

Stellungnahme zur Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG)

Cradle to Cradle (C2C), übersetzt „Von der Wiege zur Wiege“, steht für Materialkreisläufe und positiv definierte Materialien, die für Mensch und Umwelt gesund sind. Wir vom Cradle to Cradle e. V. engagieren uns dafür, dass die Gesellschaft die Cradle to Cradle Denkschule und das Designkonzept diskutiert und unterstützt.

Vor diesem Hintergrund haben wir uns mit der Überarbeitung der EU-Abfallrahmenrichtlinie und dem EU Circular Economy Package sowie der daraus resultierenden Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes auseinandergesetzt. Nachfolgend schildern wir unsere Anmerkungen, Erläuterungen und Aufforderungen zur KrWG-Novelle.

Einführung

Nach Überarbeitung und Novellierung der Abfallrahmenrichtlinie (AbfRRL) 2018 sollen nun deren zentrale Inhalte durch die Novellierung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) in nationales Recht überführt werden. Vorgegebene Ziele der Novellierung des KrWGs sind u. a.:

1. Umsetzung der EU-AbfRRL und der Einweg-Kunststoff-RL
2. Weiterentwicklung der Kreislaufschließung und der Ressourcenschonung

Diese Ziele, insbesondere das 2. Ziel, sollten bei der Beurteilung des Referentenentwurfes zur Novellierung des KrWGs im Hinterkopf bleiben, um abgleichen zu können, ob getroffene bzw. vorgeschlagene Maßnahmen überhaupt diesen Zielen genügen. An einigen Stellen ist, unserer Meinung nach, eine Annäherung an die gesteckten Ziele zu erkennen. Zudem können novellierte und neu eingefügte gesetzliche Vorgaben in Einklang gebracht werden mit den Maßgaben an eine Weiterentwicklung der Kreislaufschließung und der gesteigerten Ressourcenschonung. Jedoch finden sich auch einige Änderungen und Vorgaben im Referentenentwurf, die zur Erreichung dieser Ziele unserer Meinung nach nicht ausreichen.

Zusammenfassung unserer Anmerkungen zum Referentenentwurf der KrWG-Novelle

Positiv bewerten wir folgende Änderungen an den überarbeiteten Paragraphen:

- (§ 3 Abs. 7 Nr. 3) Getrennte Sammlung von Bioabfällen soll auch für Büros, Kantinen etc. gelten: Die Erfassung von sortenreineren Abfällen auch aus öffentlichen und gewerblichen Bereichen kann somit realisiert werden und fördert ein zielgerichtetes Recycling. Durch eine getrennte Erfassung von Bioabfällen kann eine Potenzialausschöpfung des biologischen Kreislaufes gestärkt werden, da biologische bzw. organische Abfälle ihren geeigneten Recyclingverfahren zugeführt werden können und unverwertbare Materialmischungen vermieden werden.
- (§ 14) Neue Berechnungsgrundlage der Verwertungs- und Recyclingquoten: Der Input in die finale Verwertungsanlage ist ausschlaggebend für die Berechnung der Quote und nicht der Input in z. B. vorgeschaltete Sortieranlagen. Die neuen Berechnungsgrundlagen wirken dem „Schönrechnen der Verwertungs- und Recyclingquoten“ entgegen.
- (§ 45) Bevorzugungspflicht ökologisch vorteilhafter Produkte bei öffentlicher Beschaffung: Nachhaltiges Handeln und Beschaffen wird gefördert, v. a. da die öffentliche Hand in vielen Branchen lukrativer Auftraggeber ist. Somit können Vorteile für die Platzierung von Cradle-to-Cradle-Produkten und C2C-Designprinzipien, z. B. bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand, stärker genutzt werden.

- (§ 23-25) Stärken der Produktverantwortung durch Obhuts- und Nachsorgepflicht:
Ressourceneffiziente, recyclingfähige, umweltverträgliche Erzeugnisse sollen durch die Erweiterung der Paragraphen gefördert werden. Bisher wurden diese Paragraphen nicht ausführlich beschrieben und fanden eher wenig Einzug in die Praxis. Durch eine höhere Produktverantwortung gewinnen Konzepte wie das C2C Designkonzept und die C2C Denkschule an Bedeutung und Gewicht.
- (§ 33 Abs. 3 Nr. 2) Mindestforderungen an Abfallvermeidungsmaßnahmen:
Durch die Novellierung können nachhaltige Konsum- und Produktionsmodelle gestärkt, eine Reduzierung von Lebensmittelverschwendung erreicht und die Senkung von Schadstoffen erzielt werden. Ein grundsätzlich besseres Verständnis und eine stärkere Förderung von Abfallvermeidungsmaßnahmen machen es für Gesellschaft und Industrie attraktiver, Kreislaufkonzepte weiterzuentwickeln und umzusetzen und sind daher auch ein positiver Treiber für Cradle to Cradle.

Neben positiven Entwicklungen und Erweiterungen des Novellierungsvorschlages des KrWG bleiben auch kritische Anmerkungen offen. Ebenso bleiben einige Paragraphen, Erweiterungen, Änderungen und Aspekte zu hinterfragen oder zu ergänzen:

- (§ 3 Abs. 1) Definition des subjektiven Abfallbegriffs:
Wann ist ein Entledigungswille sinnvoll? Lassen sich Vorgaben finden, die einen unverhältnismäßigen Entledigungswillen einschränken (z. B. Entsorgung von genießbaren Lebensmitteln aufgrund des bevorstehenden Ablaufs des Mindesthaltbarkeitsdatums (siehe auch § 3 Abs. 7a); Vernichtung funktionsfähiger, unbeschädigter oder weiterverwendbarer Retourenware)? Es kann nicht sein, dass es billiger ist, nutzbare Produkte wegzuwerfen, anstatt Konzepte des Teilens, Verschenkens oder Spendens zu fördern.
- (§ 3 Abs 23a) Definition „Stoffliche Verwertung“:
Zur stofflichen Verwertung zählen die Varianten Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling und Verfüllung. Wird hierdurch nicht zunächst eine Kaskadennutzung beschrieben, statt das Augenmerk auf eine tatsächliche Kreislaufschließung zu legen? Kaskaden sind für einzelne Werkstoffe (z. B. Holz) sinnvoll, sollten aber nicht als allgemeingültig präferierter Verwertungsweg gelten. Die mögliche Verfüllung sollte nicht das angestrebte Ende einer Kaskade darstellen.
- (§ 3 Abs. 25a) Definition Verfüllung:
Unter Verfüllung wird jedes Verwertungsverfahren verstanden, *„bei dem geeignete nicht gefährliche Abfälle zur Rekultivierung von Abgrabungen oder zu bautechnischen Zwecken bei der Landschaftsgestaltung verwendet werden. Die für die Verfüllung verwendeten Abfälle müssen Materialien ersetzen, die keine Abfälle sind, für die vorstehend genannten Zwecke geeignet sein und auf die für die Erfüllung dieser Zwecke unbedingt erforderlichen Mengen beschränkt sein“*. Wir vermissen hier jedoch den Kreislaufgedanken. Sollten Materialien nicht so gestaltet sein, dass sie tatsächlich kreislauffähig sind, anstatt einer „aufgewerteten Deponierung“, also einer Verfüllung, zugeordnet zu werden?
- (§ 14 Abs. 1) Förderung des Recyclings durch Festlegung von Recyclingquoten:
Da Quoten „global“ (zusammenfassend für Gesamtdeutschland und nicht nach Betrieben aufgeschlüsselt) gelten bzw. erfasst werden und keine Aufschlüsselung nach Materialien erfolgt: Wie können Betriebe vergleichbar bleiben und wie kann ein flächendeckendes hochwertiges bzw. gleichwertiges Recycling garantiert werden? Was ist der Qualitätsanspruch an einzelne Re-



cyclingverfahren? Wie ist es um die Wertigkeit des Recyclings bestellt? Gleichen einfach recycelbare Materialien schwer recycelbare Materialien in Summe aus?

- (§ 23 und § 24) Produktverantwortung und Herstellerverantwortung:
Im Referentenentwurf wird keine Förderung explizit kreislauffähiger Produkte erwähnt. Nur auf den Rezyklateinsatz zu verweisen, bedeutet nicht, dass ein Produkt kreislauffähig ist oder war. Die Verlagerung von Materialien aus einem Bereich in einen weiteren trägt nicht zwingend zur Kreislaufschließung bei (z. B. Verwertung von PET-Getränkeflaschen in der Textilfertigung von Vliesstoffen). Produktkreisläufe können auch in sich geschlossen sein. Dies sollte auch gesetzlich verankert eine Förderung erhalten, da sonst keine Stärkung von Design-for-Recycling- bzw. C2C-Konzepten erfolgt. Weiterhin wird nur die Senkung von Schadstoffen gefordert statt des Verzichtes. Die Novellierung lässt hier einen Effizienzansatz erkennen, aber keinen Effektivitätsansatz. Der Begriff „Produktverantwortung“ sollte mehr fordern als nur das „weniger Schlechtsein“!
- (§ 26) Freiwillige Rücknahme:
Eine freiwillige Rücknahme kann nur nach behördlicher Feststellung erfolgen. Die Kreislaufwirtschaft muss dabei besonders gefördert werden bzw. höherwertig sein als das Verwertungsangebot des öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgers (öRE). Ebenso dürfen nur Produkte gleicher Art oder Gattung erfasst werden und es muss ein enger Zusammenhang zur wirtschaftlichen Tätigkeit des Herstellers oder Vertreibers bestehen. Weiterhin müssen die erfassten bzw. zu erfassenden Mengen verhältnismäßig sein. Solche Forderungen könnten Akteure, die gerne positiv zu einer Kreislaufschließung beitragen möchten, abschrecken.
- (§ 33 Abs. 3 Nr. 2) Mindestanforderungen an Abfallvermeidungsprogramme:
Ansätze des Circular Economy Package sind in den Novellierungsvorschlägen klar sichtbar, aber dennoch sollten tatsächlich kreislauffähige und materialgesunde Produkte stärker und explizit gefordert werden. Eine reine Wiederverwendung eines Produktes kann – insofern schwer recycelbare oder schädliche Materialien verwendet werden – das Recyclingproblem lediglich zeitlich verlagern, jedoch nicht das eigentliche Problem lösen. Weiterhin sind zu folgenden Unterpunkten des geänderten Paragraphen Aspekte und Forderungen zu hinterfragen:
 - Zu a) *„Förderung und Unterstützung nachhaltiger Produktions- und Konsummodelle“*: Was bedeutet „nachhaltig“ konkret? Ist der Aspekt Materialgesundheit hierin enthalten?
 - Zu b) *„die Förderung der Entwicklung, der Herstellung und der Verwendung von Produkten, die ressourceneffizient und auch in Bezug auf ihre Lebensdauer und den Ausschluss geplanter Obsoleszenz langlebig, reparierbar sowie wiederverwendbar oder aktualisierbar sind“*: Wie werden hier tatsächlich kreislauffähige Produkte gestärkt? Was passiert nach der Wiederverwendung bzw. Aktualisierung?
 - Zu f) *„die Verringerung der Abfallerzeugung bei Prozessen im Zusammenhang mit der industriellen Produktion, bei der Gewinnung von Mineralien, bei der Herstellung, bei Bau- und Abbruchtätigkeiten, jeweils unter Berücksichtigung der besten verfügbaren Techniken“*: Eine Verringerung ist nicht ausreichend. Die Vermeidung solcher Abfälle sollte Prämisse sein, was z. B. durch Design-for-Recycling- oder C2C-Konzepte erreicht werden kann.
 - Zu i) *„die Förderung der Senkung des Gehalts an gefährlichen Stoffen in Materialien und Produkten“*: Eine Senkung des Schadstoffgehaltes ist nicht ausreichend. Es sollten stattdessen materialgesunde Produkte gefordert werden. Der Schadstoffeinsatz



muss nicht beschränkt, sondern vermieden werden! Gesunde unbedenkliche Inhaltsstoffe bedürfen einer Führung in positiv bewerteten Inhaltslisten und keine Darstellung von Produktzusammensetzungen nach dem Motto „frei von Schadstoffen“.

- Zu k) „die Ermittlung von Produkten, die Hauptquellen der Vermüllung insbesondere der Natur und der Meeresumwelt sind, und die Durchführung geeigneter Maßnahmen zur Vermeidung und Reduzierung des durch diese Produkte verursachten Müllaufkommens“: Die Ermittlung von Produkten, die zur Vermüllung der Umwelt beitragen, ist in der Problematik zu spät angesetzt. Ein proaktiver Ansatz von tatsächlich kreislauffähigen Produkten sollte propagiert werden, um das Problem „Abfall“ von Beginn an zu eliminieren!
- (Anlage 5 (zu § 6 Abs. 2)) Beispiele für wirtschaftliche Instrumente und andere Maßnahmen zur Schaffung von Anreizen für die Anwendung der Abfallhierarchie:
Neben den erwähnten Beispielen im Änderungsvorschlag sollten auch explizit kreislauffähige Produkte z. B. durch steuerliche Maßnahmen begünstigt werden. Ebenso sollten Aktivitäten zur tatsächlichen Kreislaufschließung durch wirtschaftliche Instrumente oder anderweitig gefördert werden.

Fazit

Abschließend, nach unseren positiven und kritischen Anmerkungen zum Novellierungsvorschlag des KrWGs, ziehen wir folgendes Fazit:

Einige Aspekte zur Erreichung einer Kreislaufschließung bleiben aus C2C-Sicht offen oder werden nicht weitreichend genug behandelt. Unserer Meinung nach ist hier insbesondere die Steigerung der Quoten für Recycling und Wiederverwendung zu nennen. Obwohl die Berechnungsgrundlage angepasst worden ist, stellt sich dennoch die Frage, ob Quoten einer tatsächlichen Kreislaufschließung förderlich sind. Da die Quoten für Gesamtdeutschland zusammengefasst erfasst werden, fehlt die Transparenz, was tatsächlich in den einzelnen Betrieben und Verfahren geschieht: Wird durch eine Quotenregelung eine tatsächliche Kreislaufwirtschaft geschaffen oder eher eine Kaskadenwirtschaft unterstützt, da man versucht so viele Materialien wie möglich einer Behandlung zuzuführen – „den Quoten zuliebe“ und nicht den Materialeigenschaften angepasst? Werden Materialien in geeigneten Gruppierungen betrachtet oder gleichen einfacher recycelbare Materialien schwer recycelbare Materialien aus? Werden durch höhere Quoten auch tatsächlich Materialien und Produkte hochwertig recycelt? Und werden Produkte dadurch tatsächlich recyclingfreundlicher gestaltet? Außerdem müssen wir hinterfragen, ob ausreichend Systeme vorhanden sind, die diese Quoten erfüllen können.

Ebenfalls kritisch zu beleuchten bleibt die Ausgestaltung der freiwilligen Rücknahme. Übergreifendes Ziel des Kreislaufwirtschaftsgesetzes ist es, durch geeignete gesetzliche Vorgaben Kreisläufe zu schließen. Um Kreisläufe tatsächlich schließen zu können, bedarf es der Beteiligung vieler Akteure. Einschränkungen sollten so getroffen werden, dass ein fairer Wettbewerb umsetzbar ist, dennoch aber die Hemmschwelle nicht zu groß ist, sich überhaupt mit der Thematik einer freiwilligen Rücknahme zu beschäftigen.

Besonders zu hinterfragen ist die Definition des Begriffs „Produktverantwortung“ laut §§ 23-25, die unserer Meinung nach nicht ausreichend ist. Innerhalb der Begriffsdefinition wird darauf eingegangen, wie die Abfallproblematik vonseiten der Hersteller etc. gelöst werden könnte. Könnte es hier aber nicht auch Ansatz sein, von Beginn an das Konzept Müll zu eliminieren und stattdessen Produkte, die tatsächlich für technologische und biologische Kreisläufe geschaffen sind, von den Herstellern



CRADLE TO CRADLE E.V.

zu fordern? Nur wenn auch die Aspekte Materialgesundheit und Kreislauffähigkeit von Beginn an im Design- und Produktionsprozess berücksichtigt werden, besteht eine Chance, eine tatsächliche Kreislaufwirtschaft zu schaffen. Hierzu gehört, nicht nur die Produzenten in die Verantwortung zu nehmen, sondern auch weitere Akteure wie Händler oder Dienstleister, die zum Beispiel durch die Implementierung innovativer und nachhaltiger Business-Modelle ihren Beitrag zur Wahrnehmung der Produktverantwortung leisten können. Beispiele hierfür sind unter anderem Product-as-a-Service-Modelle. Da hier nur noch die Nutzung eines Produktes erworben wird, kann ein Hersteller zum Beispiel langfristig mit seinen Ressourcen kalkulieren, da ihm sicher ist, dass das entsprechende Produkt nach Ende der Nutzungsphase oder nach Abnutzung wieder in seinen Produkt- bzw. Materialkreislauf zurückgeführt wird bzw. als wertige Ressource an andere Hersteller verkauft werden kann. Solche Ansätze können auch dazu beitragen, die deutsche Wirtschaft zu stärken und Innovation in Deutschland zu fördern. So würde beispielsweise der Service „Photoneneinfang“ zu ganz anderen Anlagen führen als die Photovoltaikanlagen, die heute marktüblich verkauft werden.

Die Novellierung beinhaltet aber ebenso einige positive Änderungen, die auch dem C2C Designkonzept und der C2C Denkschule zugutekommen. Aus unserer Sicht ist vor allem die Bevorzugungspflicht bei der öffentlichen Beschaffung laut § 45 positiv hervorzuheben. Die öffentliche Hand ist einer der wichtigsten Auftraggeber im Beschaffungswesen sowie im Baubereich. Durch eine gesteigerte Forderung nach ökologischen Produkten und nachhaltigen Bauprinzipien können C2C-Produkte einen Aufschwung und eine höhere Marktrelevanz erfahren. Weiterhin besteht die Chance, dass durch eine gesteigerte Nachfrage am nachhaltigen Bauen die Baubranche ein weitreichendes Umdenken in ihrem Handeln erfährt. Die Baubranche gehört aktuell zu den ressourcen- und abfallintensivsten Industriezweigen. Daher ist es vor allem in dieser Branche besonders wichtig, ökologischen und nachhaltigen Konzepten ein besonderes Augenmerk zu verleihen.

Cradle to Cradle kann die Kreislaufschließung positiv fördern: Kerninhalt der C2C Denkschule ist es, den Menschen als Nützlichling zu begreifen, der durch sein Handeln auch einen positiven Fußabdruck hinterlassen kann. Das C2C Designkonzept steht für die alleinige Verwendung umweltpositiver Materialien, die kontinuierlich als wertvolle Ressourcen und Nährstoffe in biologischen und technischen Kreisläufen zirkulieren können. Durch die Verknüpfung des C2C Designkonzeptes und der C2C Denkschule werden somit nicht nur Konzepte zur Herstellung gesunder und kreislauffähiger Produkte gefördert, sondern auch die Aspekte der gesellschaftlichen Akzeptanz und Relevanz mitdiskutiert.

Zur Schließung von Materialkreisläufen und zur Schaffung einer wahren Kreislaufwirtschaft benötigen wir nicht nur einen gesamtgesellschaftlichen Wandel und ein Umdenken der Wirtschaft. Wir brauchen ebenso politische Rahmenbedingungen und Gesetzgebungen, die diese Richtung vorgeben und aktiv unterstützen. Die Schaffung einer vollumfänglichen Kreislaufwirtschaft darf nicht als Hindernis gesehen werden, sondern muss als Chance für Innovation begriffen werden! Vor diesem Hintergrund sollte daher auch eine Novellierung des KrWG stehen.

Ansprechpartnerin im Vorstand: Nora Sophie Griefahn

Ansprechpartnerin im Referat: Julia Eckert

Cradle to Cradle e.V.

Landsberger Allee 99c, 10407 Berlin

Tel.: 030/46774780

Mail: info@c2c-ev.de