

Stellungnahme

**Referentenentwurf
Gesetz zur Änderung des
Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)**

Novelle des KrWG

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

05.08.2026

Einleitung

Der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) begrüßt die Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) als Chance zur Fortentwicklung der Rahmenbedingungen zur zirkulären Wertschöpfung in Deutschland und zur praxisgerechten Umsetzung europäischer Vorgaben. Positiv hervorzuheben ist die stärkere Berücksichtigung von Rohstoffsouveränität und Rohstoffversorgungssicherheit im Kreislaufwirtschaftsrecht. Ein derartiger Perspektivwechsel kann dazu beitragen, Zirkularität stärker als bisher mit den industrie- und rohstoffpolitischen Herausforderungen des Standorts Deutschland zu verzahnen.

Gleichzeitig enthält der Referentenentwurf eine Vielzahl neuer Verordnungsermächtigungen, deren konkrete Auswirkungen auf Unternehmen derzeit nicht abschließend bewertet werden können. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme des Entwurfs, wonach der Wirtschaft kein zusätzlicher Erfüllungsaufwand entsteht, nur eine Momentaufnahme.

1. Gesetzeszweck (§ 1 KrWG-E)

Der BDI begrüßt ausdrücklich die vorgesehene Ergänzung des Gesetzeszwecks um die Ziele der Rohstoffsouveränität und Rohstoffversorgungssicherheit. Eine stabile und planbare Versorgung mit kritischen und strategischen Rohstoffen entwickelt sich zunehmend zu einer zentralen Herausforderung für die industrielle Wertschöpfung in Deutschland und Europa. Vor diesem Hintergrund ist es zwingend, die Circular Economy nicht ausschließlich als Instrument des Umwelt- und Ressourcenschutzes zu betrachten, sondern zugleich als Beitrag zur Resilienz industrieller Lieferketten.

Die ausdrückliche Verankerung der Rohstoffdimension im KrWG schafft die Möglichkeit, Maßnahmen zur Rückgewinnung und Nutzung von Rohstoffen der Circular Economy künftig stärker an den Anforderungen industrieller Wertschöpfungskreisläufe auszurichten.

Aus Sicht der Industrie sollte die Rohstoffdimension der Circular Economy auch kreislauffähigen Kohlenstoff umfassen. Kohlenstoff ist ein strategischer Rohstoff für Defossilisierung und industrielle Transformation. Kohlenstoffhaltige Abfallströme sind daher als wertvolle Kohlenstoffquellen für industrielle Stoffkreisläufe zu betrachten. Das KrWG sollte auch diese rohstoffpolitische Dimension berücksichtigen, um fossile Rohstoffe zu ersetzen, Importabhängigkeiten zu reduzieren und die Rohstoffsouveränität zu stärken.

**Bundesverband der
Deutschen Industrie e.V.**

Lobbyregisternummer
R000534

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin
Postanschrift
11053 Berlin

Ansprechpartner
Dr. Claas Oehlmann
T: +49 30 2028 1606
E-Mail: c.oehlmann@bdi.eu

Viktoria Otte
T: +49 30 2028 1725
E-Mail: v.otte@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

Zudem ist darauf hinzuweisen, dass bei einer richtigerweise geführten Debatte zum stärkeren Beitrag der Rohstoffe der Circular Economy zur Resilienz des Standorts Deutschland auch ein neuer Diskurs dazu erforderlich ist, ob der Abfallbegriff in seiner jetzigen Form und die Schnittstellen zwischen Abfall-, Produkt-, Stoff- und Verbringungsrecht entsprechend ausgerichtet sind. Dies gilt auch für die regulatorischen Anforderungen an logistische Prozesse im Zusammenhang mit der Sammlung, dem Transport und der Zwischenlagerung von Stoffströmen für die Circular Economy. Diese Diskussion muss dringend im Rahmen des europäischen Circular Economy Acts auch von der Bundesregierung aktiv geführt werden.

2. Werkstoffliches und chemisches Recycling (§§ 3 und 6 KrWG-E)

Der Referentenentwurf sieht vor, chemische Recyclingverfahren gemeinsam mit werkstofflichen Recyclingverfahren als Teil der dritten Stufe der Abfallhierarchie gemäß § 6 Abs. 1 KrWG zu integrieren. Dadurch wird zwar anerkannt, dass werkstoffliche und chemische Verfahren die Voraussetzungen der Definition des Begriffs Recycling gemäß § 3 Nr. 25 KrWG erfüllen können und somit gleichberechtigt auf Stufe 3 der Abfallhierarchie einzuordnen sind. Einer solchen Klarstellung hätte es allerdings in dieser Form nicht bedurft. Maßgeblich für die Einordnung eines Verwertungsverfahrens als Recycling bleiben die Definitionen des Begriffs Recycling in der Abfallrahmenrichtlinie bzw. im KrWG. Eine rein deklaratorische Einordnung der werkstofflichen und chemischen Verfahren in die Abfallhierarchie ist damit für sich genommen nicht problematisch. Sie stiftet aber in dieser Form auch keinen rechtlichen Mehrwert, ist europarechtlich nicht vorgegeben und birgt zumindest das Potenzial, dass sich an diese Einordnung neue nationale Pflichten anknüpfen lassen, die neue administrative Belastungen auslösen können und die nicht zur Harmonisierung des EU-Binnenmarkts beitragen.

Positiv zu bewerten ist, dass der Referentenentwurf ausdrücklich klarstellt, dass durch die Aufnahme chemischer Recyclingverfahren etablierte werkstoffliche Recyclingverfahren nicht verdrängt werden sollen und die bestehende Systematik der Abfallhierarchie grundsätzlich erhalten bleibt. Gleichzeitig muss auch künftig sichergestellt werden, dass die regulatorischen Rahmenbedingungen keine einseitige Bevorzugung einzelner Recyclingverfahren bewirken. Es stellt sich insgesamt die Frage, welchen zusätzlichen Regelungszweck die Einführung eigenständiger Definitionen für werkstoffliches und chemisches Recycling mit dem spezifischen Bezug auf Polymere im

allgemeinen Abfallrecht verfolgt. In der europäischen Abfallrahmenrichtlinie werden unter dem Recyclingbegriff unterschiedliche Recyclingverfahren gemeinsam erfasst (siehe auch nicht abschließend Anhang II der Abfallrahmenrichtlinie).

Aus Sicht des BDI ist entscheidend, dass der Rechtsrahmen so ausgestaltet wird, dass die unterschiedlichen Beiträge verschiedener Recyclingverfahren zur Circular Economy berücksichtigt werden. Der Weg hin zu einer zirkulären Wirtschaft erfordert eine breite Palette an mechanischen, chemischen und thermischen Verfahren, um den unterschiedlichen Materialströmen und Anwendungsbereichen gerecht zu werden. Deutschland sollte sich vor allem im Rahmen des Circular Economy Acts für mehr Kohärenz im Bereich der Definitionen zwischen den Regelwerken der Circular Economy einsetzen und nationale Alleingänge vermeiden. Zudem muss die Ausgestaltung des Circular Economy Acts die Erreichung bestehender Rezyklateinsatzquoten unterstützen. Dabei sollten neben der eingesetzten Recyclingtechnologie auch die Qualität und Wertigkeit der jeweiligen Zielanwendung berücksichtigt werden. Der BDI spricht sich insgesamt für einen Rechtsrahmen aus, der Investitionen in unterschiedliche Recycling- und Verwertungsverfahren ermöglicht und Innovationen im gesamten Wertschöpfungskreislauf unterstützt.

Die auf einen Stoffstrom beschränkte Definition des chemischen Recyclings in einem übergreifenden Gesetz wie dem KrWG ist zu eng gefasst.

3. Neue Verordnungsermächtigungen

Differenziert bewertet der BDI die Vielzahl neuer Verordnungsermächtigungen im Referentenentwurf. Wesentliche Anforderungen werden auf die Ebene späterer Rechtsverordnungen verschoben. Dadurch bleiben die tatsächlichen Auswirkungen zahlreicher Regelungen auf Unternehmen zunächst unklar.

Dies betrifft insbesondere die vorgesehene Ermächtigung für die Konkretisierung der neuen Abfallvermeidungspflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger (§ 20a KrWG) sowie neue Register-, Nachweis- und Mitteilungspflichten im Bereich der Produktverantwortung. Dabei ist es wichtig, dass erfolgreiche Systeme der Herstellerverantwortung fortgeführt werden können. Insbesondere bei Elektro- und Elektronikgeräten sollte die Wiederverwendung nur auf Grundlage geeigneter Prüf- und Qualitätsstandards

erfolgen und bestehende privatwirtschaftliche sowie gemeinnützige Wiederverwendungsstrukturen vorrangig einbezogen werden.

Auch die Erweiterung der Ermächtigungsgrundlage für mögliche Inverkehrbringensverbote nach § 24 KrWG-E ist mit Unsicherheiten verbunden. Sie muss im Rahmen des europäischen Produkt- und Gefahrstoffrechts interpretiert werden. Der BDI unterstützt dabei das Ziel, Gefahren für Mensch, Umwelt und Entsorgungsinfrastrukturen zu vermeiden. Gleichzeitig sollten die Voraussetzungen für mögliche Verbote hinreichend bestimmt und verhältnismäßig ausgestaltet werden. Zudem muss sichergestellt werden, dass technische Entwicklungen bei Sammlung, Sortierung und Recycling berücksichtigt werden und Produktverbote nur als letztes Mittel in Betracht kommen und stets im Rahmen des EU-Binnenmarkts umgesetzt werden. Bei der Ausgestaltung möglicher Maßnahmen muss insbesondere berücksichtigt werden, ob von bestimmten Produkten erhebliche Gefährdungen für die Entsorgungsinfrastruktur ausgehen, etwa durch Brand- oder Explosionsrisiken. Entsprechende Entscheidungen müssen auf einer belastbaren Bewertung der tatsächlichen Risiken und verfügbarer Alternativmaßnahmen beruhen.

Der BDI unterstützt das Ziel einer Verbesserung der Getrenntsammlung. Eine wie in § 10 Abs. 2 Nr. 2 KrWG vorgesehene Ermächtigung muss mit Augenmaß ausgestaltet werden.

4. Öffentliche Beschaffung (§ 45 KrWG-E)

Die öffentliche Beschaffung ist ein zentraler Hebel zur Entwicklung funktionierender Märkte für Rohstoffe der Circular Economy und kreislauffähige Produkte. Gerade für den Hochlauf von Märkten für Rezyklate und andere Rohstoffe der Circular Economy sind verlässliche Nachfrageimpulse und Absatzmärkte erforderlich. Die öffentliche Hand kann aufgrund ihres erheblichen Beschaffungsvolumens wesentlich dazu beitragen, Investitionssicherheit zu schaffen und die Marktnachfrage nach zirkulären Produkten inklusive Rezyklaten und Nebenprodukten zu stärken.

Vor diesem Hintergrund muss der Einsatz von Rohstoffen der Circular Economy und kreislauffähigen Produkten in der öffentlichen Beschaffung, insbesondere auf Bundes- und Landesebene, künftig systematisch berücksichtigt werden. Hierfür muss auch das Sondervermögen des Bundes entsprechend genutzt werden.

5. Ziele der Abfallvermeidung (§ 7b KrWG-E)

Aus Sicht des BDI sind die vorgeschlagenen Ziele der Abfallvermeidung mit Blick auf die industrielle Produktion problematisch. Wenn Abfälle zur Verwertung Teil der Rohstoffbasis sein sollen, muss auch ein verlässlicher Zugriff auf dieses Potenzial sichergestellt werden. Es besteht daher weiterer Konkretisierungsbedarf bei den vorgeschlagenen Zielindikatoren für die Abfallvermeidung (§ 7b KrWG-E). Insbesondere sollte klarer definiert werden, auf welcher Datengrundlage die Abfallintensität nach § 7b Abs. 1 ermittelt wird und welche Abfallströme dabei berücksichtigt werden. Die zugrundeliegenden Indikatoren müssen transparent und nachvollziehbar sein. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass Mengen- und Gewichtsindikatoren allein nur teilweise Rückschlüsse auf die ökologische Wertigkeit von Abfallvermeidungsmaßnahmen oder die Kreislauffähigkeit von Produkten und Materialien zulassen.

Aus Sicht der Industrie ist entscheidend, dass die Erreichung dieser Abfallvermeidungsziele nicht zu übermäßigen zusätzlichen regulatorischen Belastungen oder neuen Beschränkungen industrieller Produktion führt. Umwelt-, Klima-, Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Rohstoffziele müssen hier gleichermaßen berücksichtigt werden. Die Verfügbarkeit von Rohstoffen der Circular Economy und die Stärkung industrieller Stoffkreisläufe müssen daher ebenso einbezogen werden wie die Reduktion von Abfallmengen. Dabei sollten auch Zielkonflikte berücksichtigt werden, etwa zwischen der Vermeidung von Verpackungs- und Lebensmittelabfällen.

6. Weitere Anmerkungen

Aus Sicht der Industrie muss bei der Definition der Abfallvermeidung (§ 3 Abs. 20) stärker berücksichtigt werden, dass die Erzeugung und Nutzung von Nebenprodukten einen wesentlichen Beitrag zur Ressourceneffizienz und zur Vermeidung von Abfällen, aber auch zur Gefahrenvermeidung leisten können.

Das KrWG enthält mit § 4 bereits einen eigenständigen Rechtsrahmen für Nebenprodukte. Die gezielte Entstehung und Nutzung von Nebenprodukten ermöglicht es, Stoffströme innerhalb industrieller Wertschöpfungsketten einer weiteren Verwendung zuzuführen, ohne dass diese zu Abfällen werden. Dies trägt unmittelbar zur Ressourcenschonung, zur Rohstoffversorgungssicherheit und zur Vermeidung von Abfallaufkommen bei. Dennoch bestehen Wechselwirkungen beispielsweise mit dem Produkt- und Chemikalienrecht,

wodurch die Nutzung von Nebenprodukten genauso wie von Abfällen behindert oder unmöglich gemacht werden können.

Der BDI regt daher an, die Erzeugung von Nebenprodukten in der Definition der Abfallvermeidung nach § 3 Abs. 20 KrWG-E ausdrücklich als Beispiel für eine Abfallvermeidungsmaßnahme zu nennen.

Der im KrWG verwendete Begriff „sekundäre Rohstoffe“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, was zu Inkonsistenzen und Rechtsunsicherheit in der Anwendung der gesetzlichen Regelungen führen kann. Für eine funktionierende Circular Economy, die wirklich Substitutionseffekte im Hinblick auf das Ersetzen von Primärrohstoffen erzielt, müssen alle Rohstoffe der Circular Economy – aus dem Recycling, über Nebenprodukte bis hin zu im Kreislauf geführten nachwachsenden Rohstoffen – einen wichtigen Beitrag leisten.

Darüber hinaus sollte das Kreislaufwirtschaftsgesetz terminologisch an bestehende und künftige europäische Regelungen zur erweiterten Herstellerverantwortung angepasst werden. Während im KrWG derzeit die Begriffe „Produktverantwortung“ (§ 23 KrWG) und „Organisation für Produktverantwortung“ (§ 3 Abs. 13a KrWG) verwendet werden, nutzen die Abfallrahmenrichtlinie, die EU-Batterieverordnung sowie die EU-Altfahrzeugverordnung die Begriffe „erweiterte Herstellerverantwortung“ beziehungsweise „Organisation für Herstellerverantwortung“. Der BDI regt daher an, die entsprechenden Begrifflichkeiten im KrWG anzupassen. Eine Harmonisierung der Terminologie würde die Kohärenz zwischen deutschem und europäischem Recht stärken, die Anschlussfähigkeit sektoraler Regelwerke verbessern und dazu beitragen, Rechtsunsicherheiten bei der Auslegung und praktischen Anwendung der Vorschriften zu vermeiden. Die Anpassung sollte insbesondere die Begriffe „Produktverantwortung“ zu „erweiterte Herstellerverantwortung“ sowie „Organisation für Produktverantwortung“ zu „Organisation für Herstellerverantwortung“ umfassen. Eine entsprechende Überarbeitung erscheint vor dem Hintergrund der fortschreitenden europäischen Harmonisierung sinnvoll und sachgerecht.

Über den BDI

Der BDI transportiert die Interessen der deutschen Industrie an die politisch Verantwortlichen. Damit unterstützt er die Unternehmen im globalen Wettbewerb. Er verfügt über ein weit verzweigtes Netzwerk in Deutschland und Europa, auf allen wichtigen Märkten und in internationalen Organisationen. Der BDI sorgt für die politische Flankierung internationaler Markterschließung. Und er bietet Informationen und wirtschaftspolitische Beratung für alle industrierelevanten Themen. Der BDI ist die Spitzenorganisation der deutschen Industrie und der industrienahen Dienstleister. Er spricht für 40 Branchenverbände und mehr als 100.000 Unternehmen mit rund acht Mio. Beschäftigten. Die Mitgliedschaft ist freiwillig. 15 Landesvertretungen vertreten die Interessen der Wirtschaft auf regionaler Ebene.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Lobbyregisternummer: R000534

Ansprechpartnerinnen und -partner

Dr. Claas Oehlmann
Senior Referent
T: +49 30 2028 1606
E-Mail: c.oehlmann@bdi.eu

Viktoria Otte
Projektreferentin Circular Economy
T: +49 30 2028 1725
E-Mail: v.otte@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 2350