanlagen sind in ihren Städten ein wesentlicher Bestandteil der kommunalen Wärmeversorgung. Sie liefern je nach technischer Konfiguration und Standort gesicherte Erzeugungsleistung und ganzjährig verfügbare Abwärme. Diese Abwärmenutzung ist in den kommunalen Wärmeplänen, Transformationsplänen, Netzstrategien und langfristigen Lieferbeziehungen eingeplant. Daher hat die langfristig zur Verfügung stehende Abwärmemenge, die wiederum von der Abfallmenge, geplanten Carbon-Capture-Anlagen etc., abhängen, einen großen Einfluss auf die kommunale Wärmeplanung.
- Parallel zur KrWG-Novelle steht die stufenweise Einbeziehung von Siedlungsabfallverbrennungsanlagen in das EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS 1) ab 2031 an. Die Bepreisung von CO₂-Emissionen wird gravierende Auswirkungen auf die europäische Abfallwirtschaft haben. Wettbewerbsverzerrungen sind bereits heute durch die Teilnahme am nationalen Emissionshandel erkennbar. Darüber hinaus sieht die Bundesregierung im Rahmen des Carbon Management Forums und dem

Klimaschutzprogramm vom 25.03.2026 (s. CCS an Müllverbrennungsanlagen (EW 3)) vor, bei TAB eine großangelegte Defossilisierungsstrategie zu fahren.

- CO₂-Abscheidungsanlagen benötigen für den Betrieb Wärme und Strom. Eine nationale Abfallpolitik, die Restabfallmengen reduziert, Stoffströme verändert (Anteil biogen/fossil) bzw. verlagert und gleichzeitig einen massiven Klimaschutzbeitrag einfordert, darf nicht gleichzeitig darauf hoffen, dass die heutige Abwärmenutzung unverändert zur Verfügung steht, und dies ohne zusätzliche Belastung der Bürgerinnen und Bürger sowie Unternehmen.

Die Thermischen Abfallbehandlungsanlagen entwickeln sich weiterhin zu einem integralen Bestandteil

- als zentrale Säule der Kreislaufwirtschaft,
- eines komplexen Systems der Daseinsvorsorge und Resilienzstrategie,
- des Energiesystems,
- der Klimaschutzstrategie Richtung „Klimaneutralität“.

Daher wäre eine monokausale Betrachtung der Auswirkungen nur des KrWG nicht zielführend.

2.4 Ziele der Abfallvermeidung

Im KrWG-E wird unter „C. Alternativen“ ausgeführt:

„Das Abfallaufkommen der haushaltstypischen Siedlungsabfälle ist in den letzten Jahren immer weiter angestiegen. Pro Einwohner waren es im Jahr 2000 noch 458 kg, im Jahr 2023 waren es bereits 519 kg je Einwohner. (...) Zudem erfordern die stetig steigenden Recyclingziele für Siedlungsabfälle der Abfallrahmenrichtlinie (2020 in Höhe von 50 Prozent, 2025 in Höhe von 55 Prozent, 2030 in Höhe von 60 Prozent, 2035 in Höhe von 65 Prozent) weitere Maßnahmen, um diese Quoten zu erfüllen. Im Jahr 2023 betrug die Recyclingquote für Deutschland knapp 50 Prozent.“

Die verwendeten Begrifflichkeiten und Zahlen sind so nicht nachvollziehbar und passen nicht mit den europäischen Daten von EUROSTAT zusammen:

- Die Definition von „haushaltstypische[n] Siedlungsabfälle[n]“ muss eindeutiger definiert werden. Dies betrifft Fragen wie:
 - Sind „haushaltstypische Siedlungsabfälle“ identisch mit den Begrifflichkeiten des § 3 Abs. 5a?
 - Wird die Eigenkompostierung berücksichtigt?
 - Werden Abfälle, die an den Handel zurückgegeben werden (z. B. Elektrogeräte, Batterien, Textilien), mit in die Begrifflichkeit gezählt?
 - Fallen Rücknahmesysteme unter diese Definition? Wurde also schon eine Reduktion erreicht, weil 2022 und 2024 die Pfandpflicht auf Kunststoffgetränkeflaschen erweitert wurde?
 - Wie berücksichtigt man die gewerblichen Abfälle, die im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Sammlung zusammen mit Hausmüll eingesammelt werden?
 - Wenn der Strukturwandel in Deutschland hin zur Dienstleistungsgesellschaft voranschreitet, steigt die erfasste Abfallmenge.

- Die Konjunktur kann eine große Auswirkung auf die hausmüllähnlichen Gewerbeabfälle haben.
- Derzeit werden die Kunststoffabfälle im nationalen Emissionshandel (nEHS) mit max. rund 65 €/t (Zertifikatskosten) beaufschlagt, wenn sie separat und ordnungsgemäß deklariert entsorgt werden. Mit Einführung des EU-ETS 1, voraussichtlich stufenweise ab 2031, wird sich die Art und die Höhe der Bepreisung gravierend verändern. Pro Tonne Kunststoffabfall (Sortierreste etc.) liegt die Emissionsbelastung bei rund 2,7 t CO₂ – durch den geänderten top-down Ansatz und den höheren Zertifikatspreisen (Annahme 100 €), würde sich die Zertifikatskosten bei der Entsorgung von Kunststoffen zur thermischen Behandlung dann von rund 65 € auf rund 270 €/t erhöhen. Es ist daher zu erwarten, dass Kunststoffabfälle dann voraussichtlich vermehrt über die Hausmüllabfuhr der öRE erfolgen wird, da dort der zu erwartende Emissionshandelsaufschlag gravierend niedriger sein wird.

Daher sollte überlegt werden, ob man den Begriff auf „Abfälle aus Haushalten“ abgrenzen sollte und langfristig die statistische Erfassung umstellt.

- Das Basisjahr 2020 als Vergleichsjahr ist mit Vorsicht zu interpretieren, da 2020 ein Corona-Jahr war und damit einige Besonderheiten im Abfallaufkommen hatte. Auch das Jahr 2021 zeigte Anomalien aufgrund der Flutabfälle.
- Nimmt man die EUROSTAT-Angabe für Siedlungsabfälle, wird ein Wert für Deutschland von 642 kg/E im Jahr 2000 genannt. Der Wert wäre im Gegensatz zu den Aussagen in Abschnitt C gesunken und nicht gestiegen.
- Die Recycling-Zielwerte fassen in der Regel zwei Behandlungswege zusammen: Vorbereitung zur Wiederverwendung (beispielsweise Prüfung, Reinigung oder Reparatur eines weggeworfenen Produkts) und Recycling, also die Aufbereitung des Abfalls zu Materialien oder Stoffen. Für Siedlungsabfälle beträgt dieses Ziel
 - 55 Gewichtsprozent ab 2025,
 - 60 % ab 2030,
 - 65 % ab 2035.
- Somit dürfte Deutschland bereits heute das Recyclingziel erreicht haben. Klarzustellen ist, ob die Vorbereitung zur Wiederverwendung mitgerechnet werden sollte bzw. wurde.
- Die Verbrennung selbst gilt nicht als Recycling, sondern als energetische Verwertung. Anders ist es bei Materialien, die nach der thermischen Behandlung zurückgewonnen werden. Metalle aus der Rostasche können unter den europäischen Berechnungsregeln als recycelt berücksichtigt werden, wenn sie tatsächlich zu Metallprodukten aufbereitet werden und die festgelegten Mess- und Berechnungsvorgaben erfüllt sind.
- Ist die angeführte „Recyclingquote“ identisch mit der Begriffsdefinition in § 3 Abs. 25a?
- Gemäß Destatis lag die Recyclingquote für Siedlungsabfall in Deutschland im Jahr 2023 bei 69 % bei einem Aufkommen von 613 kg/E. Diese Zahlen werden auch von EUROSTAT übernommen und gelten als Grundlage für die Erfüllung der Vorgaben in der AbfRRL.
- Ein plakatives Beispiel für Verwerfungen innerhalb der EU ist die „EU-Kunststoff-Steuer“, die aus einem nationalen Beitrag besteht, der mit 0,80 €/kg nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoff berechnet wird. Im Jahr 2023 beliefen sich die Einnahmen der EU aus den Kunststoff-Eigenmitteln auf 7,2 Mrd. € - für Deutschland waren dies 1,4 Mrd. € aus dem Bundeshaushalt.
- Der Europäische Rechnungshof hat in seinem Sondergutachten aus 2024 „EU-Einnahmen auf der Grundlage nicht recycelter Verpackungsabfälle aus Kunststoffen“ (Bericht Nr. 16) Folgendes festgestellt:

- Länder wie Bulgarien (64 %), Slowakei (60 %), Polen (50 %) und Slowenien (49 %) haben teilweise eine erheblich höhere Recyclingquote als Deutschland mit 48 %. Jeder Prozentpunkt höhere Recyclingquote entlastet den jeweiligen Staatshaushalt.
- Es werden keine Kontrollen durchgeführt, um sicherzustellen, dass die von Recyclingunternehmen entgegengenommenen Abfälle tatsächlich recycelt werden bzw. ob die Rezyklate tatsächlich zu anderen Produkten verarbeitet wurden – zum Teil gibt es hier bewusste Falschdeklarationen.
- Es ist nicht üblich, dass in den Verwertungsanlagen Waagen zum Wiegen von Kunststoffverpackungen beim Eintritt ins Recyclingverfahren vorhanden sind.
- „Die von Europol in den letzten Jahren durchgeführten Bewertungen der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität zeigen, dass diese Art von Kriminalität [illegale Entsorgung] eine erhebliche Bedrohung darstellt und einen Schwerpunkt der Arbeit von Europol bildet. (...) [es] wird betont, dass die illegale Abfallentsorgung mit organisierter Kriminalität und Geldwäsche verknüpft ist. In der Analyse wird ferner festgestellt, dass es sich hierbei um eine der lukrativsten illegalen Aktivitäten der Welt handelt, da das Risiko einer strafrechtlichen Verfolgung gering ist und die Geldstrafen niedrig sind.“ [Ziffer 80 und 81]

Zwischenfazit

So wie die Begrifflichkeiten und Zahlen im Entwurf angegeben sind, sind sie nicht mit offiziellen Quellen nachvollzieh- oder eindeutig abgrenzbar. Die daraus abgeleiteten notwendigen Maßnahmen bzw. große Teile der gesamten KrWG-Novelle sind unter den oben genannten Hinweisen neu zu bewerten. Dies soll nicht bedeuten, dass hinsichtlich Vermeidung und Verwertung die Regulatorik gelockert werden soll.

Ebenso ist zu berücksichtigen, dass die Zahlen aufgrund unterschiedlicher Datenqualität EU-weit nur sehr eingeschränkt vergleichbar sind. Dort, wo es keine umfassende Sammlung oder Datenerhebung gibt (teilweise werden die Abfallmengen geschätzt), ist nicht zwingend weniger Abfall vorhanden, weil Abfallvermeidung so erfolgreich ist, sondern er ist schlicht nicht statistisch erfasst worden. Ein schönes Beispiel ist die Kostenwirkung der Kunststoff-Steuer. Hier läuft Deutschland wieder ins Risiko, am Ende wieder deutlich mehr zu machen; bei den damit verbundenen Zusatzaufwänden für den Gebührenzahler und die gesamte Wirtschaft ist dies mit fraglichem Erfolg verbunden.

Darüber hinaus darf das KrWG nicht allein stehen, es fehlt der notwendige Link zu einem gesamtgesellschaftlichem Ziel – ohne Produktdesign, mehr gesamtgesellschaftliche Verantwortung des Einzelnen (zunehmendes Littering, abnehmende Bereitschaft zur Abfalltrennung etc.) und leider ohne stärkere Kontrollen verbunden mit Sanktionen werden die Ziele nicht umsetzbar sein. Man benötigt einen ressourcenübergreifenden Rechtsrahmen, wo Produktion, Entsorgung, Energie und Klimaschutz zunehmend zusammen gedacht werden muss.

ITAD-Forderung

Wir brauchen eine einheitliche Qualitätsoffensive im Bereich Definition und Datenerhebung und -auswertung.

3 Konkreter Anpassungsbedarf

3.1 Erweiterung des Gesetzeszwecks

Die Erweiterung des Gesetzeszweckes in § 1 auf „Rohstoffsouveränität“ und „Rohstoffversorgungssicherheit“ begrüßen wir ausdrücklich. Die Erweiterung könnte beispielsweise für den Aufbau des Phosphorrecyclings und einer verbesserten stofflichen Verwertung von Rückständen hilfreich sein.

Sinnvoll wäre jedoch eine konkretere Ausgestaltung und eine weitergehende Verpflichtung der öffentlichen Hand. Insbesondere besteht noch erheblicher Nachbesserungsbedarf beim Einsatz von Ersatzbaustoffen. Es bietet sich an, beispielsweise in den folgenden Paragraphen eine konkrete Ausgestaltung vorzunehmen:

- Ende der Abfalleigenschaft in § 5
- Grundpflichten in § 7
- Pflichten der öffentlichen Hand in § 45.

Darüber hinaus sollten gesetzliche Ziele zur Ressourceneffizienz an das Machbare angepasst werden; die Datenlage in der Abfallwirtschaft muss erheblich verbessert und Zielverfehlungen stringent sanktioniert werden. Beispiele sind:

- Unverständlich ist, dass die Mehrwegquote bei Getränken seit Jahren die gesetzlichen Ziele massiv verfehlt – § 1 Abs. 3 Verpackungsgesetz: mindestens 70 % – erreicht wurden im Jahr 2024 eine Mehrwegquote von 34,5 %.
- Die 70 % sind im Gesetz als Ziel, nicht als unmittelbar sanktionierte Pflicht einzelner Hersteller oder Händler formuliert. Die dauerhafte Unterschreitung löst daher bislang keine Konsequenzen aus. Genau diese fehlende Verbindlichkeit gilt als wesentliche Schwäche der Regelung.
- Gemäß der Gewerbeabfallverordnung (GewAbfV) müssen Betreiber von Vorbehandlungsanlagen beispielsweise für gemischte Gewerbeabfälle eine Recyclingquote von 30 % erreichen (§ 6 Abs. 5 GewAbfV). Die 30 % beziehen sich auf den Sortieroutput der Vorbehandlungsanlage. Hierzu fehlen jedoch konkrete Daten, die belegen, dass die Recyclingquote eingehalten wird und bei Nicht-Erfüllung Maßnahmen eingeleitet werden müssen. ITAD (s. Stellungnahme zur GewAbfV) geht davon aus, dass im Durchschnitt nur rund 5 % an Recyclingquote erreicht wird. Selbst die Bundesregierung räumt ein, dass nach den vorliegenden Sortieranalysen überhaupt nur etwa 27 Masse-% der gemischten gewerblichen Siedlungsabfälle stofflich verwertbar seien, tatsächlich wurden aber nur ungefähr 4 Masse-% des gesamten Inputs recycelt. Hier passen die gesetzlichen Vorgaben mit validen Daten, Überwachungen, Sinnhaftigkeit und Sanktionen überhaupt nicht zusammen.
- Die Altholzverordnung (AltholzV) aus dem Jahr 2002 wurde bisher nicht grundlegend an das KrWG angepasst. Altholzgemische dürfen Fremdbestandteile von fast 50 % beinhalten und gelten weiter als Altholz. So wundert es nicht, dass die Branche von „Analogholz“ oder „Buntem Holz“ spricht. Die stoffliche und energetische Verwertung werden hinsichtlich ihrer „Hochwertigkeit“ gleichgestellt, sodass Marktverwerfungen vorhanden sind. Durch die kommunale Wärmeplanung und die Bepreisung von fossilem CO₂ steigen die Marktverwerfungen.
- Die Ersatzbaustoffverordnung (EBV) regelt, unter welchen Voraussetzungen mineralische Abfälle und Nebenprodukte als Baustoffe in technischen Bauwerken eingesetzt werden

dürfen, ohne Boden und Grundwasser zu schädigen. Aufgrund der bürokratischen Ausgestaltung der Verordnung verbunden mit Rechtsunsicherheit und der mangelnden Umsetzung wird keine ausreichende Nachfrage nach Ersatzbaustoffen generiert. Eine Reduzierung der Mindesteinbaumengen an aufbereiteten Schlacken aus TAB hätte beispielsweise signifikante Ressourceneinsparungen zur Folge.

- Die 2017 novellierte Klärschlammverordnung (AbfKlärV) schreibt vor, dass Phosphor aus Klärschlämmen beziehungsweise Klärschlammaschen ab 2029 zurückgewonnen werden muss. Voraussetzung dafür ist, dass rechtzeitig ausreichende Kapazitäten zur Klärschlammverbrennung sowie zur anschließenden Phosphorrückgewinnung aus den entstehenden Aschen zur Verfügung stehen. Erst die thermische Vorbehandlung des Klärschlammes ermöglicht es größere Mengen Phosphor zurückzugewinnen. Voraussichtlich wird es bis 2029 nicht genügend Verbrennungskapazitäten geben, sicher ist jedoch, dass das Phosphorrecycling technisch sehr ambitioniert ist und somit auch zu wenig Recyclingkapazitäten vorliegen. Die Bundesregierung hat es versäumt, klare Zuständigkeiten mit Sanktionsmechanismen festzulegen und viel zu spät versucht, gegenzusteuern. Fazit: Dieses gut gemeinte Recyclingziel wird krachend scheitern.

ITAD-Forderung

Zielvorgaben allein reichen nicht. Es fehlt häufig an validen Daten, Indikatoren und Definitionen/ Abgrenzungen – denn nur was man monitoren kann, kann man auch managen.

„Rohstoffsouveränität“ und „Rohstoffversorgungssicherheit“ muss bereits bei der Herstellung von Gütern mitgedacht werden. Fehlentwicklungen allein über die Abfallwirtschaft zu regeln, wird nicht funktionieren.

Die Auswirkungen des Energie- und Klimarechts haben zunehmende Bedeutung für das Kreislaufwirtschaftsrecht. Hier wünschen wir uns eine enge Folgenabschätzung der gegenseitigen Beeinflussung – Zielvorgaben allein im KrWG sind nicht zielführend.

3.2 Anpassungsbedarf bei „CO₂“

Das KSpTG (Kohlendioxid-Speicherung-und-Transport-Gesetzes, seit dem 28. November 2025 in Kraft) erfasst u. a. den leitungsgebundenen Transport von CO₂ - und zwar sowohl zum Zweck der anschließenden Speicherung (CCS) als auch zum Zweck der anschließenden Nutzung für neue Verwendungszwecke (CCU; vgl. insoweit § 3 Nr. 6a und § 4b Satz 3 KSpTG). Das KSpTG trifft aber keine eigenständige Aussage, ob der CO₂-Strom abfallrechtlich Abfall, Nebenprodukt oder Produkt bzw. eine gasförmige Emission ist.

Ein CO₂-Netz kann sowohl dem ausschließlichen Abtransport des CO₂ von Emittenten als auch der Versorgung von CO₂-Nutzern dienen oder für beide Zwecke gemischt genutzt werden. Damit ist ein Modell zulässig, bei dem beispielsweise eine TAB CO₂ einspeist und ein Unternehmen dieses CO₂ an anderer Stelle zur Nutzung entnimmt (z. B. für synthetische Kraftstoffe, Chemikalien, Baustoffe oder für die Direktnutzung (Getränke, Gewächshausdüngung etc.)) oder CO₂ beispielweise dauerhaft in Offshore-Speicher gespeichert wird – unabhängig davon, ob als Emissionsminderungsmaßnahme gemäß EU-Emissionshandel oder als Carbon Dioxide Removal (CDR bezeichnet Methoden, um CO₂ aktiv aus der Atmosphäre zu entfernen und dauerhaft zu speichern). In diesem Zusammenhang ist es unerheblich, ob das Kohlendioxid aus fossil- oder biogen-stämmigen Abfallfraktionen stammt.

Für Abfallverbrennungsanlagen wird derzeit im Rahmen der Langfriststrategie Negativemissionen (LNe) ein strategischer Fahrplan der deutschen Bundesregierung erarbeitet, wie das CO₂ aus biogenen Abfallstoffen aus der Abfallverbrennung (Bioenergie mit CCS (BECCS) als CDR-Maßnahme) als sogenannte „Negativemissionen“ eingestuft werden kann, um die deutschen Klimaziele zu erreichen.

Die Abgrenzung zwischen dem Abfallrecht des KrWG und dem Klimaschutzrecht des KSpTG ist für die Variante CCS klar geregelt: Ab dem Punkt der Einspeisung in eine Kohlendioxidleitung i.S.d. § 3 Nr. 6 KSpTG gilt gemäß seines § 2 Abs. 1 das KSpTG. Abfallrecht findet hingegen keine Anwendung. Zwar ist CCS-CO₂ nicht in Behältern gefasst bzw. keine gasförmige Ableitung in die Atmosphäre, sodass die Anwendungsbereichsausnahmen nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 KrWG und § 2 Abs. 2 Nr. 15 Alt. 1 KrWG-E nicht einschlägig sind. Allerdings ist auch Kohlendioxid, das für den Zweck der geologischen/dauerhaften Speicherung abgeschieden und nach dem KSpTG transportiert und in Kohlendioxidspeichern dauerhaft gespeichert wird, gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 15 KrWG bzw. § 2 Abs. 2 Nr. 15 Alt. 2 KrWG-E vom Geltungsbereich des KrWG ausgenommen.

Bei CO₂, das zur stofflichen Nutzung bestimmt ist (CCU), gilt die spezielle Bereichsausnahme des § 2 Abs. 2 Nr. 15 KrWG bzw. § 2 Abs. 2 Nr. 15 Alt. 2 KrWG-E nicht, weil diese ausdrücklich ausschließlich an die dauerhafte/geologische Speicherung (CCS) anknüpft.

Der § 24 Abs. 1 Nr. 4 KSpTG enthält die zentrale Abgrenzung, dass ein CO₂-Strom nur angenommen und in einen Speicher injiziert werden darf, wenn er keine Abfälle oder sonstigen Stoffe zum Zweck der Entsorgung enthält. Damit darf ein CO₂-Speicher nicht als allgemeine Untertagedeponie oder als Mitentsorgungsweg benutzt werden. Zudem stellt sich die Frage, ob zum Zweck von CCU abgeschiedenes und in eine Kohlendioxidleitung i.S.d. § 3 Nr. 6 KSpTG eingeleitetes CO₂, das vom Geltungsbereich des KrWG derzeit nicht ausgenommen ist (s. o.), Abfall i.S.d. § 3 Abs. 1 KrWG ist und deswegen nach § 24 Abs. 1 Nr. 4 KSpTG nicht in eine Kohlendioxidleitung eingespeist werden darf. Zwar bezieht sich § 24 Abs. 1 Nr. 4 KSpTG nach seiner systematischen Stellung in Unterabschnitt des Kapitels 3 des KSpTG („dauerhafte Speicherung“) nur auf Kohlendioxidspeicher; es läge jedoch nahe, das Abfallannahmeverbot des § 24 Abs. 1 Nr. 4 KSpTG auch bereits auf die Kohlendioxidleitungen und -netze anzuwenden, denn wieso sollte ein CO₂ mit Abfalleigenschaft in eine Leitung bzw. ein Netz eingespeist werden, wenn es anschließend nicht in einem Speicher angenommen werden darf? Ein solches Verbot für die Einspeisung von CCU-CO₂ (mit potenzieller Abfalleigenschaft) widerspräche zwar der Regelungsintention des Gesetzgebers des KSpTG, der ja den Anwendungsbereich des KSpTG eindeutig auch auf die CCU-Variante („Nutzung“ von oder „Versorgung“ mit CO₂) erstrecken wollte (s. o.) und somit von der Zulässigkeit der Einspeisung und dem Transport von CCU-CO₂ in Leitungen und Netzen ausgeht. Es besteht aber das erhebliche praktische Risiko, dass bestimmte Interessierte und der Behördenvollzug ein solches Verbot unter Berufung auf den Wortlaut des § 24 Abs. 1 Nr. 4 KSpTG und mangels klarer Regelung zur Abgrenzung von KrWG und KSpTG (wie bei CCS) vertritt bzw. vollzieht – sodass CCU-Vorhaben, die zu den Zwecken des Klimaschutzes und der Kreislaufwirtschaft dringend benötigt werden, sich entweder gar nicht realisieren lassen oder mit erheblichen Kosten und Investitionsrisiken belastet sind, was ebenfalls zum Unterbleiben von CCU-Projekten führen kann und CCU-Projekte jedenfalls unnötigerweise und entgegen den Intentionen des Gesetzgebers erheblich erschweren wird.

Bei CCU-Projekten muss deshalb nach gegenwärtiger Rechtslage gesondert geprüft werden, ob das betreffende abgeschiedene CO₂ im Einzelfall als Produkt, Nebenprodukt oder sonstiger Nicht-Abfall oder als Abfall zur Verwertung einzustufen ist. Das löst unnötigerweise erheblichen Aufwand und erhebliche Rechtsunsicherheit bei den Betreibern der abscheidenden Anlagen und den insoweit zuständigen Behörden aus. Fehlt ein Nachweis der Neben-/ Produkteigenschaft bzw. der Qualifizierung als Nicht-Abfall und nähme man deswegen eine Entledigung des CO₂ durch den

Betreiber der abscheidenden Anlage an, wäre das abgeschiedene CO₂ als Abfall i.S.d. § 3 Abs. 1 KrWG anzusehen, für den das KrWG gilt. Seine Verwendung in einem CCU-Verfahren oder für die Direktnutzung kann dann zwar eine Abfallverwertung darstellen. Die Abfalleigenschaft würde dann nach § 5 Abs. 1 KrWG jedoch erst nach Durchlaufen eines Verwertungsverfahrens enden. Sieht man die Abscheidung und Aufbereitung des CO₂ zu einem einleitungsfähigen CO₂-Strom nicht als das maßgebliche Verwertungsverfahren an, sodass das Abfallende nicht bereits bei der abscheidenden Anlage eintritt, dann würde das Abfallende frühestens beim Nutzer des CO₂ nach Entnahme aus der Kohlendioxidleitung eintreten können. Es besteht das erhebliche praktische Risiko, dass bestimmte Interessierte und der Behördenvollzug ein frühes Abfall-Ende des abgeschiedenen CO₂ noch in der abscheidenden Anlage ablehnen und ein spätes Abfall-Ende erst beim Nutzer des CO₂ nach Entnahme aus der Kohlendioxidleitung vertreten werden. Und hier liegt der dringende Regelungsbedarf mit Blick auf § 2 Abs. 2 Nr. 15 KrWG(-E), weil

- gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 4 KSpTG kein Abfall in die Kohlendioxidleitung eingespeist werden darf, sodass der Betreiber der abscheidenden Anlage das abgeschiedene CO₂ (mit Abfalleigenschaft) dann gar nicht in die Kohlendioxidleitung einspeisen dürfte; und
- gemäß § 24 KSpTG kein Abfall in der Kohlendioxidleitung angenommen werden darf, sodass der Leitungs-/Netzbetreiber das abgeschiedene CO₂ (mit Abfalleigenschaft) dann gar nicht in der Leitung bzw. im Netz annehmen dürfte; und
- der Nutzer des aus der Kohlendioxidleitung entnommenen CO₂ (mit Abfalleigenschaft) in aller Regel keine Abfallbehandlungsanlage betreibt und deswegen über keine Anlagengenehmigung verfügt, die ihm eine Annahme und Behandlung/Verarbeitung des entnommenen CO₂ als Abfall i.S.d. § 3 Abs. 1 KrWG erlaubt, sodass der Nutzer das abgeschiedene CO₂ gar nicht aus der Kohlendioxidleitung entnehmen dürfte.

Das KrWG erklärt das CO₂ auch sonst nicht positiv zu einem (Neben-)Produkt oder sonst zu einem Nicht-Abfall.

Die ausdrückliche Begrenzung der Anwendungsbereichsausnahme des § 2 Abs. 2 Nr. 15 (Alt. 2) KrWG(-E) auf die CCS-Variante ist daher für die CCU-Variante unzureichend und löst massive Rechtsunsicherheit und Erschwernisse sowie erhebliche Mehraufwände/-kosten für Betreiber von abscheidenden Anlagen, Leitungs- und Netzbetreiber, Betreiber von nutzenden/versorgten Anlagen sowie die jeweils zuständigen Behörden aus. Daher muss § 2 Abs. 2 Nr. 15 (Alt.) KrWG(-E) auch ausdrücklich auf die CCU-Variante erweitert werden.

Die von ITAD nachstehend vorgeschlagene Gesetzesänderung schafft die für dringend benötigte CCU-Projekte zwingend erforderliche Rechtssicherheit und Transparenz, da das Abfallende von abgeschiedenem Kohlendioxid dann nicht mehr im Wege von Einzelfallentscheidungen durch die abfallrechtlich Verantwortlichen bzw. die Betreiber von Thermischen Abfallbehandlungsanlagen, Leitungsbetreiber, Abnehmer des abgeschiedenen CO₂ und den zuständigen Behörden beurteilt werden muss. Außerdem entfallen spezifische mit dem Abfallrecht verbundene Verpflichtungen, wodurch unnötiger bürokratischer Aufwand für Anlagen- und Leitungsbetreiber sowie Verwender von abgeschiedenem CO₂ vermieden wird.

Wir brauchen zwingend eine ganz klare Rechtslage, um dringend benötigte Investitionen von CC-Anlagen bei TAB nicht zu behindern oder gar zu verhindern und um den Weg zu öffnen, BioCCU und BioCCS im Rahmen der LNe durchführen zu können.

ITAD-Forderung

Der § 2 Abs. 2 Nr. 15 KrWG-E sollte daher ergänzt werden. Derzeit lautet der Vorschlag im Referentenentwurf:

(2) Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten nicht für

15. gasförmige Ableitungen in die Atmosphäre sowie Kohlendioxid, das für die Zwecke der geologischen Speicherung abgeschieden sowie nach den Vorgaben des Kohlendioxid-Speicherung-und-Transport-Gesetzes vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1726), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. November 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 282) geändert worden ist, transportiert und dauerhaft gespeichert wird.

In dieser geplanten neugefassten Ausnahmeregelung werden zwei Stoffströme (gasförmige Ableitungen und abgeschiedenes Kohlendioxid) aufgezählt, die unseres Erachtens aufgrund der Unterschiedlichkeit und Komplexität getrennt dargestellt werden sollten. Beide Stoffströme müssen der Bereichsausnahme des KrWG unterliegen. Beim Stoffstrom CO₂ sollten weitergehende Anforderungen im KrWG gestellt werden.

Änderungsvorschlag ITAD

§ 2 Abs. 2 Nr. 15 KrWG sollte daher stattdessen wie folgt neu gefasst werden:

„15. Kohlendioxid, das aus technischen oder industriellen Prozessen abgeschieden wurden und

- a. für den Zweck der geologischen Speicherung abgeschieden sowie nach den Vorgaben des Kohlendioxid-Speicherung-und-Transport-Gesetzes vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1726), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. November 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 282) geändert worden ist, transportiert und dauerhaft gespeichert wird, oder*
- b. für den Zweck der anschließenden Nutzung von oder Versorgung mit Kohlendioxid abgeschieden sowie nach den Vorgaben des Kohlendioxid-Speicherung-und-Transport-Gesetzes vom 17. August 2012 (BGBl. I S. 1726), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 25. November 2025 (BGBl. 2025 I Nr. 282) geändert worden ist, transportiert wird.“*

Hieraus ergibt sich die Folgeänderung:

§ 2 Absatz 2 Nummer 16 (neu gefasst)

„gasförmige Ableitungen und sonstige gasförmige Stoffe, die nicht in Behältern gefasst sind,“

Hinweis auf Anpassungsbedarf des KSpTG

Darüber hinaus sind wir der Auffassung, dass es ebenfalls noch einer Einfügung insbesondere eines neuen § 4d in das KSpTG bedarf. Durch diese neue Regelung werden nicht nur im KSpTG die ausdrücklichen Regelungen zur Zulässigkeit der Annahme von abgeschiedenem CO₂ zum Zweck von CCU in Kohlendioxidleitungen und -netzen eingefügt. Gleichzeitig werden durch diese Neuregelung in der Sache die materiell-rechtlichen Voraussetzungen für das frühe Abfallende gemäß § 5 Abs. 1 KrWG von CO₂ zum Zweck der anschließenden Nutzung (CCU) zum Zeitpunkt der Abscheidung des CO₂ bzw. der Einspeisung in eine Leitung am Standort der abscheidenden Anlage definiert, weswegen die ausdrückliche Ausnahme von CCU-CO₂ aus dem Anwendungsbereich des

KrWG und die ausdrückliche Einbeziehung von CCU-CO₂ in den Geltungsbereich des KSpTG auch unionsrechtlich zulässig ist. Um diese Stellungnahme nicht zu überfrachten, haben wir den ITAD-Vorschlag separat als Anhang beigelegt.

3.3 Chemisches Recycling

In § 3 soll das Chemische Recycling (CR) neu mit in das KrWG eingeführt werden. Dies begrüßen wir als ITAD ausdrücklich.

In § 3 (Begriffsbestimmungen) soll nach dem Referentenentwurf Nr. 25b neu aufgenommen werden:

„(25b) Chemisches Recyclingverfahren im Sinne dieses Gesetzes ist das Recycling von Kunststoffen durch Verfahren, bei denen Polymere ganz oder teilweise in ihre Bestandteile zerlegt und diese anschließend stofflich zur Erzeugung neuer Polymere oder anderer Stoffe verwendet und nicht energetisch genutzt werden.“

Das CR soll dann auch in der Abfallhierarchie eingeordnet werden, sodass auch § 6 (Abfallhierarchie) angepasst werden soll:

„(1) Maßnahmen der Vermeidung und der Abfallbewirtschaftung stehen in folgender Rangfolge
1. Vermeidung,
2. Vorbereitung zur Wiederverwendung,
3. Recycling, insbesondere werkstoffliche und chemische Recyclingverfahren,
4. sonstige Verwertung, insbesondere energetische Verwertung und Verfüllung,
5. Beseitigung.“

Somit sollen das CR und das werkstoffliche Recycling gleichgestellt und beide Verfahren vor der energetischen Verwertung eingestuft werden.

In der Begründung zu § 3 Abs. 25b KrWG-E wird ausgeführt:

„Die Definition des chemischen Recyclings ist bislang ohne rechtliches Vorbild. [...] Der Begriff „Chemisches Recycling“ umfasst eine Reihe von verschiedenen Recyclingverfahren, wie zum Beispiel Pyrolyse, Verölung oder Depolymerisierung (Solvolyse).“

Die oben dargestellten Regelungen werden auch damit begründet, dass der Koalitionsvertrag umzusetzen sei. Im Koalitionsvertrag wird ausgeführt:

„Die Zulassung von Anlagen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren werden wir vereinfachen und die Kreislaufwirtschaft und das chemische Recycling von Kunststoffen unterstützen.“ Und weiter:

„Das chemische Recycling fügen wir in die bestehende Abfallhierarchie ein.“

Prinzipielle Anmerkungen zum CR

ITAD steht dem CR-Verfahren, wie Pyrolyse und Solvolyse, prinzipiell positiv gegenüber. Eine abschließende Bewertung der unterschiedlichen Verfahren, die als Chemisches Recycling subsumiert werden, können wir jedoch aufgrund fehlender öffentlicher Daten und fehlender industrieller Umsetzung nicht vornehmen. Es sind nur wenige Anlagen im industriellen Maßstab in Betrieb und es liegen nur sehr begrenzte Daten zu den erzielten Ausbeuten sowie Energie-/ Massebilanzen vor.

In der Fachliteratur gibt es keine einheitlich anerkannte Definition von CR. Die für das CR geltende Terminologie variiert und kann widersprüchlich sein, zusätzlich zu den technischen Nuancen zwischen den einzelnen Verfahren. Das CR umfasst eine Reihe von Verfahren und Technologien. Diese unterscheiden sich wiederum hinsichtlich grundlegender Parameter, insbesondere hinsichtlich der Polymere, die sie als Ausgangs- und Endprodukte verarbeiten können, der erzielbaren Ausbeuten, der Umweltrelevanz, der anfallenden Rückstände (meist gefährlicher Abfall), dem technischen Reifegrad und ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit.

Chemische Recyclingtechnologien können gegenüber etablierten mechanischen Recyclingverfahren vorteilhaftig sein, da sie u. a. bestimmte Arten und Mischungen von Abfallfraktionen auch mit schadstoffhaltigen Bestandteilen verarbeiten können, die mechanisch nur schwer oder gar nicht zu recyceln sind bzw. aufgrund der Schadstoffverschleppung („Risk-Cycling“) nicht werkstofflich verwertet werden dürfen, und dabei hochwertige (neuwertige) Ausgangsmaterialien produzieren können.

Thermochemische Recyclingtechnologien (Pyrolyse, Vergasung) sind jedoch Koproduktionsverfahren, die in der Regel relativ geringe Materialrecyclingausbeuten erzielen, was darauf hindeutet, dass sie eher als gemischte Recycling-/Energiegewinnungsverfahren denn als primäre Recyclingverfahren betrachtet werden könnten.

Wie bei jedem Recyclingverfahren wird auch beim CR nicht der gesamte Einsatzstoff in recyceltes Material umgewandelt. Je nach Verfahren (insbesondere für Pyrolyse- und Vergasungsverfahren) verbinden chemische Recyclingtechnologien die energetische Verwertung (für den Betrieb der Anlage) mit Recyclingvorgängen. Grundsätzlich hängt die Frage, ob chemische Recyclingverfahren tatsächlich in erster Linie als Recycling und nicht als energetische Verwertung betrachtet werden können, davon ab, welcher Anteil des Ausgangsmaterials tatsächlich als recyceltes Material (stofflicher Rückführungsgrad) verbleibt, und nicht etwa davon, welcher Anteil als Prozessenergie benötigt wird oder als Brennstoffe genutzt werden kann.

Im besten Fall könnten die Ausbeuten derzeit theoretisch eine Kunststoffrecyclingquote von knapp über 50 % erreichen (Anteil des Kunststoffabfalls, der wieder in Kunststoffprodukte überführt wird); in der aktuellen Praxis wandelt das Verfahren jedoch typischerweise nur etwa ein Drittel der Kunststoffe wieder in Kunststoffe oder andere hochwertige Chemikalien um; ein Drittel geht als Wärme, Materialverlust und Emissionen verloren und ein weiteres Drittel wird zur Brennstoffherstellung genutzt.

Angesichts dieser relativ geringen Materialausbeuten, des hohen Energiebedarfs und der zusätzlichen Kosten, z. B. für die Vorsortierung oder Aufbereitung zu Ausgangskemikalien, sind die Pyrolyseprodukte für die Herstellung von recycelten Kunststoffen derzeit deutlich teurer als Primärkunststoffe.

Die Materialausbeuten könnten zukünftig verbessert werden, allerdings auf Kosten eines immer höheren Ressourcen- und Energieverbrauchs und einer zunehmenden Prozesskomplexität, und

somit steigender Produktionskosten und Produktpreise. Aus Pyrolyse hergestellter Kunststoff könnte sich unter günstigen Marktbedingungen innerhalb von einigen Jahrzehnten als wettbewerbsfähig gegenüber Primärkunststoffen erweisen; durch den Einsatz politischer Instrumente kann dies schneller erfolgen.

Nicht alle CR-Technologien eignen sich für alle Polymere. Die Spaltung von Polymeren in identische Monomere ist unter bestimmten Bedingungen möglich. Verfahren wie die Pyrolyse erfordern aber auch ausgeprägte Reinheiten (Störstoffe sind beispielsweise Lebensmittelreste, Schmutz, Sand, Papieretiketten, Inertstoffe) und das Vorkommen bestimmter Polymere, da Verunreinigungen und „falsche“ Kunststoffe bzw. -bestandteile (z. B. Sauerstoff in PET, Chlor in PVC sowie ABS und PU) negative Auswirkungen auf den Prozess oder die nachgelagerten Anwendungen haben.

Beim chemischen Recycling gemischter Kunststoffabfälle werden für die vollständige Rückführung zu neuen Polyolefinen (PP/PE) typischerweise etwa 3 bis 5 kg Abfallinput je kg Polyolefin benötigt. Werte um die 2 kg Kunststoffabfall pro kg PE/PP setzen bereits gut aufbereitete Einsatzstoffe, günstige Prozessannahmen oder eine massenbilanzielle Produktzuordnung voraus.

Zum Vergleich: Polyolefine verursachen bei der Verbrennung in TAB bis zu 3,4 kg CO₂-Emissionen pro kg Kunststoff. Für Kunststoffsortierreste kann ein Emissionsfaktor von 2,7 kg CO₂/kg aufgrund von Verunreinigungen zugrunde gelegt werden. Bei einem Abscheidegrad von 90 % CO₂-Abscheidung mittels CC-Anlage bei TAB und anschließender Ausbeute von 80 % bei der Weiterverarbeitung zu Polyolefinen ergibt sich ein Bedarf von ca. 4,4 kg CO₂/kg für PP/PE bzw. man benötigt unter 2 kg gemischten Kunststoffabfall, um ein kg Neuware zu produzieren (beim CR ist das Verhältnis schlechter).

CCU wird in der wissenschaftlichen Literatur auch als Kohlenstoffrecycling im weiteren Sinn bezeichnet. Diese Recyclingbezeichnung ist politisch und industriell, beispielsweise auch beim VCI, gebräuchlich. Auch die EU-Kommission (COM(2021) 800 final) sprach ausdrücklich davon, Kohlenstoff beispielsweise aus Abfallströmen zu „recyclen“, und ordnete CCU dieser breiteren Kohlenstoffkreislaufstrategie zu.

CR und CCU sind komplementäre alternative Kohlenstoffquellen: CR nutzt den Kohlenstoff aus kohlenstoffhaltigen festen Abfällen, CCU nutzt den Kohlenstoff aus den kohlenstoffhaltigen Abgasströmen (CO₂) der energetischen Abfallbehandlung und anderen CO₂-erzeugenden Abfallbehandlungsverfahren. Beide Verfahren können in chemischen Wertschöpfungsketten münden.

ITAD-Forderung

- Die Einsatzstoffe für das CR müssen ausführlicher definiert werden („Was sind Kunststoffe?“, „In welcher Reinheit müssen diese vorliegen?“, „Warum nur Kunststoffe?“ etc.). Für das CR kommen grundsätzlich kohlenstoffhaltige Abfälle (z. B. auch Biomasse) in Frage.
- Altreifen sind derzeit die am stärksten etablierte Abfallfraktion des CR. Im europäischen und deutschen Abfallverzeichnis werden Altreifen und Kunststoffe jedoch ausdrücklich als unterschiedliche Abfallarten geführt. Wenn der Gesetzgeber tatsächlich nur „Kunststoffe“ als Eingangsmaterial zulassen will, empfehlen wir den weiteren Oberbegriff „Abfälle, die aus Polymeren nach Artikel 3 Nummer 5 der Verordnung (EG) Nr. 1907/2006 bestehen“. Die Behandlung von Altreifen über das CR sollte weiterhin möglich sein.
- Die Einstufung als Recycling muss an den nachweisbaren stofflichen Output und nicht allein an die Verfahrensbezeichnung anknüpfen. Als Recycling kann grundsätzlich nur der

Anteil berücksichtigt werden, der tatsächlich stofflich zu Chemikalien, Monomeren oder neuen Kunststoffen weiterverarbeitet wird. Es muss vermieden werden, dass bei CR mit einer nur geringen Ausbeute Wettbewerbsverzerrungen auftreten können. Hier wäre eine Quote von mindestens 50 % anzusetzen.

- Vor einer praktischen Gleichstellung des CR mit dem werkstofflichen Recycling sind bundeseinheitliche Mindestkriterien für Kohlenstoffausbeute, Energieeffizienz, Massenbilanzierung, Schadstoffausschleusung und tatsächlichen Substitutionseffekt festzulegen. Ein valides Monitoringsystem muss hierzu etabliert werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.
- Auch die Vorketten, wie zusätzlicher Transport-, Vorbehandlungs- und Energieaufwand, sind in einer Lebenszyklusbetrachtung zu berücksichtigen. Regulatorische Vorteile gegenüber thermischer Behandlung und mechanischem Recycling dürfen nur bei nachgewiesenem ökologischem Mehrwert bestehen.
- Nach COM(2026) 616 final soll die Rückgewinnung von Abfällen durch chemische Recyclingverfahren einschließlich thermischer Verfahren wie Pyrolyse oder Vergasung nicht von der neuen ETS-Tätigkeit der Abfallverbrennung erfasst werden, soweit die erzeugten Stoffe anschließend nicht verbrannt werden. Daraus kann ein regulatorisch asymmetrischer Wettbewerb um heizwertreiche Kunststofffraktionen entstehen. Dies verstärkt die Notwendigkeit einheitlicher Umwelt- und Bilanzierungsstandards.

Aufgrund der Komplexität, der fehlenden Begriffe und Definitionen sowie der möglichen Marktverwerfungen fordern wir:

- umfassende Definitionen und Kriterien;
- eine umfassende Folgeabschätzung;
- eine ausdrückliche prinzipielle Gleichstellung von CCU mit CR;

Die vorliegende Einführung von CR wird der Komplexität und den möglichen Folgen nicht gerecht. Daher sollten in einer separaten CR-Verordnung die notwendigen Regelungen getroffen werden.

3.4 Erweiterung der Anforderungen

Der § 24 (Anforderungen an Verbote, Beschränkungen, Kennzeichnungen, Beratung, Information und Register) wird in Abs. 4 maßgeblich erweitert.

ITAD begrüßt diese Erweiterung der Gefährdungsbeurteilung vor dem Hintergrund, dass beispielsweise Lachgaskartuschen und Einweg Vapes massive Schäden an unseren Abfallentsorgungsanlagen nachweislich verursachen und eine Gefahr des Personals besteht.

3.5 „Abfallintensität und Abfallvermeidung“

In § 3 wird der folgende Absatz 7c eingefügt:

(7c) Abfallintensität im Sinne dieses Gesetzes ist der Quotient aus dem Nettoabfallaufkommen und dem preisbereinigten Bruttoinlandsprodukt. [...]

Im neuen § 7b Ziele der Abfallvermeidung heißt es weiter:

„(1) Die Abfallintensität in Deutschland soll bis zum Jahr 2045 im Vergleich zum Jahr 2020 um 40 Prozent sinken.“

Die Abfallintensität kann man als Indikator für die Entkopplung des Abfallaufkommens von der Wirtschaftsleistung ansehen. Die Kennzahl zeigt also, wie viel Abfall bei der Erwirtschaftung einer bestimmten wirtschaftlichen Leistung entsteht.

- Sinkendes Verhältnis: Die Wirtschaftsleistung wächst stärker als das Abfallaufkommen – Abfall und Wirtschaftswachstum entkoppeln sich.
- Steigendes Verhältnis: Pro Einheit Wirtschaftsleistung fällt mehr Abfall an.

Die reine Definition aus § 3 Abs. 7c reicht allerdings nicht aus, um die Ziele in § 7b festzulegen.

- Zur allgemeinen Zieldefinition siehe auch unsere Anmerkung zu § 1 Abs. 1.
- Mehr als die Hälfte des deutschen Bruttoabfallaufkommens bestand 2023 aus Bau- und Abbruchabfällen. Deren Entwicklung hängt stark von der Baukonjunktur und insbesondere vom Bodenaushub ab. Diese Fraktion hat somit einen maßgeblichen Einfluss auf die Abfallintensität.
- Die Kennzahl kann bereits sinken, wenn das BIP schneller wächst als die Abfallmenge. Beispiel: Die Abfallmenge steigt um 1 %, das BIP steigt um 5 %, somit sinkt die Abfallintensität trotz steigender Abfallmengen. Es findet somit nur eine relative Entkopplung statt. Für echte Abfallvermeidung wäre eine absolute Entkopplung erforderlich, also wenn die Wirtschaftsleistung steigt, sollte auch die Abfallmenge tatsächlich zurückgehen.
- Das BIP misst die wirtschaftlichen Leistungen einer Nation in Geldeinheiten, nicht die physische Produktion oder den Ressourcenverbrauch. Ein höheres BIP bedeutet somit nicht zwingend, dass Produkte materialeffizienter hergestellt wurden. Die Kennzahl vermischt eine physische Größe in Tonnen mit einer monetären Größe.
- Transformiert sich eine Volkswirtschaft von Industrie/Bau zu Dienstleistungen, sinkt die Abfallmenge je Euro BIP. Eine Verbesserung der Abfallintensität findet nicht statt. Dieser Effekt kann aktuell in Deutschland festgestellt werden (zunehmende Deindustrialisierung und geringe Bautätigkeiten). Noch problematischer ist die Verlagerung abfallintensiver Produktion ins Ausland. Die bei der Herstellung importierter Waren entstehenden Abfälle (in der Regel verbunden mit einer schlechteren Abfallwirtschaft) werden dann grundsätzlich dem Produktionsland zugerechnet. Deutschland erscheint abfallärmer, obwohl sein Konsum die Abfälle weiterhin verursacht.
- Der Indikator unterscheidet nicht ausreichend zwischen der ökologischen Bedeutung verschiedener Abfallarten. Eine Tonne unbelasteter Bodenaushub geht mengenmäßig genauso ein wie beispielsweise eine Tonne Kunststoffabfälle oder gefährlicher Abfälle. Die Umwelt- und Klimabelastung, Ressourcenrelevanz und Gefährlichkeit unterscheiden sich jedoch erheblich. Ein rein massenbasierter Indikator kann deshalb ökologisch problematische Veränderungen verdecken.
- Es wird eine sinkende Abfallintensität verlangt, somit darf die Abfallmenge grundsätzlich weiter steigen – solange das BIP noch schneller steigt. Ein Ziel wie „Abfallmenge wächst höchstens so schnell wie die Wirtschaft“ ist deshalb schwächer als ein absolutes Vermeidungsziel. Aufgrund der absehbaren Wirtschaftslage in Deutschland kann jedoch erwartet werden, dass eine reale Verbesserung eintritt.
- Die Abfallintensität misst vor allem, wie sich eine mengenmäßige Abfallstatistik im Verhältnis zum BIP entwickelt. Sie ist ein brauchbarer Hinweis auf relative Entkopplung, aber kein hinreichender Maßstab für Abfallvermeidung, Ressourceneffizienz oder ökologische Entlastungen.
- Es fehlen unseres Erachtens entsprechende Simulationen für gewisse Szenarien.
 - Wir schlagen vor, dass die Abfallintensität zumindest mit und ohne Bau- und Abbruchabfälle gerechnet werden sollten.

- Es sollte geprüft werden, ob andere Indikatoren nicht besser geeignet wären – wie beispielsweise eine Rezyklateinsatzquote.
- Es hat sich gezeigt, dass durch den zusätzlichen Anschluss von Biotonnen die damit einhergehende Erfassungsmenge nicht proportional zu einer Verminderung der Bioabfallmengen im Restabfall führt. Grund ist, dass zusätzlicher Bioabfall, der derzeit nicht im System erfasst ist, durch den Wegfall/Reduzierung der Eigenkompostierung hinzukommt.
- weniger Primärrohstoffverbrauch
- Das Ziel in § 7b richtet sich an den Staat, ist also eine reine „Zielbestimmung“. Anders als im Klimaschutzgesetz fehlen hier Handlungskonsequenzen bei Zielverfehlung.
- Die EU-Verordnung Critical Raw Materials Act trat im Mai 2024 in Kraft und gilt unmittelbar auch in Deutschland. Die CMRA-Verordnung zielt darauf ab, Seltene Erden und andere kritische Rohstoffe verstärkt in der EU zu fördern, weiterzuverarbeiten und zu recyceln. Die Recyclingkapazitäten der EU sollen bis 2030 bei jedem strategischen Rohstoff um jeweils mindestens 10 % im Vergleich zur Periode 2020 bis 2022 wachsen. Auch die in Abfällen enthaltenen strategischen Rohstoffe sollen zu 45 % recycelt werden, soweit technisch möglich. Für die Recyclingwirtschaft sind besonders relevant:
 - das EU-Ziel von 25 % Recyclingkapazität bis 2030,
 - nationale Programme zur stärkeren Rückgewinnung kritischer Rohstoffe,
 - die Untersuchung von Bergbau- und Aufbereitungsrückständen,
 - Informationspflichten für Permanentmagnete,
 - die Anerkennung von Recyclinganlagen als strategische Projekte,
 - beschleunigte Genehmigungen für solche Anlagen.

Eine adäquate und unterstützende Berücksichtigung der CMRA-Verordnung lässt sich im KrWG-E nicht erkennen.

Im neuen § 7b Ziele der Abfallvermeidung heißt es weiter:

„(2) Das Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen soll bis zum Jahr 2045 im Vergleich zum Jahr 2020 um 20 Prozent sinken.“

Zu den Abfallvermeidungszielen wird in der Begründung ausgeführt:

„Die Zielvorgabe in Höhe von 40 Prozent bis 2045 ist im Vergleich zum Jahr 2020 ambitioniert, erscheint mit Blick die bisherige Entwicklung der Abfallintensität und den auf europäischer und nationaler Ebene bereits ergriffenen und weiteren geplanten Maßnahmen zur Reduzierung des Abfallaufkommens aber erreichbar.“

Die Bundesregierung betrachtet eine Reduktion des Siedlungsabfallaufkommens um 40 % bis 2045 selbst als „ambitioniert“. Auch hier gilt wieder, wie oben bereits mehrfach ausgeführt, dass die Ziele den realen Bedingungen angepasst werden sollten. ITAD bezweifelt daher, dass dieses Ziel „erreichbar“ ist. Siehe auch Aussagen in „2.4. Ziele der Abfallvermeidung“.

Entwicklungstrends

Nach einem deutlichen Rückgang des einwohnerspezifischen Aufkommens an Abfällen aus Haushalten zwischen 1995 und 2005 hat sich dieses seither auf einem durchschnittlichen Niveau von rund 450 kg je Einwohner stabilisiert. Jährliche Schwankungsbreiten ergeben sich unter anderem durch Witterungseinflüsse (z. B. außergewöhnlich heiße Sommer oder Sturmereignisse), Sondereffekte wie die Corona-Pandemie sowie sonstige außergewöhnliche Ereignisse

(Hochwasser). Die Daten zeigen, dass die Effekte der wesentlichen strukturellen Veränderungen, vor allem des Ausbaus getrennter Erfassungssysteme, bis Mitte der 2000er Jahre weitgehend wirksam geworden sind. Seitdem sind keine vergleichbaren Sprünge mehr erkennbar. Trotz weiterer Fortschritte durch Vermeidung, Einführung und Erweiterung der getrennten Erfassung ist das Gesamtaufkommen der Abfälle aus Haushalten eher stabil geblieben.

Im Vergleich zu den gesamten Abfällen aus Haushalten gingen die einwohnerspezifischen Haus- und Sperrmüllmengen stärker zurück. Von 204 kg/E im Jahr 2005 sank das Aufkommen bis 2024 auf 187 kg/E. Im Durchschnitt der letzten zehn Jahre zeigt sich jedoch, von den Corona-Jahren abgesehen, auch hier eine weitgehend stabile Entwicklung.

Wie bei den meisten anderen abfallwirtschaftlichen Zielen (Mehrwegquote, Phosphorrückgewinnung, Recyclingquote Gewerbe etc.), ist insbesondere dieses Ziel realitätsfremd.

Im neuen § 7b Ziele der Abfallvermeidung wird ein neuer Absatz 3 eingefügt

„(3) Die Verringerung der Erzeugung von Lebensmittelabfällen soll bis zum 31. Dezember 2030 betragen:

- 1. im Bereich Verarbeitung und Herstellung minus 10 Prozent gegenüber der im Jahr 2020 erzeugten Menge an Lebensmittelabfällen,*
- 2. im Einzelhandel und anderen Formen des Vertriebs von Lebensmitteln, in Gaststätten und Verpflegungsdienstleistungen sowie in Haushalten pro Kopf insgesamt minus 30 Prozent gegenüber der im Jahr 2020 erzeugten Menge an Lebensmittelabfällen.*

Im § 33a wird ein „Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen“ festgelegt.

Hier stellen sich insbesondere Definitions- und Abgrenzungsfragen.

- Die Landwirtschaft als Erzeuger von Lebensmitteln wird nicht adressiert – hier besteht eine Regelungslücke.
- Die Pflicht zur Berichterstattung ergibt sich aus der europäischen Abfallrahmenrichtlinie. Danach müssen die Mitgliedstaaten ihre Lebensmittelabfälle seit 2020 jährlich erheben und an EUROSTAT übermitteln. Dennoch stellt sich die Frage, ob sich das Reduktionsziel auf alle oder nur auf den Anteil der tatsächlich vermeidbaren Lebensmittelabfälle bezieht.
- Nicht klar ist, wie die Überschneidungen zu den Reduktionszielen aus § 7b Abs. 2 zu sehen sind.

3.6 Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen

Im § 8 Rangfolge und Hochwertigkeit der Verwertungsmaßnahmen wird in Abs. 2 eine Klarstellung vorgenommen:

„(2) Die Bundesregierung bestimmt nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 68) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates für bestimmte Abfallarten auf Grund der in § 6 Absatz 2 Satz 2 und 3 festgelegten Kriterien

- 1. den Vorrang oder Gleichrang einer Verwertungsmaßnahme und*
- 2. Anforderungen an die Hochwertigkeit der Verwertung.*

Durch Rechtsverordnung nach Satz 1 kann insbesondere bestimmt werden, dass die Verwertung des Abfalls entsprechend seiner Art, Beschaffenheit, Menge und Inhaltsstoffe durch mehrfache, hintereinander geschaltete stoffliche und anschließende energetische Verwertungsmaßnahmen (Kaskadennutzung) zu erfolgen hat.“

Die Streichung wird wie folgt begründet:

„Mit der Streichung des Wortes „anschließend“ ist nun klargestellt, dass im Rahmen einer Kaskadennutzung keine Reihenfolge von energetischen und anderen Verwertungsmaßnahmen vorgeschrieben ist. Die Regelung ist somit technologieoffen gestaltet. Als Beispiel für eine Kaskadennutzung bei der die Abfälle zunächst energetisch verwertet und erst im Anschluss recycelt werden, kann die Verwertung von Klärschlamm bzw. die Rückgewinnung von Phosphor aus der Klärschlammasche herangezogen werden.“

ITAD begrüßt die Klarstellung.

3.7 Pflichten der öffentlichen Hand

Der § 45 regelt die Pflichten der öffentlichen Hand. Diese Pflichten sollten präzisiert und erweitert werden. Daher regen wir folgende Änderungen an:

§ 45 Abs. 1 KrWG wird wie folgt gefasst:

„(1) Öffentliche Auftraggeber im Sinne des § 99 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen und Konzessionsgeber im Sinne des § 1 Absatz 1 Nummer 1 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen Die Behörden des Bundes sowie der Aufsicht des Bundes unterstehenden juristischen Personen des öffentlichen Rechts, Sondervermögen und sonstigen Stellen sind verpflichtet, durch ihr Verhalten zur Erfüllung des Zweckes des § 1 beizutragen.“

In § 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG wird wie folgt gefasst:

„(2) Die Verpflichteten nach Absatz 1 haben, insbesondere unter Berücksichtigung der §§ 6 bis 8, bei der Gestaltung von Arbeitsabläufen, bei der Beschaffung oder Verwendung von Material und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben und sonstigen Aufträgen, ~~ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen~~, Erzeugnissen den Vorzug zu geben, die“ [...].

Damit ergibt sich eine Folgeänderung in § 45 Abs. 2 Satz 3 KrWG, wo

~~„Soweit vergaberechtliche Bestimmungen anzuwenden sind, sind diese zu beachten.“~~

gestrichen wird.

Nach § 45 Abs. 2 Satz 5 (gegenwärtige Fassung) bzw. Satz 4 KrWG (wenn der jetzige Satz 3 gestrichen wird) werden folgende neue Sätze angefügt:

„Die Verpflichteten nach Absatz 1 müssen Abweichungen von den Pflichten der Sätze 1 und 2 nachvollziehbar begründen und die Begründung im Vergabevermerk dokumentieren. Die Pflichten nach Satz 1 und Satz 2 sind Bestimmungen über das Vergabeverfahren im Sinne des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Der Anspruch von Unternehmen auf Einhaltung dieser Pflichten richtet sich nach § 97 Absatz 6 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. Juni 2013 (BGBl. I S. 1750, 3245), das zuletzt durch Artikel 9 des Gesetzes vom 20. Juli 2026 (BGBl. 2026 I Nr. 215) geändert worden ist, im Übrigen

nach den allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuchs über den Schutz vorvertraglicher Schuldverhältnisse.“

Begründung

§ 45 Abs. 2 KrWG verpflichtet die öffentlichen Stellen des Bundes, bei der Beschaffung und Verwendung von Materialien und Gebrauchsgütern, bei Bauvorhaben sowie bei sonstigen Aufträgen grundsätzlich umwelt- und kreislaufwirtschaftsfreundlichen Erzeugnissen grundsätzlich den Vorzug zu geben. Dabei handelt es sich um eine echte und unmittelbar geltende Rechtspflicht der öffentlichen Stellen des Bundes bei öffentlichen Ausschreibungen, die unter bestimmten Voraussetzungen bis zu bestimmten Grenzen besteht (sog. konditionierte Begründungspflicht).

Mit der im Oktober 2020 eingeführten Regelung wollte der Gesetzgeber insbesondere den Einsatz von Rezyklaten in der öffentlichen Beschaffung des Bundes stärken. Der Anwendungsbereich ist dabei nicht auf Rezyklate im engeren Sinne beschränkt. Er erfasst auch andere kreislaufwirtschaftsfreundliche Erzeugnisse und Sekundärmaterialien wie beispielsweise mineralische Ersatzbaustoffe. Die Bevorzugungspflicht ist ausdrücklich auch bei der Gestaltung von Vergabeverfahren zu berücksichtigen.

Die praktische Wirksamkeit der Regelung wird jedoch durch den Satzteil von § 45 Absatz 2 Satz 1 KrWG „ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen“ erheblich eingeschränkt. Aufgrund dieser Formulierung können insbesondere Bieter, Hersteller oder Händler kreislaufwirtschaftsfreundlicher Produkte grundsätzlich keinen vergaberechtlichen Rechtsschutz verlangen, wenn ein öffentlicher Auftraggeber die Bevorzugungspflicht nicht beachtet. Dies betrifft etwa Fälle, in denen rezyklathaltige oder aus anderen Sekundärrohstoffen hergestellte Produkte bereits in den Vergabeunterlagen ausgeschlossen oder bei der Zuschlagsentscheidung nicht angemessen berücksichtigt werden.

Damit besteht zwar eine gesetzliche Verpflichtung der öffentlichen Auftraggeber, den betroffenen Unternehmen fehlt jedoch eine wirksame Möglichkeit, deren Einhaltung gerichtlich überprüfen zu lassen und gegen rechtswidrige Vergabeverfahren vorzugehen. Verstöße gegen § 45 Abs. 2 KrWG können daher in der Praxis weitgehend ohne rechtliche Konsequenzen bleiben. Dies schwächt sowohl die Verbindlichkeit der Vorschrift als auch ihre beabsichtigte Wirkung auf den Absatz von Rezyklaten und anderen Sekundärmaterialien.

Aus diesem Grund sollte der Satzteil „ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen“ aus § 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG gestrichen werden. Gleichzeitig und als logische Konsequenz sollte im Gesetzestext ausdrücklich festgelegt werden, dass der hierdurch entstehende Rechtsschutz sich nach den üblichen Regelungen des Vergaberechtsschutzes richtet – GWB-Rechtsschutz für Oberschwellenvergaben und Zivilrechtsschutz für Unterschwellenvergaben (siehe Änderung von § 45 KrWG Absatz 2 Satz 7 neu und Satz 8 neu KrWG). Auf diese Weise würde die grds. Bevorzugungspflicht des § 45 Absatz 2 Satz 1 KrWG justiziabel.

Für eine umfassendere Stärkung der kreislaufwirtschaftsfreundlichen Beschaffung sollte der Anwendungsbereich darüber hinaus auf alle öffentlichen Auftraggeber (auch auf solche auf Ebene der Länder und Kommunen) ausgeweitet werden. Bislang richtet sich § 45 KrWG im Wesentlichen an öffentliche Stellen des Bundes. Eine Einbeziehung der Länder und Kommunen durch Änderung des § 45 Absatz 1 KrWG würde die Wirkung der Regelung erheblich vergrößern, da ein wesentlicher Teil der öffentlichen Beschaffung auf diesen Ebenen stattfindet. Als Anknüpfungspunkt dient der allgemeine Begriff des öffentlichen Auftraggebers nach § 99 GWB, der auch die vergaberechtlich verpflichteten Stellen der Länder und Kommunen umfasst (vgl. die Begriffe

„Gebietskörperschaften“ und juristische Personen des öffentlichen und des privaten Rechts“ in § 99 Nr. 1 und Nr. 2 GWB).

Des Weiteren sollten Abweichungen von der Bevorzugungspflicht behördlich begründet werden müssen (siehe Änderung in § 45 Absatz 2 neuer Satz 6 bzw. 5 KrWG). Zu Recht ist im § 45 verankert, dass die Beschaffungspflichten nur soweit gelten, als die „Erzeugnisse“ für den vorgesehenen Verwendungszweck geeignet sind, durch ihre Beschaffung oder Verwendung keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen und keine anderen Rechtsvorschriften entgegenstehen.

Soweit aber ein öffentlicher Auftraggeber von der Regelung in § 45 Abs. 2 Satz 2 KrWG Gebrauch machen und im Einzelfall die Beschaffungspflichten nach § 45 Abs. 2 Satz 1 KrWG teilweise oder ganz nicht umsetzen will, sollte er verpflichtet sein, eine entsprechende Begründung zu dokumentieren. Insbesondere für den Fall, dass bei Bauvergabeverfahren die Ausschreibungsstelle nach Prüfung der Bevorzugungspflichten die Entscheidung trifft, dass MEB in der Ausschreibung ausgeschlossen (bzw. ausschließlich Primärbaustoffe ausgeschrieben) werden sollen, sollte dies im anzufertigenden Vergabevermerk begründet werden. Nur dies ermöglicht für den Einzelfall eine transparente und nachprüfbare Nachvollziehbarkeit. Ein solcher Vergabevermerk muss entsprechend für die Öffentlichkeit einzusehen sein (Online-Portal).