



Stellungnahme des Netzwerks Ressourcenwende zum Entwurf einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie

Die unterzeichnenden Organisationen aus dem erweiterten Umfeld des Netzwerks Ressourcenwende begrüßen den Entwurf einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) des Bundesumweltministeriums (BMUV) und sehen ihn als ersten wichtigen Schritt hin zu einer ressourcenschonenden und sozial ausgleichenden Kreislaufwirtschaft in Deutschland. Es ist von entscheidender Bedeutung für das Gelingen des Transformationsprozesses, dass im weiteren Abstimmungsprozess mit den Ressorts die strategischen Leitziele in vollem Umfang erhalten bleiben. Einige wesentliche Aspekte sind im Entwurf noch nicht enthalten bzw. müssen Gegenstand von Nachbesserungen sein. Übergreifend sind Maßnahmen zur Eindämmung des übermäßigen Rohstoffverbrauchs entlang des gesamten Produktlebenszyklus, zur Vermeidung des Ressourcenverbrauchs in der Produktion, für eine lange Nutzung und die Wiederverwendung von Gütern und Komponenten zu priorisieren. Die im Entwurf vorgestellten Maßnahmen müssen in die direkte Umsetzung gehen. Vorgesehene Prüf- und Forschungsaufträge, müssen in der NKWS in konkrete Ziele übersetzt und mit konkreten Umsetzungsmaßnahmen versehen werden. Im Folgenden legen wir einige dieser Punkte in groben Zügen dar. Eine ausführliche Stellungnahme zu einzelnen Aspekten erfolgt gesondert durch die fachspezifisch ausgerichteten Organisationen.

Die NKWS als Rahmenstrategie (Kap. 1.7, S.13)

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die NKWS als ressortübergreifende Strategie fungieren und alle anderen relevanten Strategien (z.B. die Rohstoffstrategie, die Bioökonomiestrategie, die Biomassestrategie, das Ressourceneffizienzprogramm, die Nationale Sicherheitsstrategie, etc.) zusammenführen soll.

Ihr volles Potenzial als Rahmenstrategie kann die NKWS jedoch nur ausschöpfen, wenn die in der NKWS formulierten Ziele und Maßnahmen jetzt in konkrete Rechtsvorschriften, beispielsweise im Sinne eines Ressourcenschutzgesetzes, überführt und die erforderlichen sektor- und materialübergreifenden Instrumente etabliert werden. Deshalb müssen alle Ministerien die Verantwortung für eine ambitionierte Konkretisierung und Umsetzung der Ziele und Maßnahmen in ihrem Ressortbereich übernehmen.

Strategische Leitziele (Kap. 2, S. 15ff.)

Ziel 1: Primärrohstoffverbrauch senken. Inländischen Rohstoffverbrauch bis 2045 auf 8-Tonnen RMC pro Kopf/Jahr reduzieren (S. 15f.)

Wir begrüßen sehr, dass dieses entscheidende, übergeordnete Ziel an erster Stelle der strategischen Leitziele steht und damit das Ziel der Senkung des Ressourcenverbrauchs aus dem Koalitionsvertrag konkretisiert wird. Die absolute Senkung des Primärrohstoffverbrauchs ist das Herzstück der Kreislaufwirtschaftsstrategie und muss fortan das Ambitionsniveau und die Geschwindigkeit der Umsetzung der Strategie bestimmen. Ein Reduktionsziel für den Ressourcenverbrauch ist essenziell,



da bisherige Maßnahmen im Rahmen der Transformation zur Kreislaufwirtschaft zwar die Rohstoffeffizienz erhöht, es jedoch angesichts von Rebound-Effekten nicht geschafft haben, den absoluten Primärrohstoffverbrauch zu senken. Dadurch wurden die Potenziale der Kreislaufwirtschaft für den Schutz von Ressourcen und somit Umwelt, Biodiversität und Menschenrechten bisher nicht gehoben.

Das BMUV setzt im Entwurf der NKWS nun ein konkretes Reduktionsziel, das sich am oberen Ende der wissenschaftlichen Empfehlungen orientiert.¹ Es unterscheidet sich jedoch im Hinblick auf den Umsetzungszeitraum von dem von vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen² geforderten und zuletzt vom Rat für Nachhaltige Entwicklung³ angestrebten Reduktionsziel bis 2030. Solche Zwischenziele für die nähere Zukunft, an denen politische Maßnahmen orientiert werden können, fehlen im Entwurf. Umso wichtiger ist es, rohstoffspezifische Unterziele sowie zeitliche Zwischenziele für 2030 und 2040 und klare und verbindliche Maßnahmen festzulegen. Zudem muss die Datenbasis für den anzustrebenden Indikator „Total Material Consumption“ (TMC) zeitnah aufgebaut werden. Im Gegensatz zum Indikator „Raw Material Consumption“ (RMC) berücksichtigt der Indikator TMC den Ressourcenaufwand entlang des gesamten Lebenszyklus. Dazu gehören auch ungenutzte Entnahmen, wie z.B. der Abraum, der beim Erzabbau bewegt werden muss. Der TMC stellt somit vollumfänglich den tatsächlichen Materialaufwand und die damit verbundenen Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung im Rahmen der Produktions- und Konsumprozesse dar.

Ziel 2: Stoffkreisläufe schließen. Zirkularitätsrate bis 2030 verdoppeln (S. 16f.)

Positiv zu bewerten ist, dass die Erhöhung der Kreislaufmaterialeinsatzrate und die verstärkte Nutzung von Sekundärrohstoffen zu den zentralen Zielsetzungen der NKWS gehören sollen. Damit wird nicht nur der gemeinsamen Regierungsvereinbarung aus dem Koalitionsvertrag Rechnung getragen, sondern auch ein wesentliches Element der Kreislaufwirtschaft adressiert.

Deutschland liegt im europäischen Vergleich nur knapp über dem EU-Durchschnitt bei der Nutzungsrate wiederverwendbarer Stoffe. Die Verdoppelung dieser Rate von derzeit 13 % auf 26 % würde lediglich dem im EU-Aktionsplan Kreislaufwirtschaft bereits für 2020 gesetzten Ziel entsprechen. Das Ziel ist daher als Mindestziel zu verstehen, das künftig mit Nachdruck verfolgt, erhöht und durch Maßnahmen zur Förderung des Einsatzes von schadstofffreien Rezyklaten flankiert werden muss. Neben einer quantitativen Steigerung soll auch die gesteigerte Sicherheit von Rezyklaten im Fokus stehen und die Kreislaufführung von Schadstoffen im Recycling vermieden werden.

Ziel 3: Rohstoffversorgungssicherheit steigern. Recyclingkapazität der EU bei strategischen Rohstoffen bis 2030 auf 25 % erhöhen (S. 17f.)

Bei einigen strategischen Rohstoffen liegen die Recyclingraten bereits über 25 %, bei vielen jedoch deutlich darunter. Bei Seltenen Erden liegt der Rezyklateinsatz bei nahezu null Prozent. Das Leitziel ist daher für einige dieser strategischen Rohstoffe ambitioniert und stellt einen wichtigen Beitrag zur Stärkung der Rohstoffsouveränität dar.

¹ Umweltbundesamt (2019): Wege in eine ressourcenschonende Treibhausgasneutralität – RESCUE: Langfassung, WWF Deutschland (2023): Modell Deutschland Circular Economy. Modellierung und Folgenabschätzung einer Circular Economy in 9 Sektoren in Deutschland.

² Ressourcenwende Netzwerk (2023): Bedingungen für den Erfolg der nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie.

³ Rat für Nachhaltige Entwicklung (2021): Zirkuläres Wirtschaften: Hebelwirkung für eine nachhaltige Transformation. Stellungnahme des Rates für nachhaltige Entwicklung.



Diese Zielsetzung ist sinnvoll, da sie den Richtwert des EU Critical Raw Materials Act übernimmt. Damit dieses Ziel aber auch tatsächlich Schubkraft entfaltet, sollte es nicht als Ziel für die Recyclingkapazitäten strategischer Rohstoffe insgesamt, sondern für jeden einzelnen strategischen Rohstoff verstanden werden. Wo die Recyclingkapazitäten bereits über 25 % liegen, sollte eine Erhöhung der bestehenden Recyclingkapazitäten angestrebt werden.

Ziel 4: Abfälle vermeiden. Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen bis zum Jahr 2030 um 10 % und bis 2045 um 20 % senken (S. 18)

Von besonderer Bedeutung ist, dass mit diesem Ziel der Abfallvermeidung als erster Stufe in der Abfallhierarchie Rechnung getragen wird. Dies ist ein wichtiger Schritt zur Verringerung der Menge von Abfällen, die 2020 in Deutschland bei 613 kg pro Kopf lag.

Zur Förderung der Abfallvermeidung müssen konkrete Maßnahmen ergriffen und klare Ziele formuliert werden. Recycling allein kann das Abfallaufkommen nicht entscheidend senken. Konkrete Maßnahmen und Zielvorgaben, die Wiederverwendung auf Produktebene und Mehrweg als wesentliche Strategien zur Einsparung von Ressourcen und Abfallvermeidung systemisch stärken, sind erforderlich. Diese kommen im aktuellen Strategieentwurf jedoch noch zu kurz.

Deutschland muss vor allem hinsichtlich der Reduzierung des Verpackungsabfalls wesentlich ambitionierter werden. Es gibt kaum ein Land in Europa, das mehr Verpackungsabfall produziert als Deutschland. 2021 wurden pro Kopf 237 Kilogramm Verpackungsmüll erzeugt, ein Zuwachs von 26 % seit 2005.⁴ Das Ziel des Entwurfs der EU-Verpackungsverordnung, die pro Kopf anfallenden Verpackungsabfälle der Mitgliedstaaten bis zum Jahr 2030 um 5 % und für das Jahr 2040 um 15 % gegenüber den von der Kommission für das Jahr 2018 gemeldeten Zahlen zu reduzieren (S. 49), ist für Deutschland daher nicht ausreichend und sollte deutlich darüber liegen. Reduktionsziele sollten zudem für alle Abfallströme festgelegt werden, nicht nur für Siedlungsabfälle, sondern auch für Bau- und Abbruchabfälle, da hier ein enormes Potenzial zur Kreislaufführung besteht.

Zwischenfazit: Die vier im Entwurf der NKWS formulierten Leitziele sind aus unserer Sicht zentral, um das übergeordnete Ziel des Umbaus hin zur Kreislaufwirtschaft, den Erhalt der natürlichen Lebensgrundlagen und die Sicherung des gesamtgesellschaftlichen Wohlstands erreichen zu können. Sie stellen eine entscheidende Voraussetzung für die Wirksamkeit der Kreislaufwirtschaftsstrategie dar und ermöglichen die Messung der Fortschritte bei ihrer Umsetzung. Sie können jedoch nur erreicht werden, wenn insbesondere Maßnahmen gestärkt werden, die den Ressourcenverbrauch bereits am Anfang der Wertschöpfungskette senken. Künftig müssen rohstoff- oder sektorspezifische Unterziele vereinbart und mit entsprechenden Maßnahmen unterlegt werden. Darüber hinaus sollte die Verbindlichkeit der Ziele im Rahmen eines Ressourcenschutzgesetzes sichergestellt werden, wie es auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen⁵ jüngst empfohlen hat.

⁴ Cayé, Marasus, Schüler (2023): Aufkommen und Verwertung von Verpackungsabfällen.

⁵ Sachverständigenrat für Umweltfragen (2024): Suffizienz als „Strategie des Genug“: Eine Einladung zur Diskussion.



Übergreifende Ansätze und Querschnittsthemen (Kap. 3, S.19ff.)

Die im Entwurf definierten übergreifenden Ansätze und Querschnittsthemen setzen an vielen Stellen die richtigen Impulse. Der Entwurf erkennt die Bedeutung der 10 R-Strategien zu Recht an, denn sie bieten einen umfassenden Rahmen zur Abfallvermeidung und Ressourcenschonung.

Obwohl die gesamte Bandbreite der R-Strategien zur Anwendung kommen muss, gelten die oberen R-Strategien als wesentlich effizienter in Bezug auf die Ressourcenschonung als die komplexeren und energieintensiveren unteren R-Strategien. Dies muss sich auch in den Maßnahmen aller Handlungsfelder widerspiegeln. Die Analyse der Querschnittsthemen in Kapitel 3 setzt wichtige Akzente, die bei der Übersetzung in konkrete Maßnahmen und Ziele verlorengehen. Beispielsweise sollte die Nutzung biogener Stoffe stärker in die Handlungsfelder integriert werden. Dabei ist darauf zu achten, dass ökologische Krisen nicht verschärft werden und der aktuelle Rohstoffbedarf nicht durch biogene Alternativen gedeckt werden kann. Auch die Bereiche Verkehr und Verpackungen, einschließlich solcher, die nicht aus Kunststoff bestehen, sollten aufgrund ihres enormen Ressourceneinsparpotenzials stärker berücksichtigt werden.

Prioritäre Handlungsfelder für die Transformation (Kap. 4, S.53ff.)

Für die einzelnen Handlungsfelder sieht der Entwurf der NKWS vor allem Maßnahmen zur Steigerung der Materialeffizienz, des Recyclings und zur Unterstützung zirkulärer Geschäftsmodelle sowie zur Förderung von Forschung und offenen Innovationen vor. Diese Maßnahmen sind wichtig, reichen aber nicht aus, um die Leitziele der NKWS zu erreichen.

Kernstück der Strategie müssen in allen Handlungsfeldern Maßnahmen zur Wiederverwendung, Langlebigkeit und Reparatur sein. Eine Ergänzung derartiger Maßnahmen ist essenziell, um die in der NKWS verankerten Leitziele zu erreichen und damit die Strategie die gewünschte Wirkung zur Wahrung der planetaren Grenzen und zur Sicherung des Wohlstands entfalten kann. Die NKWS muss deshalb für die einzelnen Handlungsfelder quantifizierbare Unterziele festlegen, die dem Ambitionsniveau der Leitziele entsprechen, und darauf abgestimmte Maßnahmen und Zeitpläne inklusive konkreter Verantwortlichkeiten für die Umsetzung festlegen. Die Maßnahmen müssen an die bestehenden Leitziele angepasst werden – nicht umgekehrt.

Internationale Kooperation (Kapitel 6, S. 112ff.)

Es ist zu begrüßen, dass das BMUV die Kreislaufwirtschaft in internationalen Foren voranbringen will und den dringenden Finanzierungsbedarf vieler internationaler Partner:innen für Investitionen in die Kreislaufwirtschaft als wichtiges Handlungsfeld erkannt hat.

Bei nationalen und europäischen Maßnahmen müssen zudem mögliche negative Wechselwirkungen, vor allem für die Länder des Globalen Südens, berücksichtigt, mit den Betroffenen diskutiert und Maßnahmen zu deren Vermeidung ergriffen werden. Angesichts der globalen Herausforderungen im Bereich der Ressourcenschonung und Abfallvermeidung ist es geboten, die Mittel aus der erweiterten Herstellerverantwortung auch im Globalen Süden einzusetzen, um den Aufbau einer funktionierenden, gesundheits- und umweltverträglichen Kreislaufwirtschaft vor Ort zu fördern. Der vom BMWK



geplante Rohstofffonds sollte im Ausland, ausgehend von den Bedürfnissen vor Ort, vorrangig zum Aufbau fehlender Recyclinginfrastruktur und zur Aufbereitung von Abfallströmen genutzt werden, darüber hinaus bedarf es Projekte, die zur Reduktion von Ressourcenverbrauch und Vermeidung von Abfall beitragen. Doppelstandards bezüglich Umwelt- und Gesundheitsschutz müssen dabei ausgeschlossen werden.

Plattform Kreislaufwirtschaft (Kapitel 7.2 S. 115ff.)

Die Einrichtung einer Plattform Kreislaufwirtschaft mit Vertreter:innen aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die die Umsetzung der NKWS begleiten soll, ist essenziell, um eine Umsetzung der Strategie mit dem für die Zielerreichung nötigen Ambitionsniveau sicherstellen und aufbauend auf der Strategie weitere Umsetzungsmaßnahmen definieren zu können. Damit wird auf der bisherigen Zusammenarbeit aus dem Beteiligungsprozess aufgebaut.

Für eine zielführende Arbeit der Plattform muss sie als Arbeitsgremium mit klar zugewiesenen Kompetenzen fungieren und Vorschläge zur Umsetzung der NKWS erarbeiten. Es muss sichergestellt werden, dass allen Stakeholdern die notwendigen Ressourcen zur Teilnahme zur Verfügung stehen. Entscheidend ist, dass der Start dieser Plattform innerhalb der aktuellen Legislaturperiode erfolgt. Jedoch kann eine solche Plattform nicht die Umsetzungsverantwortung der Bundesregierung übernehmen, sondern sollte Funktionen wie Beratung und Monitoring der Umsetzung begleitend erfüllen. Die Bundesregierung muss sich mit einem verbindlichen Zeit- und Maßnahmenplan zur Umsetzung der NKWS bekennen und die Zuständigkeiten der Ressorts der Bundesregierung sowie der Länder und Kommunen klar benennen.

Monitoring und Evaluation (Kap. 7.4, S.119f.)

Wir begrüßen, dass das Umweltbundesamt mit dem Monitoring und der Evaluierung des Transformationsprozesses hin zur Kreislaufwirtschaft beauftragt werden soll.

Es ist ein detaillierter Zeitplan zu erstellen, wann die Umsetzung der Kreislaufwirtschaftsstrategie überprüft wird und wann in regelmäßigen Fortschrittsberichten über die Umsetzung zu berichten ist. Für den Fall, dass die gesetzten Ziele nicht erreicht werden, sind klare Konsequenzen festzulegen. Dies kann die Einführung zusätzlicher Maßnahmen, die Nachschärfung der Strategien oder die Bereitstellung zusätzlicher Ressourcen umfassen, um die Zielerreichung sicherzustellen. Auch andere Ressourcen wie Wasser, Luft und Boden müssen kontinuierlich Teil des Monitorings sein. Dafür muss sichergestellt werden, dass dem Umweltbundesamt die entsprechenden materiellen und personellen Ressourcen zur Verfügung stehen.

Finanzierung (Kapitel 3.5, S.29ff., Kap. 7.5 S.120f.)

Der Entwurf sieht einige ökonomische Instrumente vor, die Anreize für kreislaforientiertes Produzieren und Konsumieren sowie für Investitionen in kreislaforientierte Technologien schaffen können.



Fiskalische Steuerungselemente sind unerlässlich, um wirtschaftliche Anreize zu schaffen und die notwendigen Veränderungen im wirtschaftlichen Handeln zu fördern. Eine Anpassung des Steuersystems würde die Finanzierung der dargestellten Maßnahmen massiv unterstützen und könnte zudem eine Lenkungswirkung im Sinne des zirkulären Wirtschaftens entfalten. So können allein durch den Abbau von Subventionen für ressourcenintensive Praktiken jährlich 57 Milliarden Euro für die Finanzierung der Kreislaufwirtschaft freigesetzt werden⁶ – ein solcher Subventionsabbau muss künftig Teil der Strategie sein. Wichtig ist, dass die finanziellen Belastungen sozial gerecht verteilt werden. Der Rohstofffonds als neues Finanzierungsinstrument sollte vorrangig Maßnahmen zum Ausbau der Kreislaufwirtschaft fördern, um Investitionen in umweltfreundliche Zukunftstechnologien zu unterstützen. Um eine langfristige Finanzierung der Transformation sicherzustellen, müssen neben Haushaltsmitteln auch Herstellerabgaben im Rahmen einer umfassenden erweiterten Herstellerverantwortung eingeführt und zweckgebunden dafür eingesetzt werden.

Nächster Schritt: Jetzt Verbindlichkeit schaffen!

Der Entwurf der Kreislaufwirtschaftsstrategie ist ein mutmachender und wichtiger erster Schritt auf dem Weg zu einer erfolgreichen Transformation unserer Gesellschaft zur Kreislaufwirtschaft. Er hat die wichtigsten Ziele und Handlungsfelder sowie die komplexen ökologischen, sozialen und ökonomischen Wechselwirkungen integriert. Künftig muss die NKWS verbindlicher werden und klare Verantwortlichkeiten definieren. Es müssen konkrete Maßnahmen festgelegt werden, um sicherzustellen, dass alle Akteur:innen ihren Beitrag zur Erreichung der Leitziele leisten. Es müssen auch Zwischenziele definiert werden, um den Fortschritt kontinuierlich überprüfen und gegebenenfalls nachsteuern zu können. Die bestehenden Ziele dürfen auf keinen Fall aufgeweicht werden. Der Strategieentwurf schlägt noch keine Instrumente für eine verbindliche Umsetzung vor, diese Verbindlichkeit trägt aber wesentlich zum Umsetzungserfolg bei. Zur Reduktion des absoluten Primärrohstoffverbrauchs im Sinne einer sozial gerechten und nachhaltigen Ressourcennutzung ist deshalb künftig ein Ressourcenschutzgesetz erforderlich. Der Entwurf sieht eine Prüfung der gesetzlichen Grundlage vor (S. 155), die Überarbeitung des Rechtsrahmens sollte jedoch bereits jetzt als zentrales Element in die NKWS aufgenommen werden.

Berlin, Juli 2024

Kontakt:

Anika Bender, Referentin für Rohstoff- und Ressourcenpolitik des Forum Umwelt und Entwicklung,
Tel.: Tel: 030-678 1775-74, E-Mail: bender@forumue.de

Moritz Böttcher, Referent für Rohstoff- und Ressourcenpolitik des BUND, Tel.: 030-275 86-334, E-Mail: moritz.boettcher@bund.net

⁶ UBA (2016). Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2016.

ressourcenwende Netzwerk

Diese Forderungen werden unterstützt von folgenden Organisationen aus dem erweiterten Umfeld des Netzwerk Ressourcenwende:

