



STELLUNGNAHME

Novelle des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Zum Referentenentwurf des BMUKN vom 26. Juni 2026

Einleitung

Der WWF Deutschland begrüßt den Referentenentwurf mit quantifizierten Zielen der Abfallvermeidung, neuen Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger zur Förderung der Wiederverwendung und einem eigenständigen Programm zur Vermeidung von Lebensmittelabfällen. Dies sind erste Schritte. **Dem Entwurf fehlt jedoch ein verbindlicher, übergreifender Rahmen, der den Primärrohstoffverbrauch** und die absoluten Abfallmengen senkt, die Zielerreichung regelmäßig überprüft und bei Zielabweichungen eine Nachsteuerung auslöst. **Er setzt zu stark auf nachgelagerte Abfallbewirtschaftung und zu wenig auf absolute Reduktion, lange Nutzung und hochwertige Stoffkreisläufe.**

Kreislaufwirtschaft ist kein Selbstzweck. Sie muss dazu beitragen, Primärrohstoffabbau, Treibhausgasemissionen, Flächeninanspruchnahme, Verschmutzung und den Druck auf Ökosysteme wirksam zu senken. Rohstoffsouveränität und Versorgungssicherheit dürfen daher nicht vor allem über neue Recyclingkapazitäten oder die Verlagerung von Umweltlasten verfolgt werden. Sie müssen vorrangig durch einen geringeren Bedarf an Primärrohstoffen, langlebige Produkte und eine konsequente Umsetzung der Abfallhierarchie erreicht werden.

Der WWF fordert insbesondere:

1. **Primärrohstoffverbrauch und Abfallmengen verbindlich senken:** § 7b muss einen absoluten RMC-Zielpfad, Zwischenziele, jährliches Monitoring und eine Pflicht zur Nachsteuerung enthalten.
2. **Werkstoffliches Recycling schützen, chemisches Recycling begrenzen:** Die Streichung von „anschließende“ in § 8 Abs. 2 ist zurückzunehmen. Eng begrenzte Ausnahmen sind nur für geeignete Stoffströme vorzusehen. Chemisches Recycling ist an überprüfbare Umwelt- und Transparenzkriterien zu binden.
3. **Obhutspflicht erhalten, Warenvernichtung verhindern:** Die nationalen Regelungen sind als unionsrechtskonformes Auffanginstrument für nicht oder nicht vollständig erfasste Bereiche fortzuführen.
4. **Beschaffung auf Kreislaufführung ausrichten:** § 45 ist entlang der Abfallhierarchie zu schärfen.
5. **Zirkuläres Bauen stärken:** Verbindliche Quoten für recycelte und wiederverwendete Baustoffe in § 23 einführen und die öffentliche Beschaffung an Abfallhierarchie und Lebenszykluskosten ausrichten.

Weiterführendes Rechtsgutachten

Das vom WWF beauftragte Rechtsgutachten „[Ableitungen aus der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie und der Gesetzgebung zum EU Circular Economy Act für die Weiterentwicklung des nationalen Kreislaufwirtschaftsrechts zur besseren Steuerung des Primärrohstoffverbrauchs](#)“ zeigt konkrete, bereits im Rahmen der laufenden KrWG-Novelle umsetzbare Änderungen auf. Dazu gehören insbesondere verbindliche Ziele zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs mit Zwischenzielen, Monitoring und Nachsteuerung. Diese Änderungen sollten zugleich den ersten Schritt zu einer übergreifenden Ressourcenrechts-Ebene („Ressourcenkreislaufgesetz“) bilden, welche die bislang verstreuten Vorgaben des KrWG sowie der stoffstromspezifischen Gesetze strategisch zusammenführen. **Das vollständige Rechtsgutachten ist [hier](#) abrufbar.**

Zu den Regelungen im Einzelnen

§§ 1 und 7b: Verbindliche Ressourcenziele und wirksame Abfallvermeidung

Die im Referentenentwurf vorgesehene Abfallintensität ist ungeeignet, um den absoluten Rohstoffverbrauch zu steuern. Solange ein eigenständiges Ressourcenschutzgesetz fehlt, fordert der WWF eine **ergänzende Verankerung des absoluten Rohstoffkonsums** im KrWG. Maßgeblich sollte der Raw Material Consumption (RMC, Rohstofffußabdruck) sein. Als Mindestambition ist der RMC bis 2045 auf höchstens 8 Tonnen pro Kopf und Jahr zu senken. Verbindliche Zwischenziele für 2030 und 2040 sind festzulegen. Die Kreislaufnutzungsrate kann den Zielpfad ergänzen, aber nicht ersetzen. Die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie nennt den Korridor von 6 bis 8 Tonnen lediglich als Leitbild bis 2050 und für mineralische Baurohstoffe nur eine „deutliche Reduktion“. Gerade deshalb ist eine **gesetzliche Konkretisierung erforderlich**.

Zusätzlich braucht § 7b einen verbindlichen **Governance-Zyklus**: Wird ein Zielpfad verfehlt, muss die Bundesregierung innerhalb von zwölf Monaten ein Maßnahmenprogramm zur Schließung der Lücke vorlegen.

Unabhängig davon müssen auch die absoluten Abfallmengen sinken. Da die Abfallintensität lediglich das Verhältnis zwischen Netto-Abfallaufkommen und Wirtschaftsleistung beschreibt, kann sich der Indikator selbst bei steigenden Abfallmengen verbessern. § 7b Abs. 1 bis 3 sollte deshalb verbindliche Ergebnisziele („ist ... zu senken“) vorgeben. Ergänzend zum Pro-Kopf-Ziel für Siedlungsabfälle ist ein absolutes Reduktionsziel für das Netto-Abfallaufkommen erforderlich. Für die besonders relevanten Bau- und Gewerbeabfälle sollten eigene Beiträge und Zwischenziele festgelegt werden.

§§ 3, 6 und 8: Chemisches Recycling begrenzen und Kaskadennutzung sichern

Der Referentenentwurf definiert werkstoffliche und chemische Recyclingverfahren und nennt beide in § 6 auf derselben Hierarchiestufe. Zugleich soll in § 8 Abs. 2 das Wort „anschließende“ entfallen. Damit würde die gesetzliche Reihenfolge der Kaskadennutzung generell aufgegeben werden. **Die Streichung von „anschließende“ ist zurückzunehmen. Der subsidiäre Charakter des chemischen Recyclings sollte gesetzlich abgesichert werden.**



Stattdessen sollte § 8 Abs. 2 eine eng begrenzte Ausnahme für Fälle vorsehen, in denen die stoffliche Rückgewinnung technisch erst nach der thermischen Behandlung möglich ist und nach einer Lebenszyklusbetrachtung das beste Umweltergebnis erzielt.

Chemisches Recycling sollte nur ergänzend für geeignete Restströme eingesetzt werden, wenn vorgelagerte R-Strategien ausgeschöpft sind, hochwertiges werkstoffliches Recycling technisch oder ökologisch nicht vorzugswürdig ist und ein belastbarer Umweltvorteil nachgewiesen wird. Maßgeblich sind Energie- und Ressourcenverbrauch, Emissionen, Materialverluste und Produktqualität über den Lebenszyklus. Nachzuweisen sind die tatsächliche stoffliche Produktausbeute, der Einsatz der gewonnenen Stoffe in neuen Produkten, die Substitution von Primärrohstoffen sowie überprüfbare Stoffstrom- und Mengenbilanzen.

§§ 23 bis 25: Obhutspflicht gezielt erhalten und Warenvernichtung verhindern

Seit dem 19. Juli 2026 verbietet Art. 25 der EU-Ökodesignverordnung großen Unternehmen die Vernichtung der in Anhang VII erfassten unverkauften Bekleidungs-, Bekleidungszubehör- und Schuhprodukte. Für mittlere Unternehmen gilt das Verbot ab 19. Juli 2030. Kleine und Kleinstunternehmen sind ausgenommen. Art. 24 enthält darüber hinaus Transparenzpflichten, aber kein allgemeines Vernichtungsverbot. **Die Annahme des Referentenentwurfs, die nationale Obhutspflicht sei vollständig ersetzt, trifft daher nicht zu.**

§ 23 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Nr. 11 sowie die zugehörigen Verordnungsermächtigungen in §§ 24 und 25 sollten **als komplementäres Auffanginstrument erhalten bleiben**. Doppelregelungen im unmittelbar harmonisierten EU-Bereich sind auszuschließen. **Fortbestehen müssen nationale Handlungsmöglichkeiten insbesondere für nicht erfasste Produktgruppen**, für kleine und Kleinstunternehmen, für mittlere Unternehmen in Übergangszeiträumen sowie für die Pflicht, beim Vertrieb und bei Rücknahme oder Rückgabe die Gebrauchstauglichkeit zu erhalten. Erwägungsgrund 59 der EU-Ökodesignverordnung und der Beschluss (EU) 2026/1435 zu strengeren französischen Regeln bestätigen nationalen Spielraum außerhalb beziehungsweise in den genehmigten Übergängen. Dies gilt insbesondere für Lebensmittel, die vom Anwendungsbereich der EU-Ökodesignverordnung ausgenommen sind und für die § 33a keine gleichwertige Grundlage für verbindliche Obhuts-, Dokumentations- und Berichtspflichten schafft.

§ 45: Verbindliche zirkuläre öffentliche Beschaffung

Die öffentliche Hand verfügt mit ihrem erheblichen Beschaffungsvolumen über einen zentralen Hebel, um die Nachfrage nach langlebigen, wiederverwendeten, reparierbaren und ressourcenschonenden sowie klimafreundlichen Produkten und Baustoffen zu stärken. **Dass der Referentenentwurf § 45 unberührt lässt, vergibt eine wichtige Chance.** Die bestehende Kritik an § 45 wird nicht aufgegriffen.

Die **Formulierung „ohne damit Rechtsansprüche Dritter zu begründen“ in § 45 Abs. 2 sollte gestrichen und die Bevorzugungspflicht vollzugs- und vergaberechtlich nachprüfbar ausgestaltet werden**. Die Streichung allein schafft allerdings noch keinen wirksamen Drittschutz. Erforderlich sind zusätzlich verbindliche und überprüfbare Kriterien sowie eine Begründungs- und Dokumentationspflicht, wenn von der kreislaforientierten Beschaffungsoption abgewichen wird. Dabei sind insbesondere eine fehlende Eignung, unzumutbare



Mehrkosten auf Lebenszyklusbasis, mangelnder Wettbewerb oder entgegenstehendes Recht nachvollziehbar darzulegen. **Ergänzend sollten ein regelmäßiges Monitoring und Berichtspflichten zur Umsetzung des § 45 eingeführt werden.**

§ 45 bindet unmittelbar nur die in Absatz 1 genannten Stellen des Bundes. Dies begrenzt seine Wirkung erheblich, da ein großer Teil der öffentlichen Beschaffung durch Länder und Kommunen erfolgt und besonders ressourcenrelevante Bereiche wie Tiefbau und kommunale Infrastruktur damit nicht erfasst werden. Eine unmittelbare Ausdehnung auf Länder und Kommunen ist kompetenzrechtlich nicht ohne weiteres möglich und stößt insbesondere dort an verfassungsrechtliche Grenzen, wo Gemeinden durch Bundesgesetz neue Aufgaben übertragen würden (Art. 84 Abs. 1 Satz 7 GG).

Nichtsdestotrotz kann und **sollte § 45 einen Passus erhalten, der klarstellt, dass seine Grundsätze über den unmittelbar gebundenen Adressatenkreis des Bundes hinaus Orientierungswirkung für die Beschaffung der Länder, Gemeinden und Gemeindeverbände entfalten sollen.** Der Bund kann somit die von ihm definierten Kriterien als gemeinsamen Referenzrahmen ausweisen, an dem sich Länder und Kommunen freiwillig ausrichten können.

Für eine solche Orientierungsklausel spricht zusätzlich die absehbare europäische Rechtsentwicklung: Mit Art. 65 der EU-Ökodesign-Verordnung (EU) 2024/1781 werden Beschaffungsanforderungen für bestimmte Produktgruppen künftig auch für Länder und Kommunen unmittelbar gelten. So schafft das KrWG einen nationalen Referenzrahmen, in den sich die EU-Kriterien später reibungsarm einfügen.

§§ 5, 7a, 23 und 45: Ressourcenschonendes und zirkuläres Bauen

Der WWF fordert die Einführung **verbindlicher Quoten für den Einsatz von recycelten und wiederverwendeten Bauteilen und Baustoffen in Neubauten in § 23.** Dabei sollte sich der Gesetzgeber an der Empfehlung der Expert:innenkommission der EU-Taxonomie orientieren und eine feste Quote von mind. je 15 % recycelte und 15 % wiederverwendete Baustoffe im Neubau vorgeben. Dies sollte zunächst für öffentliche Bauvorhaben gelten und ab 2030 sukzessive auf alle Neubauten ausgeweitet werden. Dies würde die Sektortransformation massiv beschleunigen und den Sekundärbaustoffmarkt und die Versorgungssicherheit in Deutschland fördern. Flankiert werden sollte die Maßnahme durch eine Förderung für Baustoff- und Bauteilbörsen.

§ 45 KrWG enthält bereits eine Grundlage für kreislauforientierte Anforderungen an die öffentliche Beschaffung. Die Verpflichtung ist derzeit jedoch bereits erfüllt, wenn ein Erzeugnis nur eine der vier alternativ genannten Anforderungen des § 45 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 4 erfüllt. **Für öffentliche Bauvorhaben des Bundes sollte deshalb vorgeschrieben werden, dass mindestens zwei voneinander unabhängige Kriterien erfüllt sein müssen** und dabei die Abfallhierarchie berücksichtigt wird¹. Zudem sind die Lebenszykluskosten einschließlich der Kosten für Betrieb, Instandhaltung, Rückbau und Entsorgung verbindlich in die Beschaffungsentscheidung einzubeziehen. Die öffentliche Beschaffung sollte zudem als Nachfrageimpuls für kreislauffähige, demontier- und wiederverwendbare

¹ [IKEM \(2022\): Rechtliche Prüfung von Maßnahmen im Bereich Gebäude und Kreislaufwirtschaft. Juristische Kurzstudie im Auftrag des WWF Deutschland.](#)



Fertigbauteile dienen, deren Eigenschaften über BIM und Materialpässe dokumentiert werden.²

Die gesetzlichen Vorgaben müssen durch eine **konkretisierende Verwaltungsvorschrift, ein regelmäßiges Monitoring und Berichtspflichten** vollzugstauglich gemacht werden. Die Verwaltungsvorschrift sollte insbesondere festlegen, wie Kreislaufkriterien in Bedarfsplanung, Leistungsbeschreibung, Zuschlagsentscheidung und Vertragsdurchführung berücksichtigt und dokumentiert werden.

§ 20a: Kommunale Wiederverwendungs- und Reparaturinfrastruktur wirksam machen

Der neue § 20a ist ein wichtiger Schritt, weil Wiederverwendung als Aufgabe der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verankert und damit eine belastbare Grundlage für Annahme-, Abhol- und Weitergabeangebote geschaffen wird. Der vorgesehene operative Start am 1. Januar 2033 ist jedoch zu spät. Die **Pflichten sollten spätestens 2030 gelten**. Die 2030-Zielmarke folgt aus dem NKWS-Ziel, das Pro-Kopf-Aufkommen an Siedlungsabfällen bereits bis 2030 um 10 Prozent gegenüber 2020 zu senken, und aus dem dort festgestellten Bedarf an flächendeckender Wiederverwendungsinfrastruktur. Die Rechtsverordnung muss so früh erlassen werden, dass Kommunen und Kooperationspartner verlässlich planen können.

Impressum

WWF Deutschland | Reinhardtstr. 18 | 10117 Berlin
Lobbyregister-Nr.: R001579

Wir sind mit der Veröffentlichung auf der Website des BMUKN einverstanden.

Kontakt:

Björn Schulz
Projektmanager Circular Economy
Bjoern.Schulz@wwf.de

Rebecca Tauer
Teamleitung Circular Economy
Rebecca.Tauer@wwf.de

² [WWF \(2025\): Den Kreislauf in die Energie-intensive Industrie bringen: 10 Schlüsseltechnologien für die deutsche Stahl-, Zement- und Chemieindustrie.](#)