



Stellungnahme des WWF Deutschland zum Entwurf der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie

Übergeordnete Einschätzung

Aus Sicht des WWF ist die **Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS)** ein **zentrales Vorhaben**, das dringend benötigt wird, um eine nachhaltige Circular Economy (CE) in Deutschland zu etablieren.

Der WWF begrüßt die **umfangreiche Betrachtung zentraler Themenfelder** und den Versuch, eine übergeordnete Strategie zu formulieren. Besonders **positiv** bewerten wir folgende Punkte, welche in der Ressortabstimmung unbedingt zu erhalten sind:

1. **Ressourcenkonsumziele**, die eine Reduktion auf 8 Tonnen RMC (Rohstoffverbrauch) pro Kopf bis 2045 vorsehen;
2. die **geplante rechtliche Prüfung für eine neue gesetzliche Grundlage** für die Ziele und das Monitoring;
3. die **Umsetzungspläne**, die eine **Stakeholder-Plattform**, eine **Roadmap 2030** und die **Finanzierung** über ein **Aktionsprogramm ab Haushaltsjahr 2025** vorsehen;
4. die **Prüfung von EU-Rezyklateinsatzquoten** im Bereich Kunststoffe und Metalle sowie in Deutschland bei Nichtwohngebäuden;
5. **ökonomische Instrumente** wie die staatliche Anschubfinanzierung für Forschung & Entwicklung, die Förderung von Pilotprojekten und die Nutzung der Förderbank KfW.

Trotz dieser positiven Ansätze bemängelt der WWF die folgenden Punkte:

1. Trotz der Intention der NKWS auf alle R-Strategien einzuzahlen, erscheint die **Strategie auf der Maßnahmenebene sehr technologiefokussiert**. Es sollten u. a. Maßnahmen für den Ausbau von Leih- und Mietangeboten, zur Stärkung flächendeckender Rücknahme- oder Mehrwegsysteme und zur Kompetenzstärkung bei Verbraucher:innen aufgenommen werden.
2. **Fehlende steuerliche und fiskalische Instrumente**, wie der **Abbau von umweltschädlichen Subventionen**, eine **Mehrwertsteuerreform** und **Subventionen für obere R-Strategien** sollten ergänzt werden.
3. **Unverbindlichkeit im Hinblick auf Ziele und Maßnahmen** zur Umsetzung: es werden an vielen Stellen Prüfaufträge in Aussicht gestellt, wo sich der WWF die **Formulierung konkreter Ziele und Maßnahmen zur Umsetzung** wünschen würde, z.B. bei der Produktverantwortung, den Rezyklateinsatzquoten, der Beweislastumkehr, der Weiterentwicklung der Bewertungsmethoden für Zirkularität oder einem nationalen Ziel für die Zirkularitätsrate.
4. Es gibt **keine verbindlichen Ziele**, zirkuläre **Produktgestaltung** wirksam zu steuern, hierbei wären auf EU-Ebene der Einsatz für **höhere Umweltkostensätze in der ESPR** und eine **ambitionierte Ausgestaltung der EPR-Systeme** zentrale Ansätze.
5. **Unverbindliche Formulierung der NKWS als Rahmenstrategie**: es fehlt ein rechtlicher Rahmen zur Steuerung der Umsetzung über die Ressorts hinweg. Analog zum Klimaschutzgesetz braucht es auch ein **Ressourcenschutzgesetz**.



Trotz aller nachfolgenden Kritik an Lücken im Entwurf muss die NKWS **sehr zeitnah abgestimmt und verabschiedet werden**. Es darf keine Zeit verloren werden, die CE in Deutschland umzusetzen.

Die folgenden Seiten gehen konkret auf die einzelnen Kapitel ein und formuliert Forderungen für Ergänzungen und Anpassungen im Entwurf der NKWS.

Stellungnahme zu den einzelnen Kapiteln

Kapitel 1: Transformation in eine ressourcenschonende zirkuläre Wirtschaft, Seite 1ff

Der Entwurf der Bundesregierung für eine nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) wird **umfassend und gut eingeführt**. Er argumentiert überzeugend im Kontext der **Dreifachkrise aus Klimawandel, Biodiversitätsverlust und Ressourcenübernutzung**. Die Intention, die Kreislaufwirtschaft hin zu einer echten Circular Economy zu entwickeln, die **alle R-Strategien abdeckt, ist richtig und wichtig**.

In **Kapitel 1.3**. Vision einer Kreislaufwirtschaft wird eine **Vision** dargelegt, welche die **Leitplanke** aus der NKWS sein sollte. Die Vision umfasst **richtigerweise alle Phasen der Material- und Produktzyklen** und sieht einen **Paradigmenwechsel in Konsum und Produktion vor**. Positiv sind die Betonung langlebiger Produkte, dienstleistungsorientierter Modelle, die Bedeutung von nachhaltigem Produktdesign und die Beschränkung der energetischen Verwertung auf Ausnahmefälle.

Der **aktuelle Text** ist aus unserer Sicht jedoch **sehr technisch und wenig inspirierend**. In der Zusammenfassung der NKWS heißt es: *„Die NKWS knüpft an die industrielle Stärke Deutschlands an. „Made in Germany“, das traditionell für Werthaltigkeit und Langlebigkeit steht, soll als „Circularity made in Germany“ neue Strahlkraft erhalten.“* **Die Formulierung der Vision sollte aus unserer Sicht auf diesem Leitprinzip aufbauen**. In der Vision **fehlen** zudem Themen wie die Formulierung für die Entwicklung hin zu einer **Circular Society** (Vgl. Kapitel 3.3. und 4.5) und die Beschreibung eines politisch proaktiv gesteuerten und gut begleiteten **Strukturwandels**.

Kapitel 1.4 Beitrag zum Klimaschutz und zur Dekarbonisierung der Industrie die Verzahnung von Energiewende und Ressourcenwende, wobei die Kreislaufwirtschaft die Energiewende entlasten kann. Allerdings bleibt die Darstellung oberflächlich und benennt **keine konkreten Sektoren oder Technologien**, die zur Erhöhung der Kreislaufwirtschaft in der Industrie erforderlich sind. Dies sollte in der Weiterentwicklung der NKWS **nachgearbeitet** werden.

Im **Kapitel 1.5 Beitrag zur sicheren, resilienten Rohstoffversorgung** **fehlt** die Darstellung, dass und wie **auch Reduktions- bzw. Vermeidungsstrategien** zur sicheren und resilienten **Rohstoffversorgung** beitragen können, so haben beispielsweise kleinere (E-)Autos oder Mobilitätslösungen einen großen Effekt¹. Außerdem betrachtet der Entwurf die Rohstoffe nur aus der Perspektive der Versorgungssicherheit, während der **Aspekt der Umweltkritikalität**, wie er im WWF-Vorhaben „Modell Deutschland Circular Economy“ betrachtet wurde, **fehlt**.

Kapitel 1.6 Wohlstand, Wettbewerbsfähigkeit und nachhaltiges Wirtschaftswachstum thematisiert den Beitrag der Kreislaufwirtschaft zum Wohlstand, doch wird ein notwendiger **Strukturwandel nur positiv und oberflächlich** angesprochen. Es fehlt eine tiefere

¹ Prakash et al (2023), Modell Deutschland Circular Economy, Modellierung und Folgenabschätzung einer Circular Economy in 9 Sektoren in Deutschland, im Auftrag des WWF



Einschätzung, wie ein politisch **proaktiv gesteuerter Strukturwandel** hin zu einer nachhaltigen Wirtschaft erreicht werden kann.

Das NKWS soll als **Rahmenstrategie (Kapitel 1.7)** Ziele und Maßnahmen aus anderen Strategien verbinden und ergänzen, doch der **Entwurf erklärt nicht, wie dies konkret umgesetzt werden soll**. Der WWF **fordert einen rechtlichen Rahmen analog zum Klimaschutzgesetz** mit Ressortstrategien, Monitoring und Sanktionsmechanismen, um die Umsetzung der NKWS sicherzustellen.

Eine **systematische Analyse aller Strategien, Programme und Gesetze**, der darin vorgesehenen Maßnahmen und ggf. bestehender Lücken **fehlt**. Konkret ergänzt werden sollte aus WWF-Sicht zudem die Betrachtung von Strategien wie der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und dem Nationalen Programm für nachhaltigen Konsum. Auch die Weiterentwicklung der Indikatorik im Jahreswirtschaftsbericht sollte verknüpft werden. Europäische Strategien werden richtigerweise an vielen Stellen des NKWS-Entwurfs aufgeführt; es **fehlt** dabei eine **klare Darlegung, welche Maßnahmen national vorangetrieben werden versus welche auf europäischer Ebene** gelöst werden müssen.

Kapitel 2: Leitlinien, Ziele und Indikatoren, Seite 13 ff

Einführung und Leitlinien (2.1)

Wir **begrüßen** die aufgeführten **Leitlinien**, vor allem die absolute Senkung des Primärrohstoffverbrauchs, die Berücksichtigung planetarer Grenzen, die Vermeidung von Abfällen sowie die Minimierung des Schadstoffeintrags in die Umwelt. Auch die Förderung zirkulärer Geschäftsmodelle und die Transparenz in der Wertschöpfungskette sowie die Förderung zirkulärer Konsummuster und die soziale Akzeptanz sind positive Ansätze.

Jedoch wird die große Bedeutung der **sozialen Akzeptanz nicht hinreichend berücksichtigt**, wobei gleichzeitig die individuelle Verantwortung der Verbraucher:innen nicht überschätzt, sondern stattdessen auf eine **Stärkung der Verbraucherrechte**, den **Ausbau von Infrastrukturen und Orten für die Kreislaufwirtschaft** sowie der **Circular Literacy**² gesetzt werden sollte. Der **Mensch muss als aktiver Akteur in der Transformation hin zu einer echten Kreislaufwirtschaft betrachtet werden**.

Da es sich bei Circular Economy um eine weitreichende Transformation unserer Art zu konsumieren und zu produzieren handelt, liegt es nahe, dass damit ein **Strukturwandel** verbunden ist, der **aktiv begleitet werden muss**. Dies sollte in weiteren Schritten dezidiert betrachtet werden. Aus WWF-Sicht braucht es dafür ein **klares Bekenntnis zum Strukturwandel** und eine systematische Betrachtung in Forschungsvorhaben, wie dies gelenkt werden kann.

Strategische Leitziele (2.2)

Ziel 1: Primärrohstoffverbrauch senken. Inländischen Rohstoffverbrauch bis 2045 auf 8 Tonnen pro Kopf/Jahr reduzieren

Ausdrücklich begrüßen wir die Zielsetzung, den Primärrohstoffverbrauch (abiotisch und biotisch) auf 8 Tonnen pro Kopf und Jahr bis 2045 zu senken. Wie Klimaziele sind auch Ressourcenziele maßgeblich für die Zukunft unseres Planeten. Der WWF fordert gleichwohl ein noch ambitionierteres Ziel von 7 t pro-Kopf-Rohstoffkonsum (RMC) pro Jahr (davon 2 t

² Hans Sauer Stiftung und Brandenburgische Technische Universität (BTU) Cottbus-Senftenberg (2023) Circular Society Roadmap, <https://www.hanssauerstiftung.de/roadmap-to-a-circular-society/>



biotisch und 5 t abiotisch). Die angestrebten 7 t liegen im wissenschaftlich festgestellten Korridor für einen nachhaltigen, globalen Pro-Kopf-Rohstoffkonsum von jährlich 5 bis 8 t. Länder wie Österreich haben in ihrer Kreislaufwirtschaftsstrategie bereits ein 7-t-Ziel festgeschrieben.

Zudem fordern wir die Bundesregierung auf, die Schaffung einer Datenbasis für die Messung des gesamten Materialaufwands (TMC) als Ziel zu formulieren. Aus Umweltperspektive ist der TMC im Vergleich zum RMC der geeignetere Indikator für die Messung des Rohstoffkonsums, da auch unverwertete Materialströme einbezogen werden. Mit der Ausweitung des Rohstoffkonsums steigt die Menge nicht verwerteter Materialien sogar überproportional. Für ein Monitoring anhand des TMC steht bisher allerdings keine ausreichende Datenbasis zur Verfügung, weshalb Ziele bezogen auf den RMC vorgeschlagen werden. Die Schaffung einer solchen Datenbasis sollte aber dringend vorangetrieben werden.

Ziel 2: Stoffkreisläufe schließen. Zirkularitätsrate bis 2030 verdoppeln (S. 16f.)

Der Entwurf **greift das EU-Ziel** zur Verdopplung des Sekundärrohstoffanteils an der Gesamtmenge aller genutzten Rohstoffe bis 2030 auf nationaler Ebene bis 2030 **auf**, formuliert dies **jedoch nicht explizit als nationales Ziel**. Hier sollte **nachgesteuert** werden.

Ziel 3: Rohstoffversorgungssicherheit steigern. Recyclingkapazität der EU bei strategischen Rohstoffen bis 2030 auf 25 % erhöhen (S. 17 f.)

Positiv hervorzuheben ist die Unterstützung der **Zielsetzung des CRMA**. Bei der **Umsetzung sollte jedoch betrachtet werden, dass die Ziele ohne einen Investitionsplan nicht zu erreichen sind** und eine klare Anreizstruktur für Unternehmen notwendig ist, beispielsweise um Rezyklatanteile durch neue Technologien zu erhöhen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass unterschiedliche Rohstoffe unterschiedliche Strategien erfordern.

Ziel 4: Abfälle vermeiden. Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen bis zum Jahr 2030 um 10 % und bis 2045 um 20 % senken (S. 18)

Die **Senkung des Pro-Kopf-Aufkommens an Siedlungsabfällen um 10 % bis 2030 und 20 % bis 2040 im Vergleich zu 2020 ist ein wichtiges Ziel**. Allerdings bleibt die Frage, ob dies durch die später aufgeführten Umsetzungsvorschläge, die häufig stark auf Recycling fokussiert sind, tatsächlich erreicht werden kann. Dieses Ziel kann durch Vermeidung als oberste Priorität, sinnvolle Mehrwegstrategien und Reparaturen erreicht werden.

Auswirkungen der Kreislaufwirtschaft auf Umwelt und Wirtschaft (2.3)

Positiv ist die geplante systematische **Berücksichtigung der Kreislaufwirtschaft in den nationalen Zielen zur Einsparung von Treibhausgasemissionen**. Dies verdeutlicht den wichtigen Zusammenhang zwischen Kreislaufwirtschaft und Klimaschutz. Ebenso positiv ist die geplante **Entwicklung eines Indikators zu den Beiträgen der Kreislaufwirtschaft zum Schutz der Biodiversität**, ein Thema, das bereits in „Modell Deutschland Circular Economy“ diskutiert wurde (Vgl. [Modellierungsstudie](#) des Modell Deutschland Circular Economy, S. 38-40).

Kapitel 3.2 Produktgestaltung für Zirkularität und Langlebigkeit, Seite 20 ff

Die Betrachtung der **Produktgestaltung und der Verantwortung für den gesamten Lebenszyklus** ist **insgesamt positiv** zu bewerten.

Es fällt auf, dass die **Betrachtung der Produktgestaltung stark auf Materialeffizienz** fokussiert ist, während die **vorgelagerten R-Strategien (Refuse, Reuse, Remanufacture etc.)**



nicht in ihrer Gesamtheit abgebildet sind. Notwendig sind verbindliche Anforderungen und Maßnahmen für langlebige Produkte in einer Kreislaufwirtschaft zu allen R-Strategien, insbesondere die **Berücksichtigung von Vermeidungsansätzen**.

Insbesondere **das Ziel für „Ambitionierte rechtliche Mindestanforderungen auf EU-Ebene“ sollte unbedingt angepasst werden**, da es in der ESPR nicht um Materialeffizienz geht, stattdessen um Haltbarkeit, Reparierfähigkeit, Wiederverwendbarkeit, Recyclinganteile, Recyclingfähigkeit usw. Dabei **fordern wir die Bundesregierung insbesondere auf, sich auf EU-Ebene für wirksame Umweltkostensätze einzusetzen**. Die EU-Kostensätze sind schlicht zu niedrig und liegen z. B. auch deutlich unter den Umweltkostensätzen des Umweltbundesamtes³. Damit ambitionierte Mindestanforderungen an die Kreislauffähigkeit von Produkten im Massenmarkt etabliert sind, muss der **Ansatz der geringsten Lebenszykluskosten (Least Life Cycle Costs)**, der als Hauptgrundlage für die Ableitung von Ökodesignkriterien dient, **nicht nur die Kosten für Verbraucher:innen, sondern auch möglichst viele Umweltkosten berücksichtigen**.

Dennoch ist **die reine Produktgestaltung nicht ausreichend**; es bedarf unterstützender Systeme, wie etwa Rücksendemöglichkeiten und weiterer Infrastrukturen, die die Zirkularität tatsächlich ermöglichen (siehe Kommentierung in Kapitel 3.11). Aufgenommen werden sollte außerdem die **Stärkung flächendeckender Rücknahme- oder Mehrwegsysteme**.

Zudem sind die **Maßnahmen in diesem Kapitel weich und unverbindlich** (Bildung & Forschungsförderung, freiwillige Umweltkennzeichnungen) und ihre Lenkungswirkung hin zu kreislauffähigen Produkten ist als gering einzustufen. So ist eine Ausweitung des Umweltzeichens „Blauer Engel“ auf weitere Produktgruppen sowie die Berücksichtigung ressourcenschonender Aspekte grundsätzlich zu begrüßen, allerdings können die Marktanteile dieser Produktgruppen je nach Segment sehr gering ausfallen. Daher **braucht es fiskalische Anreize zur Förderung nachhaltiger Kaufentscheidungen für die Verbraucher*innen**, z.B. durch Mehrwertsteuerreduktion oder sogar Mehrwertsteuerbefreiung für Produkte mit dem Blauen Engel. Eine **verstärkte Forschungsförderung in zirkuläre Geschäftsmodelle (nicht allein bezogen auf Produkte)** wäre wichtig, um die tatsächlichen ökologischen Vorteile neuer Geschäftsaktivitäten zu untersuchen.

Kapitel 3.3 Nachhaltiger Konsum und Handel, Seite 23 ff

Die **Einordnung der zentralen Stellschrauben** der Circular Economy sind **grundsätzlich gut gelungen**. Es wird anerkannt, dass **Veränderungen in ressourcenintensiven Lebensstilen notwendig** sind. Einige Ziele und **Maßnahmen in diesem Kapitel müssen jedoch verbindlicher und ganzheitlicher formuliert werden**, um eine transformative Wirkung zu entfalten.

Die **Förderung von Reparaturen** durch das Programm „Reparieren statt Wegwerfen“ und die Etablierung eines Systems für den Zugang von Reparateuren zu Ersatzteilen sind **wichtige Maßnahmen**. Auch die **Prüfung der Verlängerung der Beweislastumkehr für Elektronikgeräte** zur Stärkung der Verbraucherrechte ist positiv hervorzuheben, wobei eine **verbindliche Vorgabe** an dieser Stelle **vorzuziehen** wäre.

³ UBA - Umweltbundesamt (Hg.) (2020d): Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten - Kostensätze. Stand 02/2019. Unter Mitarbeit von Astrid Matthey und Björn Bünger., 2020.



Es **fehlen konkrete Maßnahmen zur Stärkung der R-Strategien**, insbesondere in den Bereichen Vermeidung und Wiederverwendung für den stationären Handel und zur Förderung von zirkulären Geschäftsmodellen vor Ort. Zum Beispiel müssen **Geschäftsmodelle wie „product as a service“** profitabel werden. Wir fordern die Bundesregierung auf, **in einer Studie prüfen** zu lassen, wie solche **Modelle für Unternehmen profitabel** werden können, und dann die entsprechenden Rahmenbedingungen auf den Weg zu bringen.

Ebenso werden **keine Ziele und Maßnahmen für die Ökologisierung des Online-Handels formuliert**. Dabei wären Initiativen zur Reduktion negativer Umweltauswirkungen durch den Online-Handel, wie **die Förderung von Mehrwegverpackungen und konkrete Maßnahmen zur Verringerung von Retouren**, dringend notwendig und in die **NKWS aufzunehmen**.

Laut einer Studie der Hans-Sauer-Stiftung braucht es *„eine breite Beteiligung von Menschen, die Praktiken wie Reparieren, Teilen, Tauschen, Wiedernutzen oder Verbrauchsreduktionen in ihrem Alltag umsetzen und damit die Lebensdauer von Produkten und ihrer Nutzungsintensität stark erhöhen.“*⁴, um nachhaltigen Konsum zu ermöglichen. **Zeit, Wissen und lokale Räume sind also essenziell, um eine zirkuläre Gesellschaft zu leben**. Die NKWS sollte deshalb **Fördermittel vorsehen**, damit zirkuläre Orte identifiziert und zur Verfügung gestellt werden können (wie an Bahnhöfen, Haltestellen, Malls, in Wohngebieten mit Mehrfamilienhäusern) und um deren Aufbau zu ermöglichen (Teilläden, offene Reparaturstätten). Außerdem braucht es **Rechtssicherheit** für Verschenkböden und zirkuläre Orte.

Es ist zudem bedauerlich, dass die Themen Lebensmittel und Verpackungen im Handel keinerlei Berücksichtigung in der Strategie gefunden haben.

Kapitel 3.5 Ökonomische Instrumente und Finanzierung, Seite 29 ff

Die **Ziele im Kapitel "Ökonomische Instrumente" sind grundsätzlich positiv zu bewerten**. Es ist erfreulich, dass das Abfallrecht durch ökonomische Instrumente ergänzt werden soll, um die Skalierung zirkulärer Geschäftsmodelle zu ermöglichen. Besonders **begrüßenswert** ist der Grundsatz, dass **Preise die externen Kosten stärker abbilden sollen**. Die Finanzierungsinstrumente wie der Rohstofffonds, die staatliche Anschubfinanzierung für Forschung und Entwicklung und der Zugang zu Finanzierungsmitteln, z.B. bei öffentlich-rechtlichen Banken, sind wichtige Elemente der Strategie und **sollten vor allem Maßnahmen aus den oberen R-Strategien** zugutekommen.

Es braucht zusätzlich eine auf Circular Economy ausgerichtete **Finanz- und Steuerpolitik**, die für den bereits erwähnten Strukturwandel **neue bzw. verbesserte Infrastrukturen** (z.B. Sammelsysteme), **Prozesse** (z.B. Reparaturplattformen) **Technologien** (z.B. digitale, vorausschauende Wartung von Geräten) und Voraussetzungen schafft. Für die **Gestaltung der Finanz- und Steuerpolitik zugunsten einer zirkulären Wirtschaft** fordern wir, folgende vier Bereiche in der NKWS zu ergänzen:

1. **Verstärkte Nutzung umweltorientierter Steuern:** Das deutsche Finanzsystem kennt bislang keine systematischen Umweltsteuern, sondern nutzt Verbrauchssteuern (z.B. Energiesteuer) oder Verkehrssteuern (z.B. Kfz-Steuer), um eine Lenkungswirkung zu erzielen. Geprüft werden sollten Steuern auf den Verbrauch problematischer Materialien (z.B. Primärbaustoffe), auf problematische Praktiken wie die Verfüllung von Bauabfällen

⁴ Hans Sauer Stiftung und Brandenburgische Technische Universität (BTU) Cottbus-Senftenberg (2023) Circular Society Roadmap, <https://www.hanssauerstiftung.de/roadmap-to-a-circular-society/>



oder eine ökologisch ausgerichtete Registrierungssteuer bei der Zulassung von Kraftfahrzeugen, die neben den CO₂-Emissionen auch das Gewicht der Fahrzeuge berücksichtigt.

2. **Gewährung von Steuernachlässen:** Um umweltfreundliches Verhalten zu motivieren, empfehlen sich Steuernachlässe im Rahmen der Mehrwertsteuer. Bereiche für ganz oder teilweise abgesenkte Mehrwertsteuern sind z.B. Reparaturdienstleistungen, Ersatzprodukte für Milch und Fleisch sowie Waren oder Retouren, die nicht vernichtet, sondern an gemeinnützige Organisationen gespendet werden.
3. **Abschaffung von Subventionen:** Ein zentraler finanzpolitischer Hebel ist die Abschaffung von Subventionen und Steuerregelungen, die ressourcenintensive Praktiken und Technologien begünstigen. Beispiele finden sich bei der aktuell reduzierten Mehrwertsteuer auf tierische Produkte, der Entfernungspauschale, dem „Dienstwagenprivileg“ oder dem Verzicht auf die Besteuerung von Kerosin.
4. **Verbesserung verfassungsrechtlicher Grundlagen:** Die Verbesserungen betreffen neben den Möglichkeiten für Umweltsteuern auch die Besteuerung von Ressourcennutzung nicht erst zum Zeitpunkt des Verbrauchs, sondern bereits früher in der Wertschöpfungskette. Dies ist auch mit Blick auf die Verteilungsgerechtigkeit relevant.

Maßnahmen im Bereich Steuern und Subventionen führen oft zu Einwänden und Bedenken, die sich meist als nicht zwingend herausstellen. Zusätzliche Steuereinnahmen könnten verwendet werden, um Bezieher:innen niedriger Einkommen gezielt zu entlasten. Damit neben den Umweltentlastungen auch soziale Wirkungen erzielt werden (und damit eine höhere Akzeptanz), empfiehlt sich eine progressiv wirkende Ausgestaltung. Für die Erhebung von Umweltsteuern, die den Ressourceneinsatz von Unternehmen betreffen, müsste auf europäischer Ebene vorgegangen werden, um gerechten Wettbewerb, ggf. über einen Grenzausgleich, zu gewährleisten.

Kapitel 3.7 Zirkuläre Bioökonomie/biogene Rohstoffe, Seite 37 ff

Das Kapitel zur zirkulären Bioökonomie ist ein **neuer Aspekt im bisherigen NKWS-Prozess**, und der WWF betrachtet es als **positiven Schritt, dass diese Thematik in die NKWS einbezogen wurde**. Allerdings bleibt das **Ambitionsniveau insgesamt eher niedrig**, denn es fehlt ein umfassender Maßnahmenkatalog, um die genannten Ziele und die Vision umzusetzen.

Wir begrüßen, dass die NKWS **Biomasse zur Lebensmittelherstellung priorisiert** und grundsätzlich die Nutzungskaskade nach den R-Strategien ausgerichtet sein soll. Dies sollte in der NKWS noch durch **weitere Maßnahmen** konkretisiert werden.

Dabei ist die **Förderung von Forschung an Rest- und Abfallstoffen grundsätzlich zu begrüßen**. Aus Sicht des WWF müssen aber biogene **Abfall- und Reststoffe** aus der primären land- und forstwirtschaftlichen Produktion **vorrangig für den Erhalt des natürlichen Nährstoffkreislaufs**, wie zur Humusproduktion, auf der Agrar- und Forstfläche verbleiben. Das **Erschließen neuer Flächen zum Anbau biogener Rohstoffe ist unbedingt zu vermeiden**. Bereits **erschlossene Agrar- und Waldflächen gilt** es im Sinne des **Kaskadenprinzips** effizienter zu nutzen und die **stoffliche vor einer energetischen Nutzung** für die verschiedenen biogenen Stoffströme zu priorisieren.

Der **Fokus** sollte auch zuerst **auf den biogenen Abfall- und Reststoffen liegen, die bereits heute systematisch erfasst werden**, wie z.B. die Bioabfälle der Biotonne von privaten Haushalten. Die Möglichkeit der **hochwertigen stofflichen** vor der energetischen **Verwertung** gilt es durch die entsprechende **Anpassung in der Bioabfallverordnung noch in dieser**



Legislatur umzusetzen. Eine **reine Prüfung** in der nächsten Legislatur ist aus unserer Sicht **unzureichend** und zu langsam.

Generell sind Neufassungen oder Überarbeitungen bestehender relevanter Verordnungen, wie z. B. der Altholzverordnung, ambitioniert und verbindlich im Sinne des Kaskadenprinzips auszugestalten, das nach der Vermeidung eine stoffliche Nutzung der Abfälle priorisiert. Wenn **Produkte aus biogenen Rohstoffen** hergestellt sind, müssen diese **langlebig und zirkulär** gestaltet sein.

Kapitel 3.11 Abfälle vermeiden und verwerten, Seite 48 ff

Das Kapitel „Abfälle vermeiden und verwerten“ enthält einige positive Ansätze, weist jedoch auch Lücken auf. Der NKWS-Entwurf setzt das Leitziel, das **Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen bis 2030 um 10 % und bis 2045 um 20 % zu senken**, was einen **Schritt in die richtige Richtung** darstellt.

Positiv ist ebenfalls der **Verweis auf die EU-Verpackungsverordnung**, die eine Reduktion der Verpackungsabfälle pro Kopf vorsieht. **Deutschland sollte hier jedoch ambitioniertere Ziele materialübergreifend anstreben.**

Mehrweg als Hebel zur Ressourceneinsparung wird zwar im Text immer wieder genannt, es wird jedoch nicht konkretisiert, **wie genau die Maßnahmen zur Zielerreichung** (wie beispielsweise die Quote von 70 % Mehrweg in abgefüllten Getränken) **aussehen sollen**. Somit ist nicht abzusehen, wie die Strategie konkrete Veränderungen bewirken kann. Außerdem **fehlen Zielsetzungen mit Blick auf die derzeit mangelhaft umgesetzte Mehrwegangebotspflicht im Gastronomiesektor**. Trotz des seit 2023 geltenden Gesetzes machen Mehrwegverpackungen derzeit nur 1,6 % des Marktes aus. Um eine wirkliche Wende herbeizuführen, wären **Maßnahmen notwendig**, wie **a) ein Verbot von Einwegverpackungen in den Innenräumen von (Schnell-)Restaurants**, **b) Mehrwegpflichten dort, wo es bereits möglich ist**, wie z.B. auf Großveranstaltungen und **c) eine Ausweitung der Mehrwegangebotspflicht auf alle Materialien** sowie **d) eine konsequente Kontrolle**. Denkbar wäre außerdem, **Mehrweg im Gastrobereich als Standard** zu setzen und Einweg nur auf explizite Nachfrage bereitzustellen sowie die Schaffung **finanzieller Anreize, um den Aufbau von Systemen – wie Spülinfrastrukturen – zu fördern**. Der WWF **unterstützt zudem das genannte Ziel, rechtliche Regelungen vollzugstauglicher zu formulieren.**

Aus Sicht des WWF sind in diesem Kapitel leider viele notwendige Maßnahmen nicht aufgeführt. Wichtige Aspekte, wie die flächendeckende Ausweitung von Leih- und Mietangeboten für Produkte werden erwähnt, jedoch **fehlen hier konkrete Maßnahmen zur Zusammenarbeit mit Kommunen und deren Finanzierung**. Dies sollte unbedingt ergänzt werden, denn ohne verfügbare Angebote können Verbraucher:innen ihr Verhalten nur schwer anpassen.

Es wird zudem über die **erweiterte Herstellerverantwortung** gesprochen und der Weiterverfolgung auf EU-Ebene, es **fehlt jedoch an einem klaren Bekenntnis der Bundesregierung sich aktiv für ambitionierte EPR-Systeme mit Ökomodulation in allen relevanten Sektoren u.a. Elektronik, Textilien, Möbel, Gebäude auf EU-Ebene einzusetzen**. EPR-Systeme zielen im Wesentlichen darauf ab, negative Umweltkosten zu internalisieren und die Verantwortung für das Management des Lebenszyklus von Produkten und der dabei entstehenden Abfälle vom Steuerzahler*innen auf die Hersteller zu übertragen. Für eine **wirkungsvolle Ausgestaltung** von EPR-Systemen ist eine Vielzahl von Faktoren entscheidend. EPR-Systeme sollten **verpflichtend** sein (gesetzliche Regelung) und eine Nichtbefolgung sollte **sanktionsbewehrt** sein. Verantwortlichkeiten und Ziele müssen ambitioniert, erreichbar und



messbar sein. Zudem müssen diese klar einer **Akteursgruppe zugeordnet** sein. EPR-Systeme sind zwar traditionell auf die Sammlung und sachgerechte Verwertung von Abfällen ausgerichtet, höhere Stufen der Abfallhierarchie müssen aber verstärkt Beachtung finden. Mit der sogenannten „**Ökomodulation**“ innerhalb von EPR-Systemen können die Kosten für Sammlung und sachgerechte Verwertung (einschließlich die Vorbereitung zur Wiederverwendung) so gestaffelt werden, dass ökologisch vorteilhafte Produkte innerhalb der Systeme begünstigt werden. Dieser Ansatz bietet beträchtliche **ökonomische Steuerungsmöglichkeiten** um – neben Aspekten wie Rezyklierbarkeit – auch Abfallvermeidung inklusive Wiederverwendbarkeit, Haltbarkeit und Reparierbarkeit zu stärken.

Kapitel 4.4 Fahrzeuge und Batterien, Mobilität, Seite 65 ff

Das Kapitel „Fahrzeuge und Batterien“ weist ein **niedriges Ambitionsniveau** auf. Der Fokus liegt hauptsächlich auf dem Recycling und der Verwertung von Altfahrzeugen, was zwar wichtig ist, jedoch nicht alle R-Strategien abbildet. Wichtig ist, dass die vermehrte **Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel**, die **geteilte Pkw-Nutzung (Carsharing)** und das **gemeinsame Zurücklegen von Wegstrecken (Ridesharing)** die **größten positiven Auswirkungen** auf die Reduktion von Umwelteinflüssen und auf Reduktion von Rohstoffabhängigkeiten haben⁵.

Vor diesem Hintergrund ist das formulierte **Ziel zu „sharing as a service“ positiv zu bewerten**. Allerdings **fehlen konkrete Maßnahmen** zur Unterstützung dieses Ziels.

Wir fordern die Bundesregierung auf, folgende **vier Instrumente in die Maßnahmen der NKWS aufzunehmen**:

1. Um kommunale Handlungsspielräume zur Stärkung ressourcenschonender Verkehrskonzepte zu erhöhen, **muss die Straßenverkehrsordnung (StVo) so umgestaltet werden**, dass Umwelt, Klimaschutz und Verkehrssicherheit als wesentliche Ziele verankert sind.
2. Auch eine **fahrleistungsabhängige Nutzungsgebühr für Pkws** kann Anreize setzen, die Neuanschaffung und Nutzung von Pkw zu verringern. Eine solch fahrleistungsabhängige Pkw-Maut bietet sich als Nachfolgemodell für die bereits bestehende Energie- bzw. Mineralölsteuer an, die bei Kfz mit Verbrennungsmotoren bereits heute eine de facto fahrleistungsabhängige Besteuerung vorsieht, mit zunehmender Elektrifizierung der Antriebe aber in den Hintergrund tritt. Die Pkw-Maut kann über eine Ermittlung der gefahrenen Kilometer sowie festgelegte Kilometersätze angesetzt werden. Die Höhe der Maut muss so bemessen sein, dass sie deutliche Anreize zur Nutzung alternativer Verkehrsmittel, inklusive Carsharing und Ridepooling setzt.
3. Weitere **Instrumente zur Senkung des Ressourcenverbrauchs im Bereich Fahrzeuge und Batterien** bestehen im Bereich der **Entfernungspauschale** und der **Dienstwagenbesteuerung**, die aktuell sowohl v. a. Besserverdienenden zugutekommen als auch negative Umweltwirkungen aufweisen. Die **Entfernungspauschale sollte in ein Mobilitätsgeld umgewandelt werden**, bei dem Wege mit umweltfreundlichen Verkehrsmitteln sowie Ridepooling deutlich stärker vergütet werden.
4. Bei der **Dienstwagenbesteuerung** ist sowohl die aktuelle pauschalierte Ein-Prozent-Regelung des zu versteuernden Listenpreises zu hinterfragen und – insbesondere für ressourcenintensive Modelle – zu erhöhen. Bei der **Dienstwagenbesteuerung müssen klare Anreize hin zu kleinen Fahrzeugen bzw. alternativen Verkehrskonzepten** gesetzt werden.

⁵ Prakash et al (2023), Modell Deutschland Circular Economy, Modellierung und Folgenabschätzung einer Circular Economy in 9 Sektoren in Deutschland, im Auftrag des WWF



Positiv hervorzuheben ist die **Plattform für zirkuläres Batteriedesign**, jedoch liegt auch hier der Schwerpunkt wieder auf Recycling. Der **Second-Life-Einsatz von Batterien wird völlig ausgeklammert**, obwohl dies ein großes Ressourceneinsparpotenzial bietet. Wir fordern die Bundesregierung auf, **diesen Aspekt in der NKWS zu ergänzen**. Viele Batterien haben nach ihrer Erstnutzung in Fahrzeugen noch ausreichend hohe Restkapazitäten für eine mehrjährige **Anwendung als stationäre Stromspeicher oder in überarbeiteter Form in E-Bikes** und anderen Leichtfahrzeuganwendungen (z.B. E-Scooter). Eine solche Zweitnutzung könnte die Herstellung neuer Batterien ersetzen und somit Ressourcen einsparen. Angesichts einer schnell steigenden batteriebasierten Elektrifizierung im Verkehrsbereich müssen frühzeitig die **rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für solche Repurposing Modelle geschaffen** und diese gefördert werden. Hierzu zählen, neben Anforderungen an Reparierbarkeit, auch der kostenfreie Zugang zu batteriediagnostischen Daten aus dem Batteriemanagementsystem (BMS) für Eigentümer:innen und Repurposing-Anbieter, die Bevorzugung von Second-Life-Lösungen in der öffentlichen Beschaffung sowie die Förderung entsprechender Stromspeicherlösungen.

Kapitel 4.5 IKT und Elektrogeräte, Seite 68 ff

Das Kapitel „IKT und Elektrogeräte“ **thematisiert wichtige Herausforderungen wie die kurze Lebensdauer von Geräten, große Mengen an Elektroschrott, niedrige Sammelquoten** sowie die mangelnde Reparaturinfrastruktur und die hohen Kosten für Reparaturen. Die **Integration verschiedener R-Strategien (Reduce, Reuse, Recycle)** in die Zielsetzungen **ist positiv** zu bewerten. Die Zielsetzungen zur **Fortschrittmessung z.B. durch Anzahl der Betriebe für Wiederverwendung** und **Erhöhung der Anzahl von Reparaturbetrieben sowie den Sammelquoten** sind sinnvoll und **wichtig**.

Es gibt jedoch eine **Diskrepanz zwischen den gesetzten Zielen und den vorgeschlagenen Maßnahmen**. Obwohl zirkuläre Geschäftsmodelle und die Anzahl der Reparaturbetriebe als Ziele genannt werden, **fehlen konkrete Maßnahmen, um diese Ziele zu erreichen**.

Es **fehlt zudem eine klare Strategie, um Verbraucherinnen und Verbraucher zu befähigen**, den Nutzen zirkulärer Praktiken zu erkennen und entsprechend zu handeln. Der „Circular Society Roadmap“ zufolge erfordert zirkuläres Handeln Wissen, Fähigkeiten, Zeit und geeignete Bedingungen, die im (Erwerbs-)Alltag oft fehlen.

Zur **Transparenz** sollte zusätzlich ein **verpflichtender Haltbarkeits- und Reparierbarkeitsindex** eingeführt werden. Dieser Index sollte auf EU-Ebene für alle Elektro- und Elektronikgeräte implementiert werden, um Transparenz zu schaffen und Verbraucher:innen bei ihrer Kaufentscheidung zu unterstützen.

Entscheidend sind **ökonomische und fiskalische Instrumente**, um zirkuläre Geschäftsmodelle zu fördern; unbedingt aufgenommen werden sollten daher:

- **Mehrwertsteuerbefreiung oder -reduktion:** Für Secondhand-Betriebe, Reparaturdienstleister und Remanufacturing-Unternehmen sollte die Mehrwertsteuer abgesenkt oder komplett erlassen werden.
- **Reparaturbonus und Subventionen:** Ein Reparaturbonus sowie Subventionen für Personal-, Material- und Mietkosten könnten Reparaturdienstleistungen attraktiver und wirtschaftlich tragfähiger machen. Auch Steuergutschriften für Verbraucherinnen und Verbraucher würden die Nutzung von Reparaturdiensten fördern.



Kapitel 4.7 Bekleidung und Textilien, Seite 79 ff

Der **Entwurf zum Handlungsfeld Textil** ist insgesamt **positiv zu bewerten**. Er legt eine holistische Herangehensweise an den Tag und zeigt die **wichtige Abkehr vom Modell der Fast Fashion und des grenzenlosen Konsums**. Dennoch gibt es wichtige **Aspekte, die noch verbessert und präzisiert werden müssen**, um die gesetzten Ziele effektiv zu erreichen.

Die **geplanten quantifizierbaren Ziele**, wie die Erhöhung der Anzahl der Betriebe für Wiederverwendung und Reparatur, **begrüßen wir**. Bei den Zielen **fehlen jedoch Vorgaben zur Reduktion** der inverkehrgebrachten Textilmengen, **Wiederverwendungsziele** sowie **Recyclingziele**, welche ergänzt werden sollten.

Ein **Recyclingziel** sollte dann mit dem **Grundsatz Faser-to-Faser Recycling** formuliert werden. Im vorliegenden Entwurf ist dies nur in einem Satz erwähnt (*„Auch der Einsatz von rezyklierten Fasern soll erhöht werden.“*).

Die Bundesregierung sollte sich zudem im Rahmen der noch zu verhandelnden **Abfallrahmenrichtlinie für ein ambitioniertes EPR-System für Textilien auf EU-Ebene** einsetzen. Insbesondere die Ökomodulation der Gebühren sollte auf EU-Ebene harmonisiert werden (Vgl. Anmerkungen in Kapitel 3.11).

In Bezug auf die **Maßnahmen im Bereich Bewusstseinswandel** **fehlen Maßnahmen, durch die Verbraucher:innen nicht nur informiert, sondern auch befähigt werden**, den Nutzen von zirkulären Praktiken zu erkennen und entsprechend zu handeln.

Die Maßnahmen sollten ebenfalls ergänzt werden um **ökonomische und fiskalische Instrumente** zur Förderung kostengünstiger **Circular Economy-Geschäftsmodelle und -Angebote**:

- **Absenkung oder Befreiung von der Mehrwertsteuer** für Secondhandbetriebe, Reparaturdienstleister und Remanufacturing-Unternehmen
- Deutschlandweite **Einführung eines Reparaturbonus auch für Textilien**
- **Subventionierung von Kosten (Personal, Material, Miete, Werbung) für Reparaturbetriebe**
- **Einführung von Steuergutschriften für Verbraucher:innen**, die Reparaturdienstleistungen in Anspruch nehmen.

Diese Instrumente tragen zur verlängerten Nutzung von Produkten und Komponenten bei, entlasten die Umwelt und fördern zirkuläre Geschäftsmodelle, die ohne Unterstützung zu Anfang wenig konkurrenzfähig wären.

Kapitel 4.8 Bau- und Gebäudebereich, Seite 83 ff

In ihrer Vision und Beschreibung der Ausgangslage zeigt die NKWS bereits ein **klares Verständnis der aktuellen Herausforderungen im Gebäude- und Baubereich**. Die Hierarchie der Circular Economy, die die Vermeidung durch Bestandserhalt als oberstes Ziel definiert, wird klar benannt. Sie zeichnet eine **positive und zukunftsweisende Vision einer zirkulären Bauwirtschaft**.

Darauf aufbauend werden in vielen Bereichen **durch die NKWS-Maßnahmen wichtige Daten- und Logistikgrundlagen für zirkuläres Bauen geschaffen**. Planer:innen bekommen durch eine neue HOAI endlich mehr Zeit für Umbauplanung und Zirkularität. Eine Bauteilsichtungspflicht und verpflichtende Rückbaukonzepte sowie Gebäuderessourcenpässe und ein Gebäude- und



Wohnungsregister schaffen die dringend notwendige Datentransparenz und Grundlage für Urban Mining.

Der WWF **begrüßt zudem das konkrete Ziel der Halbierung des RMC für Mineralik** bis 2045 (im Vergleich zu 2020), welches als quantifiziertes Ziel eines der wenigen konkreten und messbaren Ziele in der NKWS und daher **von zentraler Bedeutung** ist. Hier sollte der Begriff Mineralik allerdings noch genauer definiert und die entsprechende Bezugszahl aus dem Jahr 2020 mit Quellenangaben ergänzt werden.

Allerdings gibt es darüber hinaus **nahezu keine konkreten Ziele und Vorgaben mit Umsetzungshorizont und Zeitplan**. So wurde die Einführung einer **Abbruchgenehmigung** aus dem Zwischenstand der NKWS entfernt. Dieses sollte **unbedingt wieder ergänzt werden**, um wichtigen Bestand zu erhalten, Ressourcen zu schonen und eine verlässliche Datengrundlage zu verfügbaren Sekundärbaustoffen für Behörden und Bauwirtschaft zu schaffen.

Der WWF begrüßt, dass ein **Leitfaden mit Bewertungssystematik zur Prüfung des Bestandserhalts** vor Ersatzneubau entwickelt werden soll. Allerdings **fehlt es hier an Verbindlichkeit** zur Nutzung dieses Leitfadens. Der Zeithorizont und Einsatzbereich sollten konkretisiert werden.

Mindestquoten für Sekundärrohstoffeinsatz und Wiederverwendung **fehlen** ebenfalls. Dabei geht die NKWS mit der Prüfung der schrittweisen **Einführung von Mindestquoten** für die Nutzung von Sekundärrohstoffen auf der Basis der derzeitigen Schwellenwerte des Qualitätssiegels Nachhaltiges Gebäude (QNG) für Nichtwohngebäude bereits in die **richtige Richtung**. Dennoch müssen die **Mindestquoten auf alle Gebäudetypen** ausgeweitet und wobei die derzeitigen Vorgaben des QNG nicht ausreichen. Mit den aktuellen Vorgaben schafft die NKWS die Mindeststandards aus dem Umweltziel „Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft“ der EU-Taxonomie nicht. Gebäude, die so gebaut werden, sind nach diesem Umweltziel nicht Taxonomie-konform. Gleichzeitig mangelt an Einheitlichkeit im Vergleich zur EU, denn aktuell schreibt die EU-Taxonomie bei diesem Umweltziel für den Gebäudesektor vor, dass die drei schwersten Materialkategorien, die für den Bau des Gebäudes verwendet wurden, gemessen an der Masse in Kilogramm, maximalen Gesamt Mengen an verwendetem Primärrohstoffen unterliegen. So darf im Bereich Beton oder Ziegel maximal 70 % aus Primärrohstoffen kommen. Für Gips liegt die Obergrenze hier bei 65 %, im Metallbereich sogar bei 30 %. Biobasierte Baumaterialien dürfen zu 80 % aus Primärstoffen stammen. Entsprechend müssen, je nach Gewichtsanteil, 20 bis 70 % der Materialkategorien aus Sekundärrohstoffen bestehen.¹ Der Entwurf des Umweltziels „Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft“ der EU-Taxonomie sah beispielsweise vor, dass Bauprojekte aus mindestens 15 % wiederverwendeten Komponenten, 15 % recycelten Inhalten und 20 % aus einer Kombination von wiederverwendeten, recycelten und erneuerbaren/nachwachsenden Materialien bestehen.² Diese Zielvorgaben könnten gestaffelt zu einer schrittweisen Verbesserung der Sekundärrohstoffeinsatz- und Wiederverwendungsquote im deutschen Bausektor beitragen und damit auch das Ziel stützen, bei der öffentlichen Vergabe die Nutzung von Sekundärbaustoffen und -teilen (soweit wie möglich) zur Norm zu machen. Die **NKWS** sollte sich daher **klar zu den Zielen der EU-Taxonomie bekennen** und eine **schrittweise Steigerung hin zu den Quoten** des oben skizzierten Entwurfs anstreben.

Kapitel 4.9 Metalle, Seite 92 ff

Die **Wichtigkeit von Metallen in der NKWS** und dessen Bedeutung für eine resiliente und verantwortungsvolle Lieferkette ist **begrüßenswert**. Das Ambitionsniveau der



vorgeschlagenen Inhalte im Handlungsfeld Metalle bewerten wir jedoch insgesamt als moderat, da beispielsweise nicht alle R-Strategien (Reduce, Reuse, Recycle, Recover, etc.) in den Maßnahmen abgebildet werden.

Die **Ziele sind holistisch gedacht, was positiv zu bewerten** ist. Besonders **begrüßenswert ist die Betonung der Bedeutung von Metallrückgewinnung aus Schlacken und Aschen** und das geplante Förderprogramm zur Einführung neuer Technologien. Auch die geplante Einführung einer **Separationspflicht von Metallen aus gewerblichen Abfällen** ist eine konkrete und wichtige Maßnahme und sollte **schnellstmöglich umgesetzt** werden.

Trotz der positiven Ansätze gibt es wesentliche **Lücken** in der vorgeschlagenen Strategie. Ein zentrales Manko ist das **Fehlen von Anreizsystemen für ein nachhaltiges Produktdesign** in den Maßnahmen, obwohl Design for Recycling als Ziel formuliert wurde.

Darüber hinaus **fehlt eine klare Unterscheidung zwischen verschiedenen Metallen** bei den Zielen und Maßnahmen. Metalle unterscheiden sich erheblich im Reifestatus der technologischen Umsetzung der R-Strategien, was in der Strategie berücksichtigt werden sollte; so fehlt es beispielweise bei wichtigen Rohstoffen wie Grafit, Mangan und einigen seltenen Erden an technologischem Wissen, weshalb **Forschungsförderung differenziert eingesetzt** werden sollte.

Der WWF **fordert die Bundesregierung auf, ökonomische oder fiskalische Anreizsysteme für Unternehmen aufzusetzen**, um beispielsweise den Einsatz von recyceltem Lithium bei aktuell höheren Kosten im Vergleich zu Primärmaterial zu ermöglichen.

Zentral ist für eine zirkuläre Metallwirtschaft zudem eine **enge Kooperation über verschiedene Ressorts hinweg**, da wichtige Aspekte zur Umsetzung durch verschiedene Ministerien verantwortet werden.

Kapitel 4.10 Kunststoffe, Seite 96 ff

Das Kapitel Kunststoffe bietet eine **umfassende Darstellung des Status Quo und formuliert eine klare Vision** für den Umgang mit Kunststoffen. Besonders hervorzuheben sind die Zielsetzungen wie Klimaneutralität bis 2045, die Vermeidung von Kunststoffabfällen als oberste Priorität, ohne dabei auf alternative Materialien zurückzugreifen, sowie die Steigerung von Wiederverwendung oder der Bewusstseinswandel in der Gesellschaft.

Der **Fokus der Ziele und Maßnahmen liegt aber insgesamt zu stark auf dem Recycling und dem Rezyklateinsatz**. Für eine ganzheitliche NKWS braucht es eine höhere Relevanz der vorgelagerten R-Strategien mit ambitionierten, konkreten und verbindlichen **Vorgaben und Maßnahmen zur Förderung von Vermeidung, Langlebigkeit, Wiederverwendung oder Reparatur**. Im Bereich Verpackung sollte beispielsweise eine allgemeine **Pflicht zum Angebot von Unverpackt- und Mehrwegsystemen in allen Produktbereichen** eingeführt werden, für die es entsprechende ökologisch sinnvolle Angebote gibt. Für Produktbereiche, in denen bereits entsprechende Systeme über mehrere Jahre gut etabliert sind, sollten **zusätzlich Mehrwegquoten** eingeführt und allmählich gesteigert werden.

Um den Ressourcenverbrauch insgesamt zu reduzieren, **sollten Ziele, Vorgaben und Maßnahmen über den Kunststoffbereich hinausgehen und materialübergreifend** wirken, um ungewollte Verschiebungseffekte, z.B. in biobasierte Materialien, zu verhindern und Zielkonflikte zu vermeiden.



Der WWF **begrüßt die geplante Begrenzung der Materialvielfalt**, um die z.T. hohe Komplexität im Kunststoffbereich zu reduzieren. Die **Begrenzung sollte allerdings verbindlich ausgestaltet** sein. Bevorzugt werden sollten Standardpolymere und Einstofflösungen, für welche tatsächlich Stoffströme vorhanden sind und für die nach dem mechanischen Recycling auch anschließend Abnehmermärkte existieren.

Der WWF plädiert für eine **einheitliche, rechtlich bindende Definition, welche Technologien unter dem Oberbegriff des chemischen Recyclings zu fassen sind**. Die **Subsidiarität des chemischen Recyclings sollte gesetzlich festgeschrieben werden**, um weiteren ökologischen und technischen Fortschritt beim mechanischen Recycling zu ermöglichen und den Druck auf ein verstärktes recyclinggerechtes Design zu erhöhen. Zudem muss sichergestellt werden, dass der Einsatz chemischer Recyclingverfahren tatsächlich nur dann in Frage kommt, wenn keine Möglichkeit einer werkstofflichen Verwertung besteht und der ökologische Nutzen gegeben ist. Bei Verpackungsabfällen kann das chemische Recycling beispielsweise nur eine ergänzende Lösung sein - und zwar nur für Materialströme, die als Reste aus dem werkstofflichen Recycling anfallen, wenn alle Möglichkeiten zur Optimierung ausgeschöpft sind (Vermeidung, verlängerte Nutzungszeiten, Design für Recycling etc.).

Die Prüfung der **mittel- und langfristigen Weiterentwicklung von Rezyklateinsatzquoten** wird grundsätzlich begrüßt, um Kreisläufe für die jeweiligen Sektoren zu schaffen, auszubauen und ökologisch sinnvoll zu schließen. Allerdings müssen diese **verbindlich auf EU-Ebene** ausdefiniert sein. Gleichzeitig muss sichergestellt werden, dass produkt- bzw. sektorspezifische Einsatzquoten nicht den Einsatz von Sekundärmaterialien aus anderen Bereichen entgegenläuft. Bereits heute ist ein starker und einseitiger **Abzug von Sekundärmaterialien aus dem Verpackungskreislauf** in andere Sektoren zu beobachten, wobei diese nicht mehr zurück in das Verpackungssystem fließen. Daher ist es wichtig, konkrete **Ziele und Maßnahmen in allen relevanten Sektoren** zu verabschieden und umzusetzen, die Stoffströme eng fassen sowie eine entsprechende Rücknahme und Recyclinginfrastruktur schaffen, um Rezyklate vorrangig dort wieder einzubringen, wo sie ursprünglich herkommen.

Kapitel 7 Umsetzung und Fortentwicklung der Strategie, Seite 115 ff

Wir **unterstützen ausdrücklich das geplante Vorgehen zur Umsetzung und Fortentwicklung der NKWS**, rufen zugleich auf, eine ernsthafte Prüfung einer gesetzlichen Grundlage für den Ressourcenschutz schnell zu vollziehen, mit dem Ziel die **Einführung eines Ressourcenschutzgesetzes in der nächsten Legislaturperiode** zu realisieren.

Das geplante **Monitoring und Evaluierungssystem** ist ein wichtiger Baustein der Umsetzung, reicht jedoch für die Verbindlichkeit der Umsetzung einer ganzheitlichen CE in Deutschland nicht aus. Wir empfehlen eine Governance-Struktur **analog zum (alten) Klimaschutzgesetz: ein Ressourcenschutzgesetz** mit messbaren Ressourcenschutzzielen inklusive Bezugs- und Erreichungsjahr, daraus abgeleiteten Zwischen- und Ressortzielen, Reduktionspfaden, Monitoring, Sanktionen und Berichtspflichten.

Wir **begrüßen die Erstellung der Roadmap 2030** und stimmen zu, dass die Maßnahmen zügig umgesetzt werden müssen. Die Erstellung und Verabschiedung der Roadmap müssen direkt nach Kabinettsbeschluss eingeleitet werden.

Die **Einrichtung einer Plattform** für Kreislaufwirtschaft unter Einbezug von Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik ist auch aus unserer Sicht **eine zentrale Komponente** für den Austausch über Ziele, Maßnahmen und Anpassungsschritte. Es ist unerlässlich, damit



verlässliche Strukturen zu schaffen, die eine fortlaufende Einbindung aller Beteiligten ermöglichen. Insbesondere das genannte Aufgabenspektrum zur Weiterentwicklung der Strategie, Begleitung der Umsetzung und aktive Einbindung zum Aufbau einer Marke CE Made in Germany, Kommunikation, Erarbeitung von politischen Rahmenbedingungen usw. ist konkret und wichtig. Die vorgesehene Plattform muss damit **weit mehr als ein Gremium für Vernetzung und Austausch** werden.

Ein zentraler Punkt ist die finanzielle Ausstattung, die für die Umsetzung der Maßnahmen notwendig ist. Das geplante „Aktionsprogramm Zirkuläre Wirtschaft“ muss im Kern die Finanzierung der Maßnahmen sicherstellen.

Auch die Förderung der Zivilgesellschaft ist dabei maßgeblich und muss unbedingt beibehalten werden. Die Bereitstellung dieser Fördermittel **bereits im Haushaltsjahr 2025** ist dabei von ebenso zentraler Bedeutung wie das Einfließen dieser Mittel in die finanzpolitischen Vorgaben der Bundesregierung.

Entscheidend für den Erfolg der NKWS wird es sein, dass die Plattform, die Roadmap sowie die Beschlüsse zur Finanzierung noch in dieser Legislaturperiode erstellt werden.

Ansprechpartnerin

Rebecca Tauer
Programmleiterin Circular Economy
Telefon +49 30 311777-747
Mail rebecca.tauer@wwf.de