

## Stellungnahme

# Entwurf einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS)

[Entwurfsversion vom 17. Juni 2024]

Berlin, 09.07.2024

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 Entwurf der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) Stellung beziehen zu können, wovon wir hiermit Gebrauch machen. Wir würden es begrüßen, wenn die von uns angesprochenen Punkte im Rahmen dieser Stellungnahme Eingang in das weitere Verfahren finden würden.

## Rolle des Handwerks in einer Kreislaufwirtschaft

Der Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) begrüßt die Entwicklung einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS), die zum einen den Schutz der Umwelt und damit unserer natürlichen Lebensgrundlagen zum Ziel hat und zum anderen einen wesentlichen Beitrag zur Sicherung der Rohstoffversorgung leisten soll. 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 die NKWS, Netzwerke zwischen Handwerk, Industrie, Entsorgern und Forschungseinrichtungen stärkt, 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 halte wir es für unbedingt erforderlich, dass die Ziele der NKWS sowie die Instrumente und Maßnahmen, die sich daraus ableiten, nach folgenden Kriterien ausgerichtet sein müssen:

- Praxistauglichkeit
- Wirtschaftlichkeit
- technologische Umsetzbarkeit

Der ZDH ist 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 der NKWS kein zusätzlicher bürokratischer Aufwand erzeugt werden, um die Akzeptanz und somit auch das Engagement der Wirtschaft nicht auszubremsen und letztlich zu gefährden.

## Allgemeine Anmerkungen

### Definition von Kreislaufwirtschaft

Die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie weitet den Fokus auf alle sogenannten R-Strategien der Kreislaufwirtschaft aus, was wir als sehr positiv beurteilen. Denn bislang hat man mit dem Begriff „Kreislaufwirtschaft“ nur das Recycling verbunden, welches aber weiter unten in der Abfallhierarchie steht. Mit der Ausweitung des Begriffes auf Strategien wie „Refurbishment“, „Remanufacturing“ und „Repair“ können Produkte bzw. Materialien länger im Kreislauf zirkulieren.

Die **NKWS sollte dennoch klarer definieren, was Kreislaufwirtschaft bedeutet** und welche Begriffe hier synonym verwendet werden. Mal ist die Rede von zirkulärem Wirtschaften, mal von Circular Economy, mal erscheinen beide Begriffe in einer Aufzählung. Das erweckt den Eindruck, dass es sich um unterschiedliche Konzepte handelt. Wir empfehlen daher, dass die NKWS sich auf einen Begriff festlegt bzw. klar definiert, welche Begriffe synonym verwendet werden. Dies geschieht bspw. nur für das Begriffspaar „Circular Economy“, wie die Fußnote 1 auf S. (i) dann auf S.122 des Entwurfes der NKWS ausführt.

### Digitaler Produktpass

Zentrale Voraussetzung für die Transformation zur Kreislaufwirtschaft ist die Transparenz der Wertschöpfungskette. Der digitale Produktpass (DPP) kann hierfür zum wesentlichen Instrument werden, um Datensätze zu Inhaltsstoffen, Reparierbarkeit und Recyclingfähigkeit zwischen den verschiedenen Akteuren der Wertschöpfungskette zu teilen. Derzeit erfolgt die konzeptionelle und technische Entwicklung des Digitalen Produktpasses. Aus Sicht des Handwerks darf es hier keinen Top-Down-Ansatz mit Vorgaben zur Produktdatenoffenlegung geben, der durch industrielle Interessen getrieben wird. Der DPP muss einen **Bottom-up-Ansatz verfolgen**, beginnend mit der Produktdatenbereitstellung bis zum handwerklichen Produkt, sowie zuverlässig arbeitende niederschwellige IT-Systeme.

Grundsätzlich gilt es, **handwerklich erzeugte Produkte im DPP von Industrieprodukten zu unterscheiden**. Typische handwerkliche Produkte sind im Gegensatz zur industriellen Massenfertigung bedarfsgerecht gestaltete Einzelanfertigungen oder Kleinserienprodukte. Diese Erzeugnisse entstehen häufig aus Vorprodukten, die Baukastensystemen entnommen werden. Im Ergebnis entstehen typischerweise kundenspezifische Sonderanfertigungen, die industriell gar nicht oder zumindest nicht wirtschaftlich angefertigt werden können. Wegen der handwerklichen Fertigung und ihrer besonderen Wertigkeit sind diese Produkte in der Regel gut zu warten, langlebig, reparierbar, in Teilen wieder verwendbar und recyclingfähig. Die **Anwendung des DPP und somit auch die Pflichten der Erzeuger von Produkten müssen auf diese Einzelanfertigungen und Kleinserien,**

**wie sie im Handwerk üblich sind, und die betriebliche Belastbarkeit von KMU angepasst werden.**

Die Vorbereitung zur Bereitstellung und Anwendung von DPPs für handwerklich erzeugte Produkte benötigt im Vergleich zu Industrieunternehmen aufgrund ihrer Spezifika deutlich mehr Zeit. Die Umsetzung von DPP-Berichtspflichten sollte deutlich nach der Umsetzung industriell gefertigter Produkte erfolgen.

Die **Ausgestaltung des DPP** muss daher **angemessen im Aufwand und in der Komplexität erfolgen**, und KMU **Umsetzungstools zur Unterstützung bei der Anwendung des DPP** (und ggf. spezielle Trainings zur Einführung derartiger Systeme) an die Hand bekommen.

Aus Sicht des Handwerks braucht es einen **guten Informationsaustausch zwischen Herstellern von Produkten und den Recyclern** über bestimmte besorgnisregende Stoffe in Produkten, um diese im Recyclingverfahren gezielt ausschleusen zu können. Dies ist insbesondere bei Verpackungen, die im Lebensmittelhandwerk genutzt werden, von besonderer Relevanz.

## Fokus auf Produkt-Service-Konzepte

Der ZDH begrüßt, dass kreislauffähige „Product-as-a-Service“-Geschäftsmodelle im Fokus der NKWS stehen und die Etablierung solcher Geschäftsmodelle durch finanzielle Anreize erleichtert werden sollen. Wir befürworten, dass **Servicemodelle sowie Wartungs-, Reparatur- und Aufrüstungsmaßnahmen stärker auch von Öffentlichen Auftraggebern genutzt** werden sollen. Dies darf aber nicht dazu führen, dass Hersteller eine ausschließliche Bindung an den eigenen Kundendienst mit verkaufen. **Zugang zu Reparatur und Wartung muss auch für herstellerunabhängige Handwerksbetriebe weiterhin möglich** sein.

## Spezielle Anmerkungen zu einzelnen Kapiteln der NKWS

### Nachhaltiger Konsum und Handel (Kapitel 3.3)

Bei der Umsetzung der EU-Richtlinie „Right to Repair“ in deutsches Recht muss eine **überschießende Umsetzung der neuen Regelungen zulasten von Handwerksbetrieben vermieden** werden.

Während sich ergänzende Regelungen hinsichtlich eines unkomplizierten Zugangs zu erschwinglichen Ersatzteilen positiv auf Reparaturbetriebe auswirken können, würden **Überlegungen hinsichtlich einer verlängerten Beweislastumkehr eine unverhältnismäßige Belastung für Handwerksbetriebe darstellen**. Jede Verschärfung kaufrechtlicher Gewährleistungsregelungen im Verbraucherrecht geht zulasten von Handwerksbetrieben, die Verbraucherkaufverträge schließen. Eine **Verlängerung der Beweislastumkehr**

**würde für viele Handwerksbetriebe ein erhöhtes Haftungsrisiko, mehr Rechtsunsicherheit, stärkere finanzielle Belastung und einen Wettbewerbsnachteil bedeuten.**

Die überwiegend klein- und mittelständisch geprägten Betriebe haben in der Regel wenig Mitarbeitende, keine eigene Rechtsabteilung sowie wenig finanziellen Spielraum und verfügen daher nicht über die notwendigen Ressourcen, um die Auswirkungen von verschärften Gewährleistungsregelungen adäquat zu bewältigen. Eventuell bestehende Rückgriffsansprüche gegen Lieferanten sind in der Regel schwer durchsetzbar und mit hohem Aufwand verbunden.

## Ökonomische Instrumente und Finanzierung KMU-tauglich machen (Kapitel 3.5)

Das Handwerk sieht die **Taxonomie** bisher aus mehreren Gründen kritisch: Die Wirtschaftsaktivitäten werden auf Basis der NACE-Codes festgelegt, die für das Handwerk oftmals nicht eindeutig sind. Zudem wird ein Großteil handwerklicher Wirtschaftsaktivitäten bisher nicht in der Taxonomie berücksichtigt und gelten deshalb als nicht taxonomiefähig. Und selbst bei Handwerksaktivitäten, die in der Taxonomie enthalten sind, scheitern insbesondere kleinere und mittlere Betriebe aufgrund des umständlichen Verfahrens zum Nachweis der Taxonomiekonformität daran, ihre Nachhaltigkeit zu belegen bzw. die Anforderungen sind aufgrund ihrer Komplexität kaum zu erfüllen bzw. die definierten Grenzwerte sind nicht erreichbar. Des Weiteren wird in der Taxonomie die Frage des Übergangs zu nachhaltigem Wirtschaften nicht abgebildet, d.h. als taxonomiekonform gilt ein Unternehmen, dass die niedrigen Grenzwerte bereits einhält und nicht ein Unternehmen, das die Einhaltung niedriger Grenzwerte anstrebt.

Damit sind weder die Taxonomiefähigkeit noch die Taxonomiekonformität geeignete Indikatoren, anhand derer eine mögliche Förderung festgemacht werden sollte. Fördermaßnahmen, die sich an der Taxonomie orientieren, gehen an einem Großteil der kleinen und mittelgroßen Unternehmen (KMU) vorbei. Förderinstrumente müssen vielmehr so konzipiert werden, damit alle Betriebe, die den Transformationspfad beschreiten, daran partizipieren können.

Handwerksbetriebe finanzieren sich überwiegend über klassische Bankdarlehen, Leasing oder Lieferantendarlehen. Kapitalmarktinstrumente spielen dagegen kaum eine bis keine Rolle. Diesem Umstand muss auch im **Finanzierungs- und Förderangebot der NKWS** Rechnung getragen werden – es muss **mittelstandsfreundlich ausgestaltet** sein.

Das **Handwerk muss zwingend an der Konzeption der Fördermaßnahmen beteiligt werden**, damit diese auch im Handwerk ankommen und Wirkung entfalten können. Der Zugang zu entsprechenden Fördermaßnahmen muss deshalb bürokratiearm und mit erreichbaren Zielvorgaben ausgestattet werden. Zusätzlich sind im Handwerk genutzte Instrumente als Zugangskriterium zu berücksichtigen, wie z.B. die Anerkennung von freiwilligen Mitgliedschaften in Umwelt- und Klimaallianzen, die Nutzung des E-Tools aus der „[Mittelstandsinitiative Energiewende und Klimaschutz \(MIE\)](#)“, des ZWH-

Nachhaltigkeitsnavigators, des Umweltmanagementsystems QuB (Qualitätsverbund umweltbewusster Betriebe) etc.

Der ZDH befürchtet, dass die vorgesehene Erhebung von Daten im Rahmen der NKWS bzw. die Vorgabe von Mindesteinsparmengen z.B. beim Rohstoffverbrauch unweigerlich zu weiteren bürokratischen Lasten der Unternehmen durch Dokumentationspflichten führen wird. Die **Einführung zusätzlicher Datenanforderungen lehnen wir daher ab.**

Insbesondere Angaben zu Rezyklatmengen in Vorprodukten bzw. Recyclingquoten bei Vorprodukten sind für handwerkliche KMU kaum zu erbringen. Dies hat die Beteiligung von Betrieben an der [Konsultation des freiwilligen Berichtsstandards \(VSME\)](#) ergeben. Ein Großteil der Betriebe im ZDH-Feldtest schätzte insbesondere den Fragenkomplex zu Ressourcenverbrauch, Kreislaufwirtschaft und Abfallmanagement als schwer ein. Die Betriebe gaben an, dass Informationen zu Recyclingquoten bei Vorlieferanten kaum abrufbar bzw. kaum valide waren. Ein ähnliches Problem stellte sich auch bei Dokumentationspflichten der Abfallmengen dar. Hier sind Handwerksbetriebe auf die Informationen, Erklärungen und Daten der nachgeschalteten Akteure der Entsorgungskette angewiesen (externe Beförderer, Annahmestellen, Sortier- und Vorbehandlungsanlagen), die selten vollständig zur Verfügung gestellt werden.

Der Hinweis auf S. 33 des Entwurfes des NKWS „*Die Bundesregierung erarbeitet Vorschläge für Förderinstrumente, mit denen insbesondere die gesamte Infrastruktur für Recycling gefördert werden soll.*“ sollte unbedingt dahingehend ergänzt werden, dass die **Klärung von Haftungsfragen von RC-Teilen** mitgedacht wird. Denn Kfz-Betriebe haben uns im VSME-Feldtest (s. der vorhergehende Aufzählungspunkt) die Rückmeldung gegeben, dass sie gar keine aufbereiteten Teile verwenden dürfen, weil sonst die Versicherung, die in der Regel Auftraggeber ist, keine Haftung übernehme.

## Qualifizierung (Kapitel 3.10):

Die berufliche Bildung in Deutschland wird zu Recht von allen politischen Akteuren einheitlich als Erfolgsmodell bezeichnet. Die sozialpartnerschaftlich getragene Verantwortung für das Berufsbildungssystem und die fortwährende, bedarfsgerechte Anpassung der Ausbildungs- und Fortbildungsberufe durch die, mit dem hierfür notwendigen Expertenwissen ausgestatteten Berufsfachverbände, sind Garanten für diesen Erfolg.

Auch im Kontext Kreislaufwirtschaft ist die berufliche Bildung nach unserer Auffassung sehr gut aufgestellt und für mögliche Anpassungsnotwendigkeiten durch ihre bewährten Vernetzungs- und Gremienstrukturen bestens gerüstet (z. B. Allianz für Aus- und Weiterbildung, Hauptausschuss des Bundesinstituts für Berufsbildung). Daher irritiert es, dass dies nicht ersichtlich wird und Maßnahmen, die dies unterstreichen, bisher im Entwurf der NKWS keine Würdigung finden.

In den anderen Abschnitten in Kapitel 3 findet sich überwiegend ein Passus „Status Quo, Potentiale“. Dieser fehlt in Abschnitt 3.10 gänzlich. Struktur des und Modernisierungswege im Berufsbildungssystem sollten einleitend im Abschnitt 3.10 kurz dargelegt werden. Die Einführung der neuen Standardberufsbildposition „Umweltschutz und Nachhaltigkeit“, sowie eine thematisch passende Novellierung eines Ausbildungsberufes (z.B. den zum 1. August 2024 in Kraft tretenden Beruf „Umwelttechnologe/-technologin für

Kreislauf- und Abfallwirtschaft“) könnten als **Beispiele für die Funktionsfähigkeit des Berufsbildungssystems auch im Kontext Kreislaufwirtschaft** kurz ausgeführt werden.

Bei den in Abschnitt 3.10 aufgeführten Maßnahmen (sowohl die Spiegelstriche als auch im Abschnitt „Maßnahmen und Instrumente“), wird nicht ersichtlich, ob im Kontext Qualifizierung neue Maßnahmen im Zusammenhang mit der NKWS aufgesetzt, bestehende Maßnahmen mit geändertem Schwerpunkt fortgesetzt (Netzwerk „Bildung für Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz“ (BilRess), Projektagentur Berufliche Bildung für Nachhaltige Entwicklung (PA-BBNE)) oder bestehende Maßnahmen in ihrer jetzigen Ausrichtung weitergeführt werden sollen.

Die **Anpassung von Ausbildungsstrukturen und -inhalten an die Bedarfe des Arbeitsmarktes ist in der Berufsbildung eine Daueraufgabe** und wird auch Anforderungen des **zirkulären Wirtschaftens mitberücksichtigen**. Ob es hierfür, wie unter „Maßnahmen und Instrumente“ angedeutet, „neue Berufsbilder“ braucht oder ob es der „Erweiterung von Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrplänen, Prüfungsordnungen“ bedarf können die Sozialpartner in den hierfür vorgesehenen Prozessen und Strukturen am besten bewerten.

Sofern die angedachte **Plattform für Kreislaufwirtschaft** eine Arbeitsgruppe zum Thema Qualifizierung vorsieht (s. S. 116 des Entwurfes der NKWS: „*Den inhaltlichen Kern der Plattform sollen [...] Arbeitsgruppen zu Querschnittsthemen bilden.*“), sollten **die Berufsbildungsexpertinnen und -experten der Sozialpartner hierbei zwingend mitberücksichtigt** werden. Zudem gilt es ein derartiges Gremium sinnvoll in die vorhandenen Strukturen (z.B. Nationale Plattform „Bildung für nachhaltige Entwicklung (BNE)“, Nationale Weiterbildungsstrategie etc.) einzufügen bzw. im Aufgabenzuschnitt von diesen abzutrennen.

Die Maßnahmen zur Integration notwendiger Kompetenzen zu Kreislaufwirtschaft und Ressourceneffizienz lassen die frühkindliche Bildung und die schulische Bildung außen vor, obwohl deren hoher Stellenwert bereits im Einleitungsabsatz herausgestellt wird. Aus unserer Sicht sollte **bereits in der Kita und in der Grundschule mit entsprechenden Maßnahmen gestartet** werden (z.B. Aufgreifen von entsprechenden Bildungsinhalten in Kindergarten und Schulen, Bereitstellung von zusätzlichen personellen Ressourcen für diese Aufgaben). Denn wenn es darum geht, das Verständnis über den Wert von Ressourcen in allen gesellschaftlichen Bereichen zu schaffen, kann in der Bildung nicht früh genug damit begonnen werden.

## Abfallvermeidung (Kapitel 3.11)

In den Siedlungsabfällen sind nach dem Entwurf der NKWS auch hausmüllähnliche Abfälle aus Gewerbe enthalten. Damit wären Handwerksbetriebe zweifacher Verursacher von Siedlungsabfällen: einmal über die Verpackungen, die über die privaten Haushalte entsorgt werden und als Gewerbebetrieb. Aus Sicht des ZDH sollte deshalb sichergestellt werden, dass die **Zielgrößen zur Abfallvermeidung nicht als Zielgrößen jedes einzelnen**

**Siedlungsabfallverursachers** – womöglich noch mit Nachweispflicht – **verstanden** werden könnten.

Zur Abfallvermeidung gehört auch die Nutzung von Mehrweg. Die Zielsetzung, bis 2045 flächendeckend Mehrwegsysteme im Verpackungsbereich zu etablieren, ist klar vorgegeben. Aber schon die Einführung der Mehrwegangebotspflicht im Jahr 2023 zeigt, dass der Gesetzgeber die Praxis nicht im Blick hat. Beispielsweise gelten die Kriterien für eine Ausnahme von der Mehrwegangebotspflicht nicht für die einzelne Filiale, sondern für das gesamte Unternehmen. So fallen auch kleine Standorte, die nicht über die entsprechenden Räumlichkeiten und Personal für eine Mehrweglogistik verfügen, auch unter die Angebotspflicht. Für die Umsetzung einer nationalen Strategie zur Vermeidung von Abfällen braucht es auch die **Akzeptanz der Betriebe**. Das Handwerk fordert daher vom Gesetzgeber und den Behörden, die **sachlichen Kritikpunkte zur Umsetzung der Mehrwegangebotspflicht ernst zu nehmen**.

## Handlungsfeld Bau- und Gebäudebereich (Kapitel 4.8)

In den nächsten Jahren stehen in Deutschland – gesellschaftlich gewollte und politisch beschlossene – dringend notwendige Bauaufgaben an, die es zu bewältigen gilt. Neben der Aufgabe, bezahlbare und nachhaltige Wohnungen zu schaffen, muss das Baugewerbe parallel die ebenfalls riesige Aufgabe der Sanierung der Verkehrs- und Energieinfrastruktur bewerkstelligen. All diese Maßnahmen benötigen eine enorme Menge an Ressourcen, sind aber notwendig, um die festgelegten Ziele im Klimaschutz, Wohnungsbau und Verkehr erreichen zu können.

Hierbei ist es wichtig, dass es einen „**technologie- und baustoffunabhängigen Wettbewerb am Bau**“ gibt: Jeder Baustoff weist in Abhängigkeit von Rohstoffeinsatz, Herstellungsprozess, Transportentfernung und Einbauverfahren sowie Rezyklierbarkeit und Entsorgung eine eigene Ökobilanz auf, die ganzheitlich auf der Ebene des gesamten Bauwerks betrachtet werden. Wie bei den Baustoffen darf auch die Wahl der Bauweise, ob Leicht- oder Massivbau, sowie die Anwendung einzelner Bauverfahren, ob modular, seriell, klassisch (individuell) oder mit 3D-Druck, keiner Wettbewerbseinschränkung unterliegen. Ausschlaggebend für eine Bewertung auf Bauwerksebene muss die bestmögliche Erfüllung der Nachhaltigkeitskriterien sein.

**Der ZDH lehnt eine grundsätzliche Priorisierung von Bestandserhalt vor Neubau durch die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie ab.** Neben sinnvoller Bestandserhaltung wird es auch immer notwendigen Neubau geben. Nicht die politische Entscheidung, sondern eine **sachliche Bewertung von Gebäuden sollte zu einer sinnvollen Entscheidung für den Gebäudeerhalt, einen Teillabriß, oder einen selektiven Rückbau führen**. Es gilt immer abzuwägen, inwieweit ein energetisch optimierter Neubau die langfristig bessere Alternative sein kann. Auch eine Schadstoffbelastung kann z. B. einer Um- und Weiternutzung von Gebäuden entgegenstehen.

Die deutliche Absage der NKWS an den Neubau und die primäre Unterstützung von Bestandserhalt und Umnutzung, sowie die Vermeidung von Rückbau, werden den Aufgabenstellungen der Zukunft in Hinblick auf das Erreichen der Klimaschutzziele, den Umbau der Energieversorgung und die Sanierung der Infrastruktur nicht gerecht. Der **Neubau ist unerlässlich, um die erforderlichen Maßnahmen zur Klimawende umzusetzen**:

**Klimaschutzziele:** Auch neue, energieeffiziente Gebäude tragen erheblich zur Reduzierung von CO2-Emissionen bei, ohne die Wichtigkeit der energetischen Sanierung des Bestandes zu verneinen.

**Energieversorgung:** Der Ausbau von Infrastrukturen, wie beispielsweise Versorgungsnetzen und Windkraft- und Photovoltaikanlagen, erfordert Neubauten und auch teilweise den Rückbau von ineffizienten Anlagen, um an gleicher Stelle effizientere und langlebigere Anlagen zu installieren. So können die dort schon vorhandenen Netzstrukturen weiter genutzt werden.

**Sanierung der Infrastruktur:** Straßen, Brücken und Bahnanlagen müssen neu gebaut oder umfassend saniert werden, um lokale Lieferketten und den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs zu gewährleisten.

Die Bauwirtschaft leistet einen großen Beitrag dazu, dass die Klimawende überhaupt möglich ist. Alle notwendigen Baumaßnahmen müssen umgesetzt werden, und dies ist nicht nur mit den vorhandenen, teilweise maroden Strukturen möglich. **Neubau gehört, sinnvoll angewendet, zu einem wichtigen Beitrag zum Erreichen der Ziele und muss in der NKWS auch dementsprechend als integraler Bestandteil einer nachhaltigen Bauwirtschaft Berücksichtigung finden.**

Es muss in der NKWS unbedingt der Konflikt aufgelöst werden, der aus den widersprüchlichen Zielen entsteht, einerseits Abriss und Neubau zu vermeiden (Erhalt vor Neubau), um Ressourcen zu schonen, andererseits die Recyclingquoten zu erhöhen (Nutzung von Sekundärrohstoffen soll gesteigert) werden, was nur durch den Rückbau von Baustrukturen im Hochbau und der Infrastruktur möglich ist. Diese widersprüchlichen Ziele schaffen einen Konflikt:

Richtig ist, dass die **Potentiale zur Schaffung von Wohn- und Gewerbeträßen im Gebäudebestand auch Aufstocken, Anbau und andere Formen der Verdichtung in den Blick genommen** werden. Dieser Punkt auf S. 87 des Entwurfes der NKWS muss aus Sicht des ZDH noch **durch folgenden Passus ergänzt werden**: „Potentiale zur Schaffung von Wohn- und Gewerbeträßen im Gebäudebestand werden durch Nachverdichtung, Aufstockung, Sanierung, Umbau und Nutzungsflexibilität ausgeschöpft **und auch durch stadtentwicklungspolitische Maßnahmen ergänzt**“.

Die auf S. 88 des Entwurfes der NKWS in Aussicht gestellte **Erleichterung von Bestandsverweiterungen** begrüßen wir.

Sprachlich sollte das Handlungsfeld „Bau- und Gebäudebereich“ dahingehend angepasst werden, als dass es nicht nur die „Bauindustrie“ **adressiert**, sondern **auch das Baugewerbe, also auch die Handwerksbetriebe der Bau- und Ausbaugewerke**.

Mit den vorhandenen Möglichkeiten und Mengen an Primär- und Sekundärrohstoffen muss sorgfältig und ehrlich umgegangen werden. Die im Entwurf der NKWS auf S. 86 formulierte Vision, dass „*der Bedarf an mineralischen Rohstoffen [...] zu einem erheblichen Anteil über die Materialien gedeckt [wird], die im Zuge von selektivem Rückbau oder einer Sanierung sortenrein aus Gebäuden und Bauwerken entnommen und gezielt für die Baustoffindustrie aufbereitet werden*“, betrachten wir als realitätsfern.

Diese Priorisierung von Sekundärrohstoffen (RC-Material) über Primärmaterial ist ein wichtiger Schritt zur Förderung der Kreislaufwirtschaft. Es hilft, den Verbrauch von Primärrohstoffen zu reduzieren und unterstützt die Marktakzeptanz von recycelten

Baustoffen. Aber auch hier gilt zunächst zu prüfen, was wo zur Verfügung steht. **Wir sprechen uns aber ganz klar gegen Quoten aus**, denn dies wird den lokal und regional sehr unterschiedlich vorhandenen RC-Materialien nicht gerecht. Vielmehr sollte darauf fokussiert werden, **Stoffströme durch digitale Lösungen sichtbar** zu machen, um dort, wo vorhanden, alle Sekundärmaterialien verwenden zu können, aber dort, wo regional und lokal nicht vorhanden, die dementsprechend lokal vorhandenen Primärrohstoffe nutzen zu können. Wenn keine geeigneten RC-Materialien vor Ort zur Verfügung stehen, müssen weiterhin Primärrohstoffe verwendet werden können.

Die Menge der für Recyclingmaterial zur Verfügung stehenden Gesteinskörnungen, die aus dem Rückbau von Gebäuden und dem Straßenaufbruch gewonnen werden können, liegt jährlich bei etwa 77 Mio. Tonnen. Das sind gerade einmal 13 Prozent des Gesamtbedarfes an Gesteinskörnungen. Davon geht gut die Hälfte in den Straßenbau, mit einer sehr guten Verwertungsquote von über 90 Prozent. Das ist ein nahezu geschlossener Kreislauf, der nicht durchbrochen werden sollte. In der anderen Hälfte der recycelten Gesteinskörnungen, also bei lediglich etwa 7 Prozent, befindet sich das Potential für RC-Gesteinskörnungen. Die Mengen, die es bräuchte, um den Gesamtbedarf an Gesteinskörnung zu decken, stehen durch Rückbau nicht in geeigneter Qualität zur Verfügung.

Leider sind mineralische Ersatzbaustoffe trotz ihrer gütegesicherten Aufbereitung rechtlich gesehen immer noch Abfall. Das führt zu erheblichen **Rechtsunsicherheiten im Umgang und Einbau dieser Ersatzbaustoffe**, insbesondere bei öffentlichen Auftraggebern.

Wir begrüßen, dass die NKWS die **Regelung des Abfallende von Ersatzbaustoffen nach dem Regelungssystem der Ersatzbaustoffverordnung (EBV)** vorsieht, um die Akzeptanz von Ersatzbaustoffen zu verbessern.

Der ZDH fordert, dass **der Produktstatus für die mineralischen Stoffströme aller 35 Materialklassen der EBV geregelt** und eine **rechtliche Klarstellung zur rechtssicheren Verwendung von Nebenprodukten als mineralische Ersatzbaustoffe vorgenommen wird**. Die **Regelungen zum Abfallende sollten** aus unserer Sicht **in die EBV integriert** werden.

**Für das Recycling von mineralischen Stoffen, die in den Hochbau gehen**, gibt es aus Sicht des ZDH **keinen regulatorischen Regelungsbedarf**, denn die Verwendung ist durch Normen geregelt. Hier gilt es logistische Herausforderungen anzugehen, z.B. Möglichkeiten der dezentralen Sammlung und Lagerung sowie die Organisation von Sammel-Transporten größerer Fraktionen zu zentralen Aufbereitungsanlagen (z.B. Gips).

Die Einführung eines **digitalen Gebäude(ressourcen)passes (GRP)** sollte aufgrund des zu erwartenden Aufwandes **nur für Neubauten** umgesetzt werden. Bestandsbauten, Umbauten und Sanierungen sollten ausgeklammert werden. Zudem ist das (dauerhaft nutzbare) Dateiformat zu klären, dass bundesweit einheitlich sein soll und muss.

In Hinblick auf Baukonstruktionen, die den **selektiven Rückbau** erleichtern, sei auf die Folgen für die Fachregeln hingewiesen, wie etwa die Fixierung von Dachbahnen mit Klebern oder die Verwendung von Verbundstoffen wegen des Wurzel- oder Brandschutzes.

Aus diesem Grund plädieren wir dafür, dass die **Bauphysik und der geschuldete Bau-Erfolg Vorrang vor dem Baurecycling** haben.

Die „**Bauteilsichtungspflicht vor Abbruch**“ mit Bestandsinventur macht Sinn, da diese Gutachten **helfen, die Entsorgungsnotwendigkeiten zu kalkulieren**.

## Öffentliche Beschaffung (Kapitel 4.11):

Bund, Länder und Kommunen haben mit der öffentlichen Beschaffung einen zentralen Hebel, mit dem sie einen Markt für zirkuläre Produkte und Dienstleistungen schaffen können. Der ZDH erwartet, dass die **Öffentlichen Hand ihrer Vorbildfunktion zur Förderung von Kreislaufwirtschaft gerecht** wird. Dabei gilt es aus unserer Sicht einige Punkte zu beachten:

Das Handlungsfeld „Öffentliche Beschaffung“ sollte neben Liefer- und Dienstleistungsaufträge **auch Baubeschaffungen öffentlicher Beschaffungsstellen adressieren**.

Zusätzlich zu einer zentralen Stelle, die zu zirkulärer Beschaffung berät, braucht es auch grundsätzlich besser qualifizierte Mitarbeitende in den Beschaffungsstellen, um die immer weiter steigenden Anforderungen von Vergabeverfahren bewältigen zu können. Das würde dazu beitragen, dass im Zuge von Beschaffungsvorgängen Lebenszyklusbe trachtungen bei der Entscheidung für ein Angebot auch praktisch umgesetzt werden könnten und nicht allein der Preis als Entscheidungskriterium herangezogen würde.

Wir begrüßen, dass **ein Ausschluss von Sekundärrohstoffen bei Öffentlichen Ausschreibungen künftig nicht mehr möglich** sein soll. Die Beschaffung gebrauchter oder wieder aufbereiteter Produkte sollte zumindest als gleichzusetzende Alternative zur Neuan schaffung angesehen werden. So sollten beispielsweise runderneuerte Nutzfahrzeureifen als Alternative zu Neureifen bei den Beschaffungsvorgänge auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene fest verankert werden.

Eine Weiterentwicklung der „AVV-Klima“ darf keinesfalls dazu führen, dass Unternehmen die eigene Nachhaltigkeit mittels Audits oder Zertifizierungen nachweisen müssen. KMU wären von den hieraus resultierenden Kosten unverhältnismäßig stark belastet, der Wettbewerb würde zulasten von KMU eingeschränkt.

Der ZDH begrüßt die Etablierung von Kooperationen der Öffentlichen Hand mit Unternehmen, um durch Auffrischung, Refabrikation und Weiterverwendung von Beschaf fungsgegenständen die Lebensdauer von Produkten zu verlängern. Die Handwerksorganisation mit den Kreishandwerkernschaften, Handwerkskammern und Zentralfachverbänden steht für den Austausch über die jeweiligen Bedarfe bereit. Die Handwerkskammern sollten namentlich beim Punkt „Etablierung von Austauschmöglichkeiten“ neben den Industrie- und Handelskammern ergänzt werden (s. S. 108 des Entwurfes der NKWS). Dieser Hinweis gilt auch für die entsprechende Aufzählung auf S. 46 des Entwurfes der NKWS.

Ebenso gilt es das **Handwerk als Partner bei der Entwicklung und Einführung von Bewertungstools für zirkuläre Beschaffung einzubinden**. Es gibt bereits aus dem

Handwerk heraus entwickelte Kennzeichnungen von besonders langlebigen und recyclingfähigen Produkten, wie beispielsweise die Zertifizierung des Zentralverbandes des Deutschen Dachdeckerhandwerks „ZVDH Zert Green Building“. Solche Initiativen aus dem Handwerk sollten als Nachweismöglichkeit für zirkuläre Beschaffung auch von der Öffentlichen Hand gelten dürfen.

Gebündelte Beschaffungen und Einkaufskooperation oder weitreichende Rahmenverträge für die Reparatur von Beschaffungsgegenständen dürfen keinesfalls die Wettbewerbsbedingungen für KMU einschränken.

---

**Ansprechpartner/in:** 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

Mohrenstraße 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 5,6 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](http://www.zdh.de)