

Stellungnahme

BDI zum Entwurf für eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS)

Entwurf für eine NKWS

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Einleitung

Das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz (BMUV) hat am 18. Juni 2024 den Entwurf für eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) vorgelegt und – parallel zur Abstimmung mit den anderen Bundesressorts – zur Diskussion gestellt. Die deutsche Industrie hat in dem vorlaufenden Dialogprozess zur Erarbeitung der NKWS bereits in vielfältiger Weise mitgewirkt.

Der BDI steht für einen innovationsgetriebenen und wettbewerblichen Übergang zu einem zirkulären Wirtschaftsmodell in weiten Teilen der Industrie. Die praktische Umsetzung dieser Ambition ist damit Motor zur Erreichung einer ökologisch, ökonomisch und sozial ausgewogenen nachhaltigen Entwicklung wozu auch ein effizienterer Umgang mit Ressourcen gehört. Zirkuläres und ressourcenschonendes Wirtschaften kann ein zentraler Erfolgsfaktor für die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb werden und eröffnet damit große Chancen für Wachstum und Beschäftigung. Zugleich leistet eine marktorientierte zirkuläre Wirtschaft einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz insbesondere mit Blick auf die „Scope 3“-Emissionen nach dem Greenhouse-Gas (GHG)-Protokoll und zur Sicherung der Versorgung mit strategischen und kritischen Rohstoffen und damit für die Widerstandsfähigkeit der Lieferketten. Energiewende, der Hochlauf der Elektromobilität, Digitalisierung, Infrastrukturausbau und die Stärkung der Sicherheit und Verteidigung werden bis mindestens 2030 zu einer signifikant steigenden Nachfrage nach Rohstoffen führen. Deutschland wird absehbar mehr und nicht weniger Rohstoffe benötigen. Der BDI begrüßt daher die NKWS als sinnvolle Ergänzung und Stärkung der laufenden Circular Economy-Politik der Europäischen Kommission im Rahmen ihres Green Deals sowie als Signal für die zukünftige Kreislaufwirtschaftspolitik und Anreizprogramm für zirkuläres Wirtschaften in Deutschland.

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

Lobbyregisternummer
R000534

Hausanschrift
Breite Straße 29
10178 Berlin

Postanschrift
11053 Berlin

Ansprechpartner
Franz-Josef von Kempis
T: + 49 30 2028-1509
F: + 49 30 2028-2509
E-Mail: v.Kempis@bdi.eu

Internet
www.bdi.eu

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	2
Stellungnahme zu einzelnen Schwerpunktthemen der NKWS	4
1. Marktgerechte Rahmenbedingungen schaffen	4
2. Zirkularität messbar machen.....	4
3. Zielvorgaben und Mindestanforderungen differenzieren, flexibel halten und auf Zielkonflikte überprüfen sowie „Rohstoffverbrauch“ sachlich definieren.....	4
4. Digitale Infrastruktur ausbauen	7
5. Wechselwirkungen verschiedener Regelungsbereiche ganzheitlich berücksichtigen	7
6. Industrie in der EU im internationalen Wettbewerb nicht benachteiligen und Formate wie Handelsabkommen, Rohstoffpartnerschaften, G7, G20 und Klima-COPs nutzen.....	8
7. Öffentliche Beschaffung nutzen	8
8. Ganzheitlichen Ansatz zur Rohstoffversorgung berücksichtigen	9
9. Normung als strategische Instrument für die europäische und internationale Umsetzung von Circular Economy Zielen anerkennen und systematisch fördern	10
10. Plattform für Kreislaufwirtschaft über die Legislaturperiode absichern und nutzen sowie Kompetenz der Industrie einbeziehen	10
Über den BDI	11
Impressum	11

Stellungnahme zu einzelnen Schwerpunktthemen der NKWS

Die NKWS wird den Übergang zu einer zirkulären Wirtschaftsweise vor allem dann wirksam unterstützen, wenn folgende Punkte beachtet werden:

1. Marktgerechte Rahmenbedingungen schaffen

Zirkuläre Produkte und Geschäftsmodelle sollten sich vor allem im Zuge marktwirtschaftlicher Prozesse ergeben. Dafür sind geeignete rechtliche Rahmenbedingungen zu setzen. Instrumente wie die EU-Ökodesign-Verordnung inklusive des Digitalen Produktpasses (DPP) sind hier ebenso wichtig wie ausreichende Qualitätsstandards und funktionierende Märkte inklusive Investitionssicherheit bei zirkulären Rohstoffen. Ein weiterer Ansatzpunkt kann die Verlängerung der Nutzungsphase von Produkten beziehungsweise deren **Generalinstandsetzung** sein, die aktuell nicht ausreichend durch geeignete Instrumente gefördert werden und viele verschiedene Akteure vor neue Herausforderungen stellt. Hierunter fallen zum Beispiel die Bewertung der Restnutzungsphase nach der Generalinstandsetzung, die Bewertung der Investitionen in der Rechnungslegung als Kapitalkosten (CAPEX) oder Betriebskosten (OPEX) sowie die Klärung von Produkthaftungsfragen. Regelungen auf nationaler Ebene müssen zudem mit dem entsprechenden Regelwerk auf EU-Ebene vereinbar und abgestimmt sein und dürfen zu keinen Barrieren im Binnenmarkt führen.

2. Zirkularität messbar machen

Mit Blick auf die Messbarkeit der Zirkularität wäre es zu begrüßen, wenn die Bundesregierung eine stärkere Orientierung für Unternehmen bereitstellt, indem sie geeignete Methoden konkret benennt. Dies könnte die Verwendung eines einheitlichen Standards unterstützen und somit zu einer besseren Vergleichbarkeit führen. Rein massebasierte Indikatoren sind hierzu allerdings ungeeignet.

3. Zielvorgaben und Mindestanforderungen differenzieren, flexibel halten und auf Zielkonflikte überprüfen sowie „Rohstoffverbrauch“ sachlich definieren

- Die pauschale Vorgabe der **Zielgröße zur Absenkung des Primärrohstoffeinsatzes auf 8 Tonnen pro Kopf und Jahr** bis zum Jahre 2045 ist nicht dazu geeignet, zielgenaue und positive Effekte für die zirkuläre Wertschöpfung in Deutschland auszulösen und sollte daher gestrichen

werden. Eine solche materialübergreifende Messgröße ist nicht in der Lage, qualitative und quantitative Aussagen über den Ressourcenbedarf und den Einsatz während der angestrebten Transformation des Industriestandorts Deutschlands zu treffen. Stattdessen müssen einzelne Stoffströme differenziert betrachtet und mit Blick auf mögliche sinnvolle Ziele als Anreizwirkung zur Stärkung einer zirkulären Wirtschaft diskutiert werden. Hier sollte außerdem die notwendige Flexibilität hinsichtlich rein gewichtsbasierter Indizes insbesondere auch im Hinblick auf mögliche Zielkonflikte zum Beispiel beim Wohnungsbau, bei der angestrebten Modernisierung der Infrastruktur und dem Neubau von Gebäuden und Transportnetzen beachtet werden. Bei allen Überlegungen muss außerdem im Blick behalten werden, dass bestimmte Rohstoffe nicht durch zirkuläre Ressourcen substituierbar sind wie zum Beispiel Kali und Salz. Auch mineralische Rohstoffe sind nur in engen Grenzen durch aus dem Recycling gewonnene Rohstoffe bzw. durch Nebenprodukte ersetzbar.

- Wichtig in diesem Zusammenhang ist eine sachgerechtere **Definition von „Rohstoffverbrauch“**: Aus Rohstoffen wie zum Beispiel aus Metallen erzeugte Produkte werden in vielen Fällen nicht in ihrer Letztverwendung „verbraucht“, sondern oft in langlebigen Produkten wie dem Gebäudebestand, der Infrastruktur oder in Investitions- und Gebrauchsgütern langfristig gebunden. Die in den Produkten gebundenen Rohstoffe stehen in Zukunft dann als sogenanntes „anthropogenes Lager“ oder „urbane Mine“ wieder zur Verfügung. Das anthropogene Lager wächst ständig. Die künftig für die Wiederverwendung und das Recycling aus dem Lager freigesetzten Rohstoffmengen reduzieren den künftigen Rohstoffbedarf. Zur Nutzung dieses Potenzials werden in den kommenden Jahren auch neue Netzwerke aus Produktion, Distribution, Nutzung, Logistik, Aufbereitung und Verwertung entstehen müssen. Dieser Effekt sollte in der NKWS analysiert und berücksichtigt werden.
- Der **verfügbare anfallende und verwertbare Abfall** ist stets der limitierende Faktor für die Erzeugung von Rohstoffen der Circular Economy. Das muss vor der Festlegung von Zielstellungen zur Zirkularitätsrate (Circular Material Use Rate – CMUR) stoffstrombezogen genau analysiert werden. Zudem sollten Definitionen bezüglich der Begrifflichkeiten des Abfalls dem zirkulären Gedanken angepasst werden. In diesem Zusammenhang müssen auch die Regelungen für das Ende der

Abfalleigenschaft und für Nebenprodukte stoffstromspezifisch auf ihre positive Wirkung für mehr Zirkularität hinterfragt werden.

- Die angestrebte **Verdoppelung des Anteils der zirkulären Rohstoffe an der Gesamtheit aller genutzten Rohstoffe** bis zum Jahr 2030 könnte eine wichtige Anreizfunktion für eine Stärkung der zirkulären Wirtschaftsweise haben. Das Ziel muss aber im Lichte einer präzisen Datenlage im Hinblick auf die zur Verfügung stehenden Abfallmengen bewertet werden. Nur Material, das auch tatsächlich als Abfall anfällt, kann verwertet und somit in die CMUR eingerechnet werden. Das Ziel der weiteren Steigerung der Qualität bei der Sammlung, Sortierung und Verwertung von Abfällen muss zudem handlungsleitend sein. Hierbei ist erneut darauf hinzuweisen, dass eine solche Betrachtung materialspezifisch erfolgen muss, da auch die CMUR ein gewichtsbasierter Indikator ist. Überdies müssen die hierfür notwendigen Marktbedingungen zum Teil noch geschaffen beziehungsweise verbessert werden.
- **Mindestrezyklateinsatzquoten** stellen einen starken regulatorischen Eingriff in den Markt dar. Diese sind nicht für alle Stoffströme beziehungsweise Produkte umsetzbar, adressieren nicht in allen Stoffströmen die optimale Nutzung und können in einigen Stoffströmen die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen gefährden. Wenn das Instrument der Rezyklateinsatzquote verbindlich festgeschrieben wird, sollte die Verfügbarkeit stets im Blick gehalten werden und sich auf ein regelmäßiges Monitoring der Stoffströme, das heißt auf einer wissenschaftlichen Datenbasis stützen. Eine realistische Einschätzung der Mengenpotentiale im Bereich der Rohstoffe der Circular Economy ist für die Aufstellung und Wirksamkeit von getroffenen Maßnahmen ausschlaggebend. Eine Herausforderung ist hierbei, dass sich die Rahmenbedingungen bei Stoffströmen schnell ändern können. Daher ist eine agile, fortlaufende Beobachtung der Situation notwendig.
- Bei **Mindestanforderungen, Zuschlagskriterien, Quoten, Negativ-Listen oder dem Verbot von Ausschlüssen** ist darauf zu achten, dass sicherheitsrelevante Aspekte und möglicherweise erforderliche Erprobungszeiträume berücksichtigt werden, Haftungsfragen geklärt sind, eine ausreichende Verfügbarkeit am Markt gewährleistet ist und in bestimmten Fällen Ausnahmen ermöglicht werden. Hier ist in der Regel eine schrittweise Einführung sinnvoll, wenn tatsächlich Effizienzgewinne im Bereich Ressourcen- oder Klimaschutz erzielt werden können.

4. Digitale Infrastruktur ausbauen

Auch wenn bereits jedes dritte Unternehmen in Deutschland plant, digitale Lösungen zur Ressourcenschonung einzuführen beziehungsweise schon eingeführt hat, sind noch zu viele von ihnen – darunter insbesondere kleine und mittlere Unternehmen – für die Einführung des Digitalen Produktpasses oder der Datenkommunikation in übergreifenden Datenräumen (zum Beispiel Catena-X) noch nicht ausreichend gerüstet. Hierzu bedarf es eines schnellen und flächendeckenden Ausbaus der digitalen Infrastruktur. Denn nur so können Unternehmen Kapazitäten zur Datenspeicherung und -bearbeitung ausbauen. Eine digitalere öffentliche Verwaltung würde außerdem zu effizienteren und bürokratieärmeren Verwaltungsverfahren führen, eine Vereinfachung der Registerführung und eine bessere Vernetzung der verschiedenen Verwaltungsebenen begünstigen, welche insbesondere im Bereich des Nachweis- und Genehmigungsrechts viele Prozesse beschleunigen könnte. Dies sollte auch in der NKWS berücksichtigt werden.

5. Wechselwirkungen verschiedener Regelungsbereiche ganzheitlich berücksichtigen

Zusätzlich sind die Wechselwirkungen zwischen den Zielen und Regelungen für eine zirkuläre Wirtschaft und Gesellschaft einerseits und die der Stoffpolitik andererseits zu berücksichtigen. Stoffverbote, wie sie zur Ausschleusung gefährlicher Stoffe vorgesehen sind, können bei falscher Gestaltung aktuell funktionierende Recyclingströme dauerhaft schädigen oder zumindest auf lange Zeit zum Erliegen bringen. Auch die Transformation der Industrie hin zu klimaverträglicheren Produktionsprozessen und -anlagen verändert Materialströme und kann zum Erliegen bisher genutzter Kreisläufe führen. Daher sind Zielkonflikte zwischen dem Produkt-, dem Stoff- und dem Abfallrecht stoffstromspezifisch und ganzheitlich zu betrachten und aufzulösen. Im Mittelpunkt muss dabei ein risikobasierter Ansatz stehen, bei dem sorgfältig zwischen potenziellen Gefahren für Mensch und Umwelt und den Zielen der zirkulären Wertschöpfung abgewogen wird. Stoffbeschränkungen bzw. Verbote als letztes Mittel, die in Abfällen und somit potenziellen Rohstoffen der Circular Economy stark zeitverzögert wirken können, müssen evidenzbasiert begründet werden.

Eine solche integrierende Betrachtungsweise fehlt in dem vorgelegten Entwurf bisher vollständig. Sie müsste aber auch erfolgen, um im Widerstreit verschiedener Regelungsbereiche und politischer Ziele abwägen und priorisieren zu können. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der unter Punkt 2 schon

angesprochenen Problematik der flexiblen Festlegung und Überprüfung von Zielvorgaben. Zu diesem Punkt muss der NKWS-Entwurf dringend nachgebessert werden.

6. Industrie in der EU im internationalen Wettbewerb nicht benachteiligen und Formate wie Handelsabkommen, Rohstoffpartnerschaften, G7, G20 und Klima-COPs nutzen

Der Großteil der Industrieunternehmen in Deutschland und Europa ist in internationale Lieferketten eingebunden und steht mithin im starken internationalen Wettbewerb. Alle gesetzlichen Regelungen und sonstigen politischen Initiativen zur Förderung einer zirkulären Wirtschaft auf nationaler und europäischer Ebene müssen daher so angelegt sein, dass sie zugleich die globale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie in Deutschland und Europa stärken und diese nicht einseitig benachteiligen. Hierzu sind unter anderem Dialoge mit Drittstaaten erforderlich, um internationale zirkuläre Wertschöpfungsnetzwerke aufzubauen, von denen die deutsche und europäische Industrie profitieren kann. Der BDI unterstützt daher alle Bemühungen der Bundesregierung, Ziele und Standards zur Etablierung einer zirkulären Wirtschaft auf internationaler Ebene wie G7, G20 und den Klimakonferenzen (COPs) zu erreichen. Sie sollten auch in Internationalen Handelsabkommen verankert werden, wo immer das angemessen und möglich ist.

7. Öffentliche Beschaffung nutzen

Der BDI unterstützt seit langem die Förderung einer nachhaltigen öffentlichen Beschaffung durch eine stärkere Berücksichtigung auftragsbezogener Umwelt- und Klimaaspekte. Die Berücksichtigung auftragsbezogener Umwelt- und Klimaaspekte ist zwar bereits nach derzeitiger Rechtslage möglich, wird aber in der Praxis zu wenig genutzt, weil oft nur nach dem günstigsten Preis vergeben wird. Um hier gegenzusteuern, ist einerseits eine Sensibilisierung der öffentlich Beschaffenden durch Aus- und Fortbildung sowie genügend qualifiziertes Personal essenziell und der richtige Weg. Um zu unterstützen, dass öffentliche Beschaffer umwelt- und klimabezogene Aspekte bei der Wahl des Ausschreibungsgegenstandes und der Ausgestaltung des Vergabeverfahrens beachten, hat der BDI eine detaillierte Begründungspflicht für den Fall vorgeschlagen, dass diese Aspekte im konkreten Vergabeverfahren keine Berücksichtigung gefunden haben. Wichtig sind zudem bundesweit einheitliche Grundlagen und Standards sowie praktische Anleitungen in Bund, Ländern und Kommunen, zum Beispiel zur Berechnung und

Bewertung von Lebenszykluskosten, etwa für CO₂-Emissionen im Wege von Ökobilanzen. Bereits bei der Bedarfsermittlung ist zu überlegen, ob anstelle eines Kaufs auch Reparatur eines vorhandenen Produktes, der Kauf eines gebrauchten Produktes oder zum Beispiel Miete bzw. Leasing in Betracht kommen.

Um die Kreislaufwirtschaft bei der Beschaffung von Material und Produkten zu stärken, sollte das Bewusstsein für bestehende Möglichkeiten auf Seiten der öffentlichen Einkäufer geschärft werden und die Wiederverwendbarkeit, die Reparierbarkeit und die Recyclingfähigkeit von Materialien und Produkten im Sinne einer nachhaltigen Beschaffung stärker berücksichtigt werden. Der Ausschluss von Recyclingmaterial bei Ausschreibungen, sofern hierfür kein sachlicher Grund vorliegt, sollte gestoppt werden. Damit Beschaffungsstellen die bevorzugt zu beschaffenden Produkte auch als solche erkennen können, ist ein verlässlicher Nachweis erforderlich, der Auskunft über den Rezyklateanteil (Recyclingmaterial und Nebenprodukte) sowie die Recyclingfähigkeit eines Produktes gibt, zum Beispiel über Umweltprodukterklärungen oder künftig den digitalen Produktausweis.

Die Vorgabe von Mindestquoten für den Einsatz bestimmter Stoffe kann sinnvoll sein, um ressourcenschonende und klimafreundliche Produkte in der öffentlichen Beschaffung zu fördern. Dabei muss jedoch mit Augenmaß vorgegangen werden. Mindestquoten eignen sich nicht für alle Produkte und Märkte, sondern müssen branchen- und produktspezifisch betrachtet werden. Wichtig ist darauf zu achten, dass Mindestquoten nicht zu einer unbeabsichtigten Marktverengung und weniger Wettbewerb führen.

8. Ganzheitlichen Ansatz zur Rohstoffversorgung berücksichtigen

Eine stärkere Berücksichtigung des ganzheitlichen Ansatzes zur Rohstoffversorgung wie vom Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz im Eckpunktepapier „Wege zu einer nachhaltigen und resilienten Rohstoffversorgung“ dargelegt ist erforderlich. Der Rohstoffbedarf einer modernen, nachhaltigen und transformativen Volkswirtschaft wie Deutschland wird auf absehbare Zeit nicht allein über zirkuläre Rohstoffe gedeckt werden können. Die nachhaltige und wettbewerbsfähige Primärrohstoffversorgung insbesondere auch aus heimischer Gewinnung ist neben der Versorgung mit zirkulären Rohstoffen daher essenziell für das Funktionieren von industriellen Lieferketten und die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele der Bundesregierung. Dies muss im aktuellen Entwurf für die NKWS noch stärker berücksichtigt und entsprechend ergänzt werden.

9. Normung als strategische Instrument für die europäische und internationale Umsetzung von Circular Economy Zielen anerkennen und systematisch fördern

Die Einordnung, dass der Normung auf nationaler, europäischer und internationaler Ebene eine hohe Bedeutung zu kommt, wird im BDI geteilt. Jedoch übersetzt sich diese Einordnung nicht in das Ambitionslevel der in der NKWS genannten Maßnahmen. Wie in anderen europäischen Ländern üblich, braucht es hier eine klare, strategische und finanzielle Förderstruktur für die ressourcenaufwendige Normung, besonders der Arbeit auf europäischer und internationaler Ebene. In den kommenden Jahren werden unzählige neue technische Anforderungen an Produktion und Produkte über Durchführungs- und delegierte Rechtsakte erarbeitet. Allein dadurch wird eine Steigerung des Normungsbedarf auf europäischer Ebene erwartet, für die es entsprechende Kapazitäten an Expertinnen und Experten benötigt, um einen funktionierenden wettbewerbsfähigen Binnenmarkt zu gewährleisten.

10. Plattform für Kreislaufwirtschaft über die Legislaturperiode absichern und nutzen sowie Kompetenz der Industrie einbeziehen

Der BDI wird in der angekündigten Plattform für Kreislaufwirtschaft, in der die konkrete Umsetzung der NKWS vorbereitet wird, gern aktiv die Expertise der Industrie einbringen. Dies gilt insbesondere für die vom BDI gegründete Initiative Circular Economy, derzeit einem Netzwerk von über 60 Akteuren der gesamten industriellen Bandbreite. Sie treibt Circular Economy von der Produktentwicklung bis hin zur Wiederverwendung ganzheitlich an.

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

Ansprechpartner

Franz-Josef von Kempis
Referent Umwelt, Technik und Nachhaltigkeit
Telefon: +49 30 2028-1509
v.Kempis@bdi.eu

Dr. Claas Oehlmann
Geschäftsführer der BDI-Initiative Circular Economy
Telefon: +49 30 2028-1509
C.Oehlmann@bdi.eu

BDI Dokumentennummer: D 1947