

Stellungnahme zum Entwurf der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie

Sehr geehrte Damen und Herren,

wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS).

A) Vorbemerkung

Der bvse-Bundesverband Sekundärrohstoffe und Entsorgung e.V. vertritt als führender Branchendachverband die Interessen von über 1.000 überwiegend mittelständischen Entsorgungs- und Recyclingunternehmen aus Deutschland und Europa. Die qualifizierten Umweltdienstleister beschäftigen etwa 60.000 Arbeitnehmer. Im bvse sind alle Fachsparten der Recycling-, Sekundärrohstoff- und Entsorgungsbranche vertreten und somit auch im Bereich der Siedlungsabfallentsorgung.

Vertreterinnen und Vertreter des bvse e.V. waren eingeladen, den Entstehungsprozess der NKWS im Rahmen der „Dialogwerkstatt“ und verschiedenen „Runden Tischen“ („Fahrzeuge und Batterien“, „Metalle“, „Elektrogeräte und IKT“, „Gebäude“, „Kunststoffe“, „Bekleidung und Textilien“, „Zirkuläre Produktionsprozesse“) mit ihrer Expertise zu unterstützen und mit weiteren geladenen Stakeholdern zu diskutieren.

B) Allgemein

Wir begrüßen ausdrücklich das Ziel der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie, den Verbrauch primärer Rohstoffe zu senken und Stoffkreisläufe zu schließen. Als wichtig und positiv erachten wir es zudem, dass der Entwurf hervorhebt, dass neben der Klimaneutralität auch die Wettbewerbsfähigkeit und wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit im Fokus steht. Ohne eine wettbewerbsfähige Wirtschaft lässt sich keine Klimaneutralität erreichen.

Leider wird der Entwurf jedoch den eigenen Ansprüchen nicht immer gerecht. Es fehlt teilweise an konkreten Zeitangaben, bis wann welche Ziele umgesetzt werden sollen. Ebenso mangelt es an konkreten Vorschlägen, welche Maßnahmen in welcher Form umgesetzt werden sollen. Die Ausführungen sind häufig sehr allgemein gehalten. Teilweise wird auch lediglich auf die beabsichtigten europäischen Regelungen verwiesen. Zudem sind die Interessen der mittelständischen Unternehmen, die einen entscheidenden Faktor für die Erhaltung der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit darstellen, in verschiedenen Punkten nicht ausreichend berücksichtigt.

C) Hierzu im Einzelnen:

I. Ziffer 3.1: Die R-Strategien

Unter Ziffer 3.1. wird auf die Abfallhierarchie verwiesen. Die Einhaltung der Abfallhierarchie ist eines der wichtigsten Instrumente zur Verdopplung des Anteils der Sekundärrohstoffe. Diese muss aber auch durchgesetzt werden.

Die stoffliche Verwertung zu fördern bedeutet:

1. Getrennthaltung und Getrenntsammlung von Abfällen durchsetzen

Die Vorkette aus Sammeln und Aufbereiten ist entscheidend für die Gewinnung der Sekundärrohstoffe. Hier greift die Darstellung der NKWS leider viel zu kurz. Die Bedeutung des Sammelns und Sortierens wird kaum im aktuellen Entwurf abgebildet.

2. Vorbehandlungsgebot durchsetzen

Die energetische Verwertung ist in der Abfallhierarchie der stofflichen Verwertung nachgelagert und ist dort ein wichtiger Baustein im Gesamtsystem, wo Abfälle stofflich nicht mehr verwertet werden können. Die energetische Verwertung muss sich aber auch auf den Anteil nicht recycelbarer Stoffe begrenzen.

Leider entspricht dies aktuell jedoch nicht der gelebten Praxis.

Ist die Verbrennung von Abfällen preislich so günstig, dass eine Behandlung und damit eine Sortierung recycelbarer Stoffe wirtschaftlich nicht rentabel ist, nimmt der Zustrom von Abfällen zur energetischen Verwertung zu. Die Auslastung der Kapazitäten zur Müllverbrennung ist in Deutschland seit Jahren hoch. Die Kapazitäten übersteigen das jährliche Aufkommen von Rest- bzw. Hausmüll um ca. 7 Mio. t deutlich. Dies zeigt, dass in Müllverbrennungsanlagen auch gewerbliche Abfälle verbrannt werden, die ein hohes Maß an zur Behandlung geeigneter Materialien beinhaltet. Zudem befinden sich einer Studie des Umweltbundesamtes zufolge noch 28 Prozent Wertstoffe und 40 Prozent Bioabfall in der Restmülltonne. Bei einer konsequenten Umsetzung der seit 2015 eigentlich geltenden Getrennterfassung von Bioabfällen ließe sich ein erhebliches Potenzial für die stoffliche Nutzung oder die Biogasgewinnung heben.

Kontraproduktiv für die konsequente Anwendung der Abfallhierarchie ist auch, dass GEG und WPG die Abwärme aus der Müllverbrennung nun als „unvermeidbare Abwärme“ definieren und diese zu 100 % erneuerbaren Energien gleichsetzt.

Wärme aus der Müllverbrennung wird damit ohne Einschränkung, also auch nicht bezogen auf die verbrannte Restabfallmenge, vollständig als gleichwertige Wärmequelle zur erneuerbaren Energie für die kommunale Wärmeversorgung definiert. Anstatt Müllverbrennung unattraktiver zu machen und dadurch zu reduzieren, erhält sie durch GEG und WPG einen regenerativen Charakter und gewinnt an Attraktivität. Unternehmen, die ihre Abfälle im unsortierten Gemisch den Müllverbrennungsanlagen zukommen lassen, können nun darauf hinweisen, dass ihre Abfälle zu umweltfreundlicher und nachhaltiger erneuerbarer Energie verwertet werden. Die Perspektiven für die Kreislaufwirtschaft haben sich durch diese energiepolitischen Vorhaben für eine klimaneutrale Wärmeversorgung nicht verbessert. Mit der Gleichsetzung schafft der Gesetzgeber falsche Anreize für mehr Müllverbrennung. Je mehr Abfälle verbrannt werden, umso mehr CO₂ wird auch freigesetzt. Daran ändert sich auch nichts, wenn die dabei entstehende Abwärme „klimaneutral“ mit erneuerbarer Energie gleichgesetzt wird.

Die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie geht auf eine notwendige ordnungspolitische Verzahnung von Energierecht und Abfallrecht nicht ein. Diese ist aber notwendig, um Widersprüche aufzulösen und eine Lenkungswirkung für das Recycling zu entfalten.

3. Anreize für den Einsatz von Sekundärrohstoffen zu schaffen (Quoten, finanzielle Anreize)

Wenn Märkte für Sekundärrohstoffe entstehen und die Recyclingmaterialien gegenüber Primärstoffen konkurrenzfähig werden, kommt es auch zu Investitionsentscheidungen in moderne Techniken.

II. Ziffer 3.4: Normung

Nach dem Entwurf wird die Normung und Errichtung von Standards als unerlässliches Instrument für die Kreislaufwirtschaft angesehen und soll weiter vorangetrieben werden.

Ob die Normung tatsächlich einen Mehrwert für mehr Kreislaufwirtschaft leisten kann, ist aber fraglich. Qualitäten für Sekundärrohstoffe sind bereits in bilateralen Vereinbarungen beschrieben, das Design for Recycling jedoch nicht. Grundlagen und Standards für die einheitliche Definition und Messbarkeit von Circular Economy sollen im CEN/TC 473 erarbeitet werden. Allerdings ist nicht erkennbar, dass dies im Konsens mit anderen europäischen Staaten, mit dem Ziel möglichst hochwertige Standards zu vereinbaren, auch gelingt. Setzt sich eine Mehrheit der Befürworter eines „Low-Level-Papiers“ durch, wird man sogar hinter den Zielen des Aktionsplans Kreislaufwirtschaft zurückbleiben.

Des Weiteren begünstigt das Verfahren der Normung insbesondere Großunternehmen, die es sich leisten können, an den Prozessen aktiv mitzuwirken und diese damit auch aktiv zu prägen. Normungsarbeit ist sehr zeitaufwendig und kompliziert. Kleine und mittelständische Unternehmen und deren Verbände haben nicht die Möglichkeiten, die finanziellen Mittel aufzuwenden, um für diesen Bereich gesonderte Stellen zu schaffen. Sie haben daher kaum Möglichkeiten, auf den Normungsprozess Einfluss zu nehmen.

Normung ist Interessenpolitik. Ein Gleichgewicht zwischen Großunternehmen und Mittelstand beim Normungsprozess kann nur hergestellt werden, wenn der Mittelstand hier entsprechend staatlich gefördert wird. Denkbar wäre auch die Förderung von Vereinen oder Verbänden, die die Interessen des Mittelstandes bündeln und vertreten. Ohne eine staatliche Förderung für den Mittelstand bleiben die mittelständischen Unternehmen beim Normungsprozess unterrepräsentiert. Normen zu schaffen, die nur von Konzernen erfüllt werden können, bedeutet ein Sterben des Mittelstandes, und damit der Wegfall von vielen Arbeitsplätzen und Innovationskraft.

III. Ziffer 3.5: Ökonomische Instrumente und Finanzierung

Daher sind auch die in Kapitel 3.5 vorgeschlagenen Förderinstrumente bedeutend. Diese dürfen jedoch nicht konzerngebundene Unternehmen bevorzugen, sondern müssen bewusst auf innovationsfreudige mittelständische Unternehmen zugeschnitten sein.

Die (stärkere) Berücksichtigung von Umweltkosten sehen wir positiv.

Es sollte generell einen Wechsel geben, weg von der Besteuerung von Arbeitsleistung hin zur Besteuerung von Rohstoffen, in Abhängigkeit von der Umweltbelastung (Footprint). Das würde grundsätzlich zu einer Einsparung von Rohstoffen führen.

IV Ziffer 3.8: Globale Stoffströme und kritische Rohstoffe

Der globale Handel mit Sekundärrohstoffen ist essenziell für eine globale Kreislaufwirtschaft. Die Annahme, dass die angestrebten verringerten Abfallexporte in Drittländer kaum negative Auswirkungen nach sich ziehen dürften, kann nicht geteilt werden und ist auch der falsche Ansatz.

Bei den „Abfallexporten“ handelt es sich um aufbereitete Rohstoffe, von denen viele, z. B. Metallschrotte (FE, Al und Cu), Altpapier oder Altglas, einen positiven Marktwert haben. Hierfür existieren funktionierende Märkte. Es ist im Interesse der globalen Kreislaufwirtschaft insb. für die aufbereiteten Rohstoffe, für die innerhalb der EU ein Überschuss besteht (z. B. Altpapier, Eisen-, Aluminium- und Kupferschrott), diese auch ohne Einschränkungen exportieren zu können, sodass Drittländer keine Primärrohstoffe nutzen müssen.

Für die Rohstoffversorgung Deutschlands ist die Rückgewinnung kritischer Rohstoffe von zentraler Bedeutung. Mit Hilfe der NKWS sollte aus Sicht des bvse e.V. geprüft werden, inwieweit Rohstoffe aus Schlämmen, Schlacken und Aschen zurückgewonnen werden können. Bei der Prüfung sollte auch das Stoffpotenzial von gefährlichen Abfällen berücksichtigt werden. Inzwischen gibt es unterschiedliche Technologien, um auch gefährliche Abfälle ökologisch und ökonomisch vorteilhaft aufzubereiten. Hierbei werden die Schadstoffe abgetrennt und beseitigt, die Gutstoffe aber der Kreislaufwirtschaft zugeführt.

V. Ziffer 4.3: Zirkuläre und ressourceneffiziente Produktion

Im Maßnahmenkatalog der NKWS (s. S. 59f) fehlt die gezielte Unternehmensförderung von Recyclern. Gerade die mittelständischen Unternehmen sind aber entscheidend, um die Ziele der NKWS durchzusetzen. Die zahlreichen, heterogenen Stoffströme können in idealer Weise von mittelständischen Unternehmen erfasst und aufbereitet werden. Mittelständische Unternehmen in Entsorgung und Recycling sind so aufgestellt, dass sie die zahlreichen Anfallstellen ortsnahe und damit vorteilhaft erfassen. Darüber hinaus ist das Innovationspotenzial mittelständischer Recycler enorm.

VI. Ziffer 4.4: Fahrzeuge und Batterien, Mobilität

1. Vermeidung illegaler Abfallverbringung

Wir erhoffen uns durch die Einführung der beabsichtigten EU-Altfahrzeugverordnung sowohl eine Reduzierung von illegal exportierten Altfahrzeugen als auch deren rechtswidriger Demontage durch nicht anerkannte Betriebe.

Ein essenzieller Schritt hierbei ist die in der EU-Altfahrzeugverordnung vorgeschlagene Einführung eines digitalen Verwertungsnachweises. Wichtig ist hierbei, dass die Abmeldung eines Fahrzeuges nur noch nach Vorlage eines Verwertungsnachweises eines zertifizierten Demontagebetriebes über das Kraftfahrtbundesamt möglich ist und dies seitens der zuständigen Behörde auch geprüft wird. Bisher, wenn ein Verwertungsnachweis überhaupt vorgelegt wurde, fehlt es jedenfalls an der Kontrolle, ob dieser auch von einem zertifizierten Demontagebetrieb ausgestellt wurde.

Solange der Verwertungsnachweis nicht vorliegt, sollte die Steuer- und Versicherungspflicht weiter bestehen, bis eine ordnungsgemäße Abmeldung, wie beschrieben, erfolgt ist. Die wäre ein einfaches Mittel, um die Entsorgung in nicht zertifizierten Unternehmen zu unterbinden.

Der Entwurf der EU-Abfallverbringungsverordnung zielt in die richtige Richtung, denn neben der Stärkung des Verwertungsnachweises werden noch Abgrenzungsmerkmale für Gebraucht- und Altfahrzeuge eingeführt, durch die illegale Ausfuhren vermieden werden können, sofern der damit verbundene staatliche Vollzug funktioniert.

2. Reparaturnetzwerk für batterieelektrische Fahrzeuge

Wie in dem Entwurf zutreffend ausgeführt, gibt es für die elektromobilitätsspezifischen Bauteile in batterieelektrischen Fahrzeugen bislang kein hinreichendes Reparaturnetzwerk. Daran arbeitet die Recyclingwirtschaft mit Hochdruck. Klar ist aber, dass besonders durch die Kurzfristigkeit und das einhergehende erhebliche Investitionsvolumen die Großkonzerne klar im Vorteil sind. Für das im Aufbau befindliche Reparaturnetzwerk ist es wichtig, die bestehenden Strukturen der Recyclingwirtschaft mit in die Überlegungen einzubeziehen, Batterierecycling ist vielschichtig und erfordert unterschiedliche Aufbereitungsschritte, die von den dafür am besten geeigneten Fachkräften durchgeführt werden sollten.

3. Einsatz von nicht recycelbaren Materialien

Die Recyclingwirtschaft weist seit Jahren auf die Probleme mit unauflöslichen Materialverbindungen oder Verbundstoffen hin. Gäbe es hier geeignete Vorgaben, durch die während des Recyclingprozesses Verbindungen schadstofffrei aufgelöst werden können oder kämen gewisse Verbünde nicht mehr zum Einsatz, würde der Recyclingprozess an vielen Stellen erleichtert und die Rückgewinnungsquote könnte in einem nicht unerheblichen Maße gesteigert werden.

4. Weiterentwicklung der Altfahrzeugverwertung durch Separationspflichten oder Verpflichtung zur Metallentfrachtung

Weitere Separations-/Demontagepflichten halten wir nicht für sinnvoll. Vielmehr sollte eine Stärkung der vorhandenen Aufbereitungsmöglichkeiten für die Schredderrückstände erfolgen, um diese zu optimieren und vor allen Dingen zu verfeinern, um die zukünftigen Rückgewinnungspflichten zu erfüllen.

VII. Ziffer 4.5: IKT und Elektrogeräte

Recycling beginnt beim Design der Geräte, daher sind die Ausführungen zum Design for Circularity zu begrüßen. Die Vorgaben müssen jedoch für alle im europäischen Markt in Verkehr gebrachten Geräte gelten. Oder anders ausgedrückt, „Design for Circularity“ muss zum Eingangstor für den europäischen Markt werden. Eine entsprechende Überwachung muss daher auch gewährleistet werden. Ohne Vollzug nutzen die besten Regelungen nichts.

In der NKWS wird von einer unvollständigen Vorbehandlung, Trennung und Sortierung gesprochen, ohne dies zu konkretisieren. Deutschland verfügt bereits über eine Behandlungsverordnung, die umfangreiche Standards setzt. Der Stand der Technik ist insgesamt hoch. Dies bedeutet nicht, dass es keine Weiterentwicklung geben sollte. Der bvse hatte angeregt, jedoch zunächst einmal den Stand der Technik zu untersuchen, um darauf aufbauend auch zielgerichtet Forschungs- und Entwicklungsbedarf abzuleiten.

Des Weiteren bedarf es ebenso eines Standes der Technik zur Erfassung. Die Erfassungssysteme müssen auf die Bedürfnisse der Behandlung abgestimmt sein, sodass auch umfangreiches Recycling gelingt.

Anschubfinanzierungen für F & E-Vorhaben im Bereich der Rückgewinnung kritischer Rohstoffe sollten auch den Mittelstand einbeziehen.

Konkrete Nachweispflichten über die ordnungsgemäße Entsorgung von PV-Anlagen sollten schnellstmöglich eingeführt werden, um illegalen Export zu verhindern.

Die Novelle des ElektroG wird nicht zu einer Steigerung der Sammelmengen führen. Die Wege der Altgeräte außerhalb des Monitorings sind bekannt, es fehlt an einem effektiven Vollzug. Eine geringfügige Ausweitung der Handelsrücknahme wird die Sammelmengen nicht steigern. Des Weiteren läuft das Verhältnis von verkauften Neugeräten zu für das Recycling gesammelten Altgeräten weiter auseinander.

Die NKWS spricht davon, dass die Kreislaufwirtschaft im Kontext internationaler Handelsbeziehungen gedacht werden müsse. Dann ist es jedoch unverständlich, warum neue Regelungen auf EU-Ebene genau diese Handelsbeziehungen erschweren, z. B. indem ehemals grün gelistete Abfälle (ungefährlicher E-Waste) zukünftig auch innerhalb Europas einer Notifizierung unterliegen. Dies macht die Verfahren bürokratisch und aufwendig und benachteiligt wieder einmal kleinere Unternehmen.

VIII. Ziffer 4.7: Bekleidung und Textilien

Das Bestreben, die bestehenden Hemmnisse für eine effiziente und funktionsfähige textile Kreislaufwirtschaft in Deutschland und der EU mit den gelisteten Maßnahmen in Kapitel 4.7 des vorgelegten Entwurfs beseitigen zu wollen, begrüßen wir ausdrücklich.

Positiv ist hier hervorzuheben, dass einige der gravierendsten Hürden für die sekundäre Textilbranche, wie z. B. die niedrige Bepreisung von Neuware und die sinkenden Qualitäten von Textilien, durch einen hohen Fast-Fashion-Konsum der Verbrauchenden erkannt und aufgegriffen wurden (s. Kapitel 4.7.1. der NKWS). Ebenso begrüßen wir die Prämisse, dass die Befolgung der Maßnahmen in der Abfallhierarchie der EU-Abfallrahmenrichtlinie sowie eine soziale und ökologische Herstellung von Textilien für eine textile Kreislaufwirtschaft essenziell sind.

Aus Sicht der am Prozess des Textilrecyclings beteiligten Marktteilnehmer mangelt es in dem Entwurf der NKWS jedoch an konkret beschriebenen Maßnahmen und ihren entsprechenden Zeitpunkten zur Umsetzung.

Insbesondere in Bezug auf die Maßnahme der Bundesregierung, ein ökologisches und nachhaltiges Umdenken weg von Fast-Fashion-Konsum bei den Verbrauchenden zu erzielen, ist unzureichend unkonkret.

Obwohl ein nicht-ökologisches Konsumverhalten von Textilprodukten durch Verbrauchende die Kernproblematik der Sekundärbranche darstellt, wie richtigerweise in Kapitel 4.7.4 beschrieben, kann ein Kultur- und Bewusstseinswandel weder für eine Transformation des Textilsektors ausreichen, noch ist der Erfolg einer solchen Maßnahme in irgendeiner Form garantiert oder voraussehbar. Entsprechende Informations- und Aufklärungskampagnen durch geschultes Personal mit Fachexpertise sind durchaus ein Instrument, welches parallel zu anderen pro-aktiven Maßnahmen durchgeführt werden sollte, dieses wird aber durch seine Ungewissheit keine textilen Kreisläufe schließen können.

Um textile Kreisläufe aber langfristig zu schließen, muss die bestehende textile Infrastruktur in Deutschland und Europa ausgebaut und vorangetrieben werden. Neben der Förderung von zirkulären Geschäftsmodellen, Dienstleistungen und Forschungsprojekten im Textilbereich durch die Bundesregierung, bedarf es dringend an flächendeckender Unterstützung und Stärkung von textilen Sammel-, Sortier- und Recyclingunternehmen. Diese Unterstützung der existierenden textilen Struktur sagt die Bundesregierung in Kapitel 4.7.4 zwar zu, jedoch werden keine konkreten Umsetzungsmaßnahmen genannt, wie diese Förderung gestaltet werden soll.

Essenziell ist diese aber insbesondere aufgrund der enormen Kostensteigerungen der letzten Jahre, welche zusammen mit der sehr schlechten Qualitätsentwicklung der Sammelware (Fast Fashion) dazu geführt hat, dass die Branche in schwere existenzielle Nöte geraten ist. Den Ausweg sieht die Branche nur in der sehr schnellen Einführung einer erweiterten Herstellerverantwortung, die finanzielle Unterstützung für die notwendigen Prozesse der Erfassung, Sortierung und Weiterverarbeitung innerhalb des geschlossenen Kreislaufes liefert. Hiervon ist in dem Entwurf konkret nicht die Rede. Es wird zwar auf die Notwendigkeit der Erhöhung von Recyclingquoten und Förderung von Forschung und Entwicklung hingewiesen, aber auch hier werden detaillierte Maßnahmen zur Finanzierung und Erreichen der Ziele nicht benannt.

Abschließend führt der derzeitige Entwurf der NKWS aus Sicht des bvse nicht zu einer schnellen und erfolgreichen Einführung einer Kreislaufwirtschaft für Textilien in Deutschland und bedarf dringender Konkretisierung.

IX: Ziffer 4.8: Bau- und Gebäudebereich

Bei der Änderung der Honorarverordnung für Architekten und Ingenieure (HOAI) sollten neben dem Ausgleich von finanziellen Nachteilen für Planende im Bestands(um)bau auch Lösungen geschaffen werden, um für Planende die finanziellen Nachteile durch Einsparungen beim Einsatz von Sekundärrohstoffen/-baustoffen (in der Regel weniger Entsorgungskosten und niedrigere Beschaffungskosten und damit geringere Baukosten) auszugleichen.

Für die Optimierung der getrennten Erfassung von Bauabfällen ist es unabdingbar, den Vollzug abfallrechtlicher Regelungen durch Prüfung der Vollzugstauglichkeit der bestehenden Regelungen sowie der Bereitstellung ausreichender personeller Kapazitäten für den Vollzug, sicherzustellen. Die finanziellen Mittel dafür müssen von der Bundesregierung und/oder den Ländern fest eingeplant und ausreichend bereitgestellt werden. Denn: "Rechtliche Regelungen erreichen ihre Grenzen, wo ihr Vollzug nicht hinreichend sichergestellt ist". (Entwurf zur NKWS S. 53).

Für den Ausbau einer flächendeckenden Recycling-Infrastruktur ist neben der Vereinfachung und Beschleunigung der Genehmigungsverfahren auch die finanzielle Förderung, insbesondere von KMU, für Investitionen in neue Anlagenstandorte und für die Implementierung neuer, innovativer Aufbereitungstechniken notwendig. Die Förderung von ausschließlich Forschungsprojekten und Pilot- bzw. Demonstrationsanlagen ist unzureichend.

Abfallende, Baustoffrecycling im Hochbau: Mit den bisher bekannten Eckpunkten zum Abfallende von Ersatzbaustoffen konterkariert die Bundesregierung die Zielsetzungen der NKWS. Für den Einsatz von mineralischen Ersatzbaustoffen im Straßen- und Tiefbau sind durch die Ersatzbaustoffverordnung die letzten rechtlichen Lücken zur Erfüllung aller Kriterien zum Abfallende bzw. Nebenprodukt (§ 4 und 5 KrWG) geschlossen worden. Für den Hochbau, insbesondere der Herstellung von R-Beton, sind entgegen den Feststellungen im Entwurf zur NKWS (s. S. 51 u. 52) die wissenschaftlichen Grundlagen für die Anforderungen an die sichere Verwendung bereits seit vielen Jahren in entsprechenden DIN-Normen und den Technischen Baubestimmungen der Länder (Landesbauordnungen) gesetzlich geregelt. Somit kann es kein Problem sein, das Abfallende für alle Ersatzbaustoffe und alle Materialklassen sowie rezyklierte Gesteinskörnungen für deren Anwendung im Hochbau relativ kurzfristig zu regeln.

Zur Förderung des Einsatzes von Sekundärbaustoffen im Rahmen von Beschaffungen des Bundes und der Öffentlichen Hand insgesamt, also auch alle Gemeinden, Landkreise, Bezirke und die sonstigen juristischen Personen des öffentlichen Rechts, muss endlich § 45 KrWG sowie die entsprechenden Artikel der landesspezifischen Anfall- bzw. Kreislaufwirtschaftsgesetze justiziabel gestaltet werden. D. h. der Nebensatz "ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen" ist zu

streichen. Auch ist darauf hinzuwirken, dass die Abfallhierarchie auch im Rahmen der Ausschreibungen von Entsorgungsleistungen stringent umgesetzt wird, die im Vergaberecht festgelegte Verpflichtung zur produktneutralen Ausschreibung konsequent umgesetzt wird und Ausschlüsse von Sekundärrohstoffen/-baustoffen ohne ausreichende Begründung nicht mehr geduldet werden. Änderungen der gesetzlichen Regelungen sind dafür nicht notwendig. Ausschlaggebend ist auch hier, dass die bestehenden gesetzlichen Regelungen vollzogen und justiziabel ausgestaltet werden.

X. Ziffer 4.9: Metalle

Hier sollte zunächst eine Differenzierung bei den Metallen vorgenommen werden, und zwar hinsichtlich der bereits etablierten und ökologisch sowie ökonomisch funktionierenden Sekundärmetall-Kreisläufe und denen, die Potenzial zur Verbesserung bieten. Der hier genutzte sehr allgemeine Begriff Metalle konterkariert die bisherigen durchaus sehr erfolgreichen Sekundärmetallnutzungen, die Primärrohstoffe vollständig ersetzen.

Das gewählte Beispiel Sekundärkupfer mit dem einerseits ökologisch vorteilhaften und dem andererseits sogar negativen ökologischen Einfluss suggeriert, dass dies auch bei anderen Sekundärmetallen der Fall sein kann.

Für die nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie gilt es jedoch, vorhandene noch nicht oder nicht ausreichend genutzte Metalle in den Kreislauf zu bringen und deshalb ist eine klare Abgrenzung wichtig.

Die genannten Hemmnisse zielen richtigerweise auf das noch zu hebende mögliche Potenzial ab. Hier stehen sowohl Rückgewinnung als auch das Interesse der Abnehmer am Anfang der Entwicklung, während es bei anderen Metallen oder Metallverbindungen nur noch um Optimierungspotenzial geht.

XI. Ziffer 4.10: Kunststoffe

Entscheidend für die Weiterentwicklung des Kunststoffrecycling ist, dass auch die Kunststoffe aus Altfahrzeugen, Elektro und Elektronik, Bau und Abbruch sowie Gewerbeabfall zurückgewonnen werden. Hier gibt es für das mechanische Recycling, das chemische Recycling und die Gewinnung von EBS/SBS noch große ungenutzte Potenziale.

Es hat sich eine Struktur durchgesetzt, für bestimmte Produkte Gesetze zu schaffen, wie z. B. die EU-Verpackungsverordnung oder die Altfahrzeugrichtlinie (zukünftig Altfahrzeugverordnung). Das Problem dabei ist, dass Regelungen nur innerhalb dieser Produktgruppen möglich sind. Das Ergebnis sind dann u. a. produktbezogene Rezyklateinsatzquoten.

Rezyklateinsatzquoten sind richtig und wichtig und so lange notwendig, wie es keine Besteuerung der Rohstoffe gibt. Produktbezogene Rezyklateinsatzquoten können jedoch umweltpolitisch auch kontraproduktiv sein. Wenn z. B. für sensitive Anwendungen (z. B. direkter Lebensmittelkontakt) mehr Aufwand zur Erzeugung eines solchen Rezyklats erforderlich ist, also mehr CO₂-Emissionen entstehen, als wenn mit weniger Aufwand ein Rezyklat erzeugt wird, welches in einem anderen Produkt Neuware ersetzt und dabei eine CO₂-Einsparung generiert wird. Es ist also sinnvoll, Polymerquoten statt Produktquoten festzulegen. Zum Ausgleich des oben beschriebenen Problems ist das Credit System hilfreich, welches seitens der Bundesregierung unterstützt wird.

Ein weiterer wichtiger Punkt, der nur am Rande erwähnt wird, ist der Erhalt des Wettbewerbs der deutschen (europäischen) Industrie. Die Rezyklateinsatzquoten führen dazu, dass auch Rezyklate aus dem Ausland auf den europäischen Markt drängen. Hier ist es wichtig, die Einfuhr von Rezyklaten und Produkten, die Rezyklate enthalten müssen, durchgängig zu kontrollieren. Es ist sinnvoll, der Industrie Möglichkeiten an die Hand zu geben, solche Kontrollen parallel zu den Vollzugsbehörden durchführen zu können.

Der Mindeststandard sollte zu EU-einheitlichen Design vor Recycling-Regeln umgebaut werden. Diese Regeln müssen sich klar an dem mechanischen Recycling orientieren.

Zu begrüßen ist in diesem Zusammenhang, dass dem mechanischen Recycling eindeutig Vorrang vor dem chemischen Recycling eingeräumt wird. Bedauerlich ist aber, dass das "fuel use excluded" Massebilanzverfahren seitens der Bundesregierung unterstützt wird, und das mit dem Hinweis, dass ansonsten keine Investitionen erfolgen. Wenn die Bundesregierung das "polymers-only" Massebilanzverfahren nicht unterstützen will, so sollte die Unterstützung des "fuel use excluded" Verfahrens zeitlich begrenzt sein. Wenn nicht bis 2035 chemische Recyclinganlagen im industriellen Maßstab und "at scale" verfügbar sind, sollte das Massebilanzverfahren "polymers-only" Anwendung finden.

Kritisch sehen wir auch, dass pauschal Mehrwegverpackungen gefordert werden, ohne dass der ökologische Nutzen bewertet wird. Vor jeder Forderung einer Mehrwegquote sollte mittels LCA nachgewiesen werden, dass es die bessere Alternative im Sinne des Umweltschutzes ist.

Die Reduzierung einer Abfallmenge kann nur unter der ökologischen Bewertung des Nutzens eines Produktes, wie z. B. einer Verpackung, erfolgen. Maßnahmen zur Abfallvermeidung sollten daher materialneutral erfolgen und die CO₂-Einsparung berücksichtigen. Es sollten auch keine einzelnen Materialien diskriminiert werden, wie dies z. B. in der PPWR erfolgt. Der Wechsel von Kunststoffverpackungen zu faserbasierten Verpackungen aufgrund von regulatorischen Eingriffen, ist das beste Beispiel, wie man eben keine Abfallvermeidung erreicht, sondern die Abfallmenge erhöht und das Recycling deutlich erschwert (faserbasierte Verbunde).

XII. Ziffer 4.11: Öffentliche Beschaffung

Die NKWS hat den zentralen Hebel der öffentlichen Beschaffung, das Green Public Procurement, sehr gut als zentralen Punkt der NKWS erkannt. Die öffentliche Beschaffung ist ein entscheidender Push-Effekt, um die NKWS durchzusetzen.

Inzwischen gibt es eine Vielzahl von Produkten, die teilweise oder vollständig unter Einsatz von Rezyklaten hergestellt werden. Aus Sicht des bvse e.V. ist es von zentraler Bedeutung, hierfür Produktkataloge zu erstellen, die bei der öffentlichen Beschaffung berücksichtigt werden müssen. Diese Produktkataloge sind in kurzen Abständen zu aktualisieren. Digitale Produktkataloge müssen regional, länderweit und bundesweit in allen Beschaffungsstellen der Kommunen, Bundesländer und des Bundes vorliegen.

Die Entwicklung eines von der Bundesregierung bzw. den zuständigen Stellen anerkannten einheitlichen Recycling-Labels, das sowohl die Recyclingfähigkeit als auch den Anteil enthaltener Rezyklate von Produkten ausweist, würde dem öffentlichen Beschaffungswesen einen deutlichen Schub geben.

Gütesiegel wie das der QUBA Qualitätssicherung Sekundärbaustoffe GmbH sind elementar wichtig, um das Vertrauen der öffentlichen Hand zu gewinnen und damit die öffentliche Beschaffung zu beschleunigen.

Das QUBA-Siegel bescheinigt für den zertifizierten Sekundärbaustoff die Einhaltung aller für Art und Einsatzzweck des Baustoffs relevanten bau- und umwelttechnischen Regelungen und macht den Einsatz des Baustoffes für den Anwender/Öffentliche Hand einfach und rechtssicher.

Die öffentliche Beschaffung von Recyclingprodukten findet Anwendung u. a. in Schulen, Krankenhäusern, Altenheimen und Kasernen. Recyclingprodukte müssen bei der öffentlichen Beschaffung als harte Kriterien eingefordert werden, nicht als optionale Lösung. Recyclingprodukte sind bei der öffentlichen Beschaffung primär zu berücksichtigen.

Sinn macht dies aber nur, wenn eine Kontrollmöglichkeit besteht und Verstöße sanktionierbar sind. Es muss daher die Verpflichtung geben, dass Behörden und andere Institutionen der öffentlichen Hand darlegen müssen, warum diese keine Produkte mit Rezyklaten beschafft haben. Jeder Verband, Bürger, Unternehmen sollte die Möglichkeit haben, hier Auskunft zu erhalten und es muss eine Frist zur Auskunftserteilung festgelegt werden.

XIII. Nicht berücksichtigte Stoffströme

Leider fehlen in dem Entwurf der nationalen Kreislaufstrategie Stoffströme, die sich für den Ausbau zur Kreislaufwirtschaft eignen

1. Recycling von Reifen und Gummi

Auch kleinere Stoffströme haben mitunter Vorbildcharakter beim Aufbau einer Kreislaufwirtschaft.

Deshalb ist es bedauerlich, dass die Stoffströme Reifen mit ca. 500.000 Tonnen und Gummiabfälle mit ca. 600.000 Tonnen pro Jahr in der NKWS nicht berücksichtigt sind. Gerade beim Recycling von Reifen findet die Abfallhierarchie gemäß § 6 KrWG ihre Anwendung. So sind die Runderneuerung und die stoffliche Verwertung ein echter Beitrag zu einer funktionierenden Kreislaufwirtschaft. Gerade das Reifenrecycling generiert zahlreiche Produkte, die bei der öffentlichen Beschaffung unbedingt berücksichtigt werden müssen. Der Einsatz runderneuerter Reifen durch die öffentliche Hand wäre problemlos möglich und hätte Vorbildfunktion.

2. Ende der Abfalleigenschaft für Altpapier

Auch bei Altpapier besteht u. E. ein weiterer Handlungsbedarf. Innerhalb Europas besteht ein erheblicher Überschuss an Altpapier. In den letzten Jahren gab es regelmäßig einen jährlichen Überschuss von 8 Mio. Tonnen Altpapier, der in Drittländer exportiert werden musste, da innerhalb der EU keine Abnahme möglich war.

Die uneinheitliche Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft von Altpapier führt zu erheblichen Wettbewerbsnachteilen im Verhältnis zu anderen Ländern innerhalb und außerhalb der Europäischen Union und konterkariert damit das Ziel der NKWS, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und die wirtschaftliche Widerstandsfähigkeit zu stärken. In anderen europäischen Ländern, wie z. B. Italien, Frankreich und Spanien existiert bereits eine konkrete Regelung zum Ende der Abfalleigenschaft für Altpapier. Dies hat zur Folge, dass Italien, Frankreich und Spanien Altpapier, das die Anforderungen der DIN EN-643 erfüllt, als Produkt exportieren dürfen, wogegen dies im Bundesgebiet nur in Nordrhein-Westfalen und Bayern möglich ist.

Gerade im Hinblick auf die in Kraft getretene neue Abfallverbringungsverordnung, die in drei Jahren erhebliche Exportbeschränkungen (u. a. Audits im Empfängerland außerhalb der EU) vorsieht, entsteht damit für die deutsche Papierrecyclingwirtschaft ein nicht mehr auszugleichender Wettbewerbsnachteil.

Wir halten eine nationale bundeseinheitliche Regelung des Endes der Abfalleigenschaft für Altpapier daher zur Vermeidung von Wettbewerbsnachteilen für zwingend erforderlich und längst überfällig.

D) Schlussbemerkung

Um die Ziele der NKWS zu erreichen, bedarf es u. E. weiterer umfassender Konkretisierungen sowohl in inhaltlicher als auch in zeitlicher Hinsicht.

Der bvse e.V. hat sich in 7 von 8 Handlungsfeldern eingebracht und weder Kosten noch Mühen gescheut, den Prozess positiv mit unserem Wissen um die Kreislaufwirtschaft zu begleiten und Schwachstellen aufzuzeigen, wo und warum die Kreislaufwirtschaft in bestimmten Stoffströmen teilweise nur wenige oder keine Fortschritte macht.

Leider sehen wir unsere Einlassungen nur unzureichend berücksichtigt.

Andererseits werden in jedem Handlungsfeld „konkrete Maßnahmen und Instrumente“ aufgeführt. Wir empfinden diese Kapitel eben nicht als konkret. Wir reden und diskutieren seit Jahren und es tut sich so gut wie nichts.

Wir hätten uns zumindest bei den drängendsten Fragen, wie z. B. Ende der Abfalleigenschaft, Beschleunigung von Genehmigungsverfahren und öffentliche Beschaffung, konkrete Umsetzungsvorschläge mit Zeitplan und Zuständigkeiten gewünscht.

Ebenso ist für uns nicht nachvollziehbar, warum das zuständige Referat des BMWK nicht mit am Tisch gesessen hat. Schließlich geht es doch auch ganz wesentlich um die nationale Rohstoffpolitik, wenn wir über Kreislaufwirtschaft sprechen und die wirtschaftliche Bedeutung der Branche ist mit über 300.000 Beschäftigten und einem Umsatz von ca. 110 Mrd. Euro eine wesentliche Säule der deutschen Wirtschaft, in die Zukunft gerichtet sogar der erfolgsversprechendste Sektor.

Das formulierte Ziel, eine „Plattform für Kreislaufwirtschaft“ zu schaffen, um konkrete Umsetzungen der vorgeschlagenen Maßnahmen zu diskutieren, ist generell ein guter Ansatz. Allerdings wird aufgrund der unterschiedlichen Interessenslagen der einzelnen Stakeholder ein gemeinsamer Konsens nur sehr schwierig zu erzielen sein. Dennoch werden wir als Vertreter der mittelständischen Unternehmen der Entsorgungswirtschaft uns hieran aktiv beteiligen und hoffen, dass es uns gelingen wird bei den übrigen Stakeholdern, zukünftig mehr Verständnis für die Probleme der Recyclingwirtschaft zu erhalten. Die „Plattform für Kreislaufwirtschaft“ sollte jedenfalls einen konkreten Zeitplan vorgeben und politisch hoch aufgehängt sein.

Bonn, 9. Juli 2024

Eric Rehbock
Hauptgeschäftsführer