

Berlin, den 09. Juli 2024

Stellungnahme von Germanwatch e.V. zum Entwurf der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie.

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir begrüßen es sehr, dass das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz den Entwurf für eine Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie veröffentlicht hat und die Verabschiedung im September anstrebt.

Wir stützen die Bestrebungen des BMUV, Deutschland wieder zum Vorreiter der Kreislaufwirtschaft zu machen. Der Entwurf hat das Potential, die Transformation vom linearen zu zirkulärem Wirtschaften voranzubringen. Insbesondere das Ziel, den Rohstoffverbrauch auf 8t/Person zu senken, betrachten wir als wichtigen Meilenstein, um auch der Industrie einen klaren Transformationspfad aufzuzeigen.

Es ist aus unserer Sicht zentral, dass die NKWS als ressortübergreifende Strategie verstanden wird und somit alle relevanten Ministerien Verantwortung für eine ambitionierte Ausgestaltung sowie für die Umsetzung übernehmen.

Bisher vermissen wir im Entwurf die Konkretisierung der Ziele für einzelne Sektoren bzw. Stoffströme, sowie konkrete umsetzungsbereite Maßnahmen. Häufig werden lediglich Bestrebungen beschrieben, statt konkreten Umsetzungsvorschlägen. Da wir im bisherigen Beteiligungsprozess bereits zu anderen Punkten bereits ausführlich Stellung bezogen haben, möchten wir hier nur auf industriepolitische Maßnahmen eingehen – d.h. für die Industriepolitik konkrete Vorschläge erläutern, wie die NKWS unserer Meinung nach gestärkt werden könnte.

Der Entwurf erkennt das enorme Potenzial der K LW für die Dekarbonisierung der Industrie. Allerdings wird diese Erkenntnis noch nicht ausreichend in konkrete industriepolitische Maßnahmen übersetzt. Ohne eine konsequente Kreislaufwirtschaft wird die Industrie-Transformation nicht zu schaffen sein. Sie kann die hohen Energie- und Ressourcenbedarfe der Industrie massiv senken. Dazu nimmt die Strategie richtigerweise auch die energieintensive Herstellung von Grundstoffen in den Blick, allerdings noch ohne konkrete Handlungen abzuleiten. Die Kreislaufwirtschaft bietet enorme Chancen für eine sozial gerechte Transformation zu einer wettbewerbs- und zukunftsfähigen industriellen Produktion für einen Standort wie Deutschland, der weder über besonders günstige Energie noch großen Ressourcenreichtum verfügt. Kreislaufwirtschaft ist damit im besten Sinne Industrie- und Strukturpolitik. Um dieses Potential über die NKWS zu heben, muss der aktuelle Entwurf mit weiteren Maßnahmen und Fördermöglichkeiten ergänzt werden.

Neben dem EU-Emissionshandel als Leitinstrument für die Industrie-Dekarbonisierung sollen vor allem zwei Instrumente oder Strategien eine zugleich klimaneutrale und wettbewerbsfähige Industrie in Deutschland und Europa ermöglichen: Die direkte finanzielle Unterstützung von

Investitionen, durch Instrumente wie Klimaschutzverträge; und die Förderung von Nachfrage nach grünen Materialien und Produkten durch die Entwicklung grüner Leitmärkte.

Beide Pfade vernachlässigen bisher weitgehend den Lösungsbeitrag der Kreislaufwirtschaft. Das zu ändern, würde nicht nur aus ökologischer, sondern auch aus finanzieller Sicht Sinn machen. Die Schätzungen über Investitionsbedarfe für die Transformation der Industrie gehen weit auseinander. Kürzlich bezifferte das Büro für Technikfolgen-Abschätzung beim Deutschen Bundestag (TAB) die Mehrinvestitionen zur Dekarbonisierung der Grundstoffindustrien mit knapp 15 Milliarden Euro.¹ Die Kreislaufwirtschaft bietet dabei häufig deutlich günstigere Transformationsoptionen an² und sollte auch deshalb in der aktuellen Industrieförderpolitik deutlich mehr Aufmerksamkeit finden.

Abgesehen davon sollte der Aufbau von innovativen zirkulären Geschäftsmodellen – wie in den Bereichen Product-as-a-Service, Refurbishment oder Remanufacturing auch als Potential für zukünftige Industrien verankert und entsprechend im Sinne von Industriepolitik gefördert werden. Denn während Deutschland lange als Vorreiter der Kreislaufwirtschaft galt, droht die Bundesregierung diesen Standortvorteil zu verspielen, weil der Fokus der Kreislaufwirtschaft in der Industriepolitik weiterhin auf der Entsorgungs- und Abfallwirtschaft liegt, statt innovative Potentiale weiter oben in den Wertschöpfungsketten zu heben.

Wir möchten für die weitere Ressortabstimmung die folgenden Maßnahmen vorschlagen, damit das industriepolitische Potential von Kreislaufwirtschaft in der NKWS auch auf Ebene der Maßnahmen effektiv adressiert wird:

1. Industriepolitische Förderprogramme für Kreislaufwirtschaftsmaßnahmen öffnen:

Möchte ein Unternehmen der energieintensiven Industrie seine Anlagen auf klimaneutrale Verfahren umstellen (also bspw. elektrifizieren), existieren Förderprogramme wie etwa IPCEI auf EU Ebene oder seit diesem Jahr die **Klimaschutzverträge** (KSV) auf Bundesebene. Diese Fördermöglichkeiten sind auf dem Weg zur Klimaneutralität zentral. Allerdings berücksichtigen sie in ihren Förderrichtlinien bisher nicht systematisch die Möglichkeiten der Emissionsreduktion durch Kreislaufwirtschaft, obwohl die THG-Einsparpotenziale enorm sind. Eine Investitionsentscheidung hin zu mehr Kreislaufwirtschaft sollte deshalb ebenso förderfähig werden. Die Förderrichtlinie der KSV sollte in ihrer Liste der „transformativen Produktionsverfahren“ explizit die Kreislaufführung von Produkten und Materialien mit aufnehmen.³ Auch die Bundesförderung Industrie und Klimaschutz (BIK) und selbst Förderprogramme wie die Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz (EEW) des BMWK fördern fast ausschließlich Energieeffizienzmaßnahmen und keine Reduktion in Materialverbräuchen. Als Problem wird hier oft genannt, dass der positive Klimaeffekt meist nicht dem Antragsteller direkt zugerechnet werden kann, denn Kreislaufwirtschaft wirkt systemisch und entfaltet ihren Beitrag entlang der gesamten Kette. Hierfür ist es dringend nötig, im Rahmen des **EU Beihilferechts** Lösungen zu finden, speziell

¹ Caviezel, Claudio; Achternbosch, Matthias; Grünwald, Reinhard, 2024, „[Alternative Technologiepfade für die Emissionsreduktion in der Grundstoffindustrie. Endbericht zum TA-Projekt \(Ergebnisbericht\)](#)“

² Agora Industrie und Systemiq, 2023, [Resilienter Klimaschutz durch eine zirkuläre Wirtschaft. Perspektiven und Potentiale für energieintensive Grundstoffindustrien](#), S. 8 (letzter Aufruf: 11. Juni 2024).

³ Aktuell werden stattdessen CCUS-Projekte gefördert. Deutlich klimafreundlicher wäre es aber, die Kreislaufführung von Materialien noch vor der Zersetzung in ihre Molekülbestandteile zu fördern.

Artikel 47 der AGVO zu ‚Investitionsbeihilfen für Ressourceneffizienz und zur Unterstützung des Übergangs zu einer Kreislaufwirtschaft‘ bedarf dafür einer Überarbeitung.

2. **Zirkuläre Leitmärkte:** Für den Aufbau einer Kreislaufwirtschaft ist auch die Nachfrage nach ihren Produkten eine notwendige Bedingung. Im Juni 2024 hat das BMWK ein Konzeptpapier für die Schaffung Grüner Leitmärkte veröffentlicht.⁴ Dabei ist es essentiell, nicht nur auf eine Dekarbonisierung der Primärrohstoffproduktion zu setzen, sondern auch Leitmärkte für Sekundärrohstoffe und andere zirkuläre Produkte und Dienstleistungen zu schaffen.
 - Eine einheitliche und kontrollierte **Kennzeichnung von Produkten und Services** ist die Voraussetzung für einen transparenten zirkulären Markt und den Aufbau zirkulärer Leitmärkte. Existierende und sich in der Planung befindende Kennzeichnungen und Labels auf internationaler, Bundes- und EU-Ebene fokussieren bei der Betrachtung von Grundstoffen vor allem die CO₂-Emissionen bei der Produktion mit Primärrohstoffen⁵. Mindestens genauso wichtig sollten aber auch Kriterien der Zirkularität (wie etwa Reparierbarkeit, Design for recycling oder Rezyklatgehalt) sein. Bei den Ausarbeitungen einheitlicher Labels und Kennzeichnungen müssen Recyclingaktivitäten ebenso wie CO₂-Emissionsreduktion durch längere Nutzungsdauer, Materialeffizienzen und Reparatur mit abgedeckt werden.
 - Wir unterstützen die im Entwurf der NKWS enthaltenen Vorschläge, das **Potenzial der Öffentlichen Beschaffung besser zu nutzen, um zirkuläre Leitmärkte zu etablieren.**
 - **Zirkuläre Leitmärkte durch Rezyklateinsatzquoten:** Rezyklateinsatzquoten schaffen einen sicheren Absatzmarkt und somit Investitionssicherheit für Sekundärrohstoffe. Bisher werden in der NKWS Quoten nur geprüft. Wichtig ist, dass sie sicher umgesetzt werden, damit die Industrie sich darauf einstellen kann und Investitionen abgesichert werden.
3. Wir begrüßen zudem, dass in der NKWS vorgesehen ist, **Reallabore explizit auch für zirkuläre Innovationen** zu nutzen. Das Reallaboregesetz sollte auf Projekte und Geschäftsmodelle ausgeweitet werden, die durch Kreislaufwirtschaft Emissions- und Ressourceneinsparung erzielen wollen und explizit auch **innovative zirkuläre Strategien wie Product-as-a-Service, Refurbishment oder Remanufacturing als Innovationsbereiche aufnehmen** - insbesondere im industriellen Maßstab. Darauf aufbauend braucht es Experimentierklauseln für Regelungen, die zirkuläre Praktiken aktuell behindern (wie beispielsweise ausgewählte geistige Eigentumsrechte). Es dürfen jedoch keine Ausnahmen für Arbeitnehmer:innenrechte⁶ oder Umweltschutz geschaffen werden. Erkenntnisse aus den Reallaboren sollten in einem strukturierten Prozess unter einer wissenschaftlichen Evaluierung, sowie effektiver Einbindung von Gewerkschaften, Verbraucherschutzorganisationen und Umweltverbänden, in die Ordnungspolitik überführt werden. Dabei sollte der Beitrag etwaiger Anpassungen für Nachhaltigkeit ausschlaggebendes Kriterium sein.
4. **Steuerliche Lenkungswirkung nutzen:** Zirkuläres Wirtschaften erfordert mehr Dienstleistungen und weniger Rohstoffverbrauch. Denn die Vorbereitung von Produkten für das Recycling (z. B. Sammlung, Sortierung, Demontage) braucht ebenso Arbeitszeit wie

⁴ BMWK, 22.05.24, [„Leitmärkte für klimafreundliche Grundstoffe“](#)

⁵ Eustermann, Frauke, 10.01.2024, [„Grüne Leitmärkte – Grüne Beschaffung für eine nachhaltige Industrietransformation“](#) (Letzter Aufruf: 28.04.2024)

⁶ Deutscher Gewerkschaftsbund, 2023, [Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes \(DGB\) zu dem Grünbuch „Reallabore“ des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz \(BMWK\)](#).

beispielsweise die Sichtung von Altgeräten um die Wiederverwendbarkeit zu prüfen. Das aktuelle Steuersystem belastet jedoch Arbeit überproportional im Vergleich zu Ressourcen, so dass weniger arbeitsintensive, lineare Geschäftsmodelle steuerlich bessergestellt sind als zirkuläre Modelle. So stammten in Deutschland 2020 57,6% der Steuereinnahmen aus besteuertem Arbeit, nur 4,4% aus Umweltsteuern und weniger als 0,001% aus der Besteuerung von Emissionen und Rohstoffverbrauch.⁷ Das aktuelle Steuersystem hat also eine fehlgeleitete Lenkungswirkung, die ressourcenintensives, lineares statt innovatives, zirkuläres, arbeitsintensiveres Wirtschaften stärkt. Es bedarf also einer umfassenden Reform. Als erste Schritte schlagen wir die folgenden vor:

- **Verminderter Steuersatz auf Dienstleistungen der Kreislaufwirtschaft:** Um die Steuerlast für die Kreislaufwirtschaft zu senken, sollten beispielsweise Reparatur- und Wartungsdienstleistungen von Mehrwertsteuern befreit⁸ und Umsatzsteuern für zirkuläre Geschäftsmodelle gesenkt werden.
 - **Konkurrenzfähigkeit von Sekundärrohstoffen und Reuse-Produkten verbessern:** Dass Primärrohstoffe meist billiger sind als ihre im Kreislauf geführten Zwillinge liegt an der Externalisierung von Umweltkosten und steht einer Kreislaufwirtschaft fundamental im Weg.⁹ Um diesen Missstand zumindest teilweise aufzulösen, sollten auf der einen Seite fossile Subventionen für Primärmaterialien (bspw. Kerosin) abgeschafft und auf der anderen Seite Sekundärmaterialien durch Steuernachlässe angereizt werden. Auf gleiche Weise sollte die steuerliche Lenkungswirkung genutzt werden, um die Wieder- und Weiterverwendung von Produkten und Komponenten anzureizen - zum Beispiel über die Senkung des Mehrwertsteuersatzes für gebrauchte Produkte von 19 auf 7%.¹⁰
5. **Förderprogramme für innovative Geschäftsmodelle, die Strategien der Weiter- und Wiederverwendung umsetzen, ausbauen und systematisieren:** Ein grundlegendes Problem der aktuellen Förderpolitik für eine Transformation der Grundstoffindustrie liegt auch am Adressaten: die primären Fördermittelempfänger sind bestehende Großunternehmen. Diese zu transformieren ist wichtig und richtig, ein alleiniger Fokus darauf vernachlässigt jedoch nicht nur KKMU, sondern kann auch lineare Wirtschaftsstrukturen verfestigen. Deshalb sollten Förderprogramme offen und zugänglicher für neue zirkuläre Geschäftsmodelle und Unternehmen ausgestaltet werden. In einem Positionspapier hat die „Circular Economy Allianz“ die Förderung von zirkulären Start-ups gefordert, die „innovative und disruptive Geschäftsmodelle entwickeln“.¹¹ Für diesen Zweck könnte bspw. auch vermehrt die Bundesagentur für Sprunginnovationen SPRIN-D genutzt werden. Statt in ihren Schwerpunkten dezidiert das Carbon-management

⁷ The Ex'Tax Project, 2022, [The Taxshift: An EU fiscal strategy to support the inclusive circular economy - Country case study results: Germany](#) (accessed 09 April 2024).

⁸ acatech – Deutsche Akademie der Technikwissenschaften, 2021, [Circular Economy Roadmap für Deutschland](#), S. 46

⁹ DERA – Deutsche Rohstoffagentur in der Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2023): Abschlussbericht der Dialogplattform Recyclingrohstoffe. – DERA Rohstoffinformationen 58: 243 S., Berlin., S.118

¹⁰ Deutsche Umwelthilfe, 2021, [Elektro- und Elektronikgerätegesetz. Stellungnahme der Deutschen Umwelthilfe](#), S. 6 (letzter Aufruf: 23. April 2024).

¹¹ traceless, 2023, [„Zukunftsgipfel statt Krisengipfel: Eine neue Roadmap für die Chemieindustrie“](#), S. 2 (Letzter Aufruf: 22.04.24)

zu fördern¹², sollten neue Ansätze der ganzheitlichen Kreislaufwirtschaft in den Mittelpunkt gestellt werden. Gezielte Förderprogramme für innovative Geschäftsmodelle sollten das Potential heben, Strategien der Weiter- und Wiederverwendung im industriellen Maßstab umzusetzen oder systematisch zu unterstützen. Dazu sollten beispielsweise skalierbare Geschäftsmodelle in den Bereichen Refurbishment und Remanufacturing, 3D-Druck im Kontext zirkulären Wirtschaftens, Anbieter von Produkten (auch as-a-service) mit innovativer modularer Bauweise oder Anbieter für Einlagerungen und digitaler Systematisierung wiederverwendbarer Teile gefördert werden. Bestehende oder angekündigte Förderinstrumente, wie beispielsweise der Rohstofffonds, sollten dahingehend geöffnet werden und neue Geschäftsmodelle und Betriebe, als auch etablierte Geschäftsmodelle mit entsprechenden Transformationsplänen ansprechen. Entsprechende Förderprogramme sollten von einer systematischen Erhebung von Barrieren und Enablern der geförderten Geschäftsmodelle begleitet werden für eine zielgerichtete Anpassung des gesetzlichen Rahmens.

¹² In sogenannten „Challenges“ werden Kollaborationen aus ganz Europa gefördert. Zuletzt wurden Wettbewerbe unter anderem für „Carbon-to-value“ und „Circular Bio-Manufacturing“ angesetzt.