

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes



Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Kreislaufwirtschaftsgesetzes

Der TÜV-Verband begrüßt das Ziel der Bundesregierung, mit dem noch nicht ressortabgestimmten Referentenentwurf europäische Vorgaben möglichst eins zu eins und zugleich praxisgerecht umzusetzen, Abfallvermeidung und Recycling zu stärken sowie die Vollzugstauglichkeit des Kreislaufwirtschaftsgesetzes (KrWG) für Behörden und öffentlich-rechtliche Entsorgungsträger zu verbessern. Hierzu sollen erstmals rechtsverbindliche Abfallvermeidungsziele (§ 7b KrWG-E) eingeführt und die Pflichten der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger insbesondere bei Sperrmüllsammlung und Wiederverwendung (§ 20a KrWG-E) erweitert werden. Der neue Indikator der Abfallintensität soll die Entkopplung von Abfallaufkommen und Wirtschaftswachstum messbar machen.

Positiv hervorzuheben ist die vorgesehene Verankerung von Rohstoffsouveränität und Rohstoffversorgungssicherheit im Gesetzeszweck. Die Rückgewinnung kritischer Rohstoffe aus Abfällen wird damit enger mit der Kreislaufwirtschaft verzahnt und unter anderem in der Produktverantwortung, der Abfallwirtschaftsplanung und den Abfallvermeidungsprogrammen aufgegriffen. Gleichzeitig verlagert der Referentenentwurf wesentliche materielle Anforderungen auf nachgelagerte Rechtsverordnungen. Die praktischen Auswirkungen vieler Regelungen lassen sich daher erst nach Erlass der Rechtsverordnungen abschließend beurteilen.

Einheitliche Qualitätsanforderungen, unabhängige Prüfungen sowie belastbare und nachvollziehbare Nachweise können einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, das Vertrauen in zirkuläre Produkte und Stoffströme zu stärken. Sie schaffen Transparenz für Marktakteure und Verbraucher:innen, gewährleisten vergleichbare Wettbewerbsbedingungen und unterstützen die zuständigen Behörden bei einem wirksamen und einheitlichen Vollzug. Vor diesem Hintergrund nimmt der TÜV-Verband zu den nachfolgenden Punkten wie folgt Stellung:

Rohstoffsouveränität und Versorgungssicherheit im Gesetzeszweck verankern (§ 1 KrWG-E)

Der Referentenentwurf erweitert den Gesetzeszweck um die Ziele der Rohstoffsouveränität und der Rohstoffversorgungssicherheit. Die Rückgewinnung kritischer Rohstoffe aus Abfällen soll dadurch stärker in Produktverantwortung, Abfallwirtschaftsplanung und Abfallvermeidungsprogramme einbezogen werden.

Unsere Position:

Der TÜV-Verband begrüßt diesen Perspektivwechsel. Die Kreislaufwirtschaft dient nicht nur dem Umwelt- und Ressourcenschutz, sondern leistet auch einen Beitrag zur Resilienz industrieller Wertschöpfungsketten. Damit dieser Anspruch wirksam wird, müssen Anforderungen an Rückgewinnung, Material-

qualität, Kennzeichnung und Rückverfolgbarkeit so ausgestaltet werden, dass sie in der Praxis nachvollziehbar und überprüfbar sind.

Zugleich bedarf es klarer und europäisch kohärenter Begriffe. Der Ausdruck „sekundäre Rohstoffe“ sollte rechtssicher bestimmt werden. Neben Recyclingrohstoffen sind auch Nebenprodukte und weitere im Kreislauf geführte Rohstoffe für die Substitution von Primärrohstoffen relevant. Die Schnittstellen zwischen Abfall-, Produkt-, Stoff- und Verbringungsrecht sollten daher im europäischen Rahmen weiterentwickelt werden, um widersprüchliche Anforderungen und nationale Sonderwege zu vermeiden.

Recycling EU-weit kohärent regeln (§§ 3 und 6 KrWG-E)

Der Entwurf ordnet werkstoffliche und chemische Recyclingverfahren ausdrücklich der dritten Stufe der Abfallhierarchie zu und führt hierfür eigenständige Begriffsbestimmungen ein. Damit wird klargestellt, dass beide Verfahrensarten die Voraussetzungen des Recyclingbegriffs erfüllen können.

Unsere Position:

Der TÜV-Verband unterstützt eine rechtssichere Einordnung geeigneter Recyclingverfahren. Maßgeblich muss jedoch weiterhin die allgemeine Definition des Recyclings sein. Die Aufnahme einzelner Verfahren darf weder zu einer regulatorischen Bevorzugung noch zur Verdrängung etablierter werkstofflicher Verfahren führen. Entscheidend sind der tatsächliche Beitrag zur Kreislaufführung, die Ressourcenschonung, die Qualität des erzeugten Materials und die Wertigkeit der Zielanwendung.

Die Begriffsbestimmungen sollten mit der Abfallrahmenrichtlinie und sektorspezifischen europäischen Regelwerken kohärent sein. Nationale Sonderdefinitionen können neue Abgrenzungsfragen, insbesondere bei grenzüberschreitenden Stoffströmen, schaffen. Der Rechtsrahmen sollte deshalb technologieoffen bleiben und Innovationen bei mechanischen, chemischen und weiteren geeigneten Verfahren ermöglichen.

Für die Marktfähigkeit von Recyclingrohstoffen sind belastbare Nachweise über Rezyklatanteile, Materialqualitäten und Stoffströme von zentraler Bedeutung. Werden solche Nachweise verbindlich vorgegeben, müssen die Anforderungen an Prüfmethoden, Datenqualität und Zertifizierung einheitlich, verhältnismäßig und für unabhängige Prüfstellen nachvollziehbar festgelegt werden.

Verordnungsermächtigungen frühzeitig und praxistauglich ausgestalten

Der Referentenentwurf enthält zahlreiche neue oder erweiterte Verordnungsermächtigungen und verschiebt damit wesentliche Teile der materiellen Ausgestaltung auf nachgelagerte Rechtsverordnungen. Die praktische Wirkung vieler Regelungen wird daher erst mit deren Erlass abschließend absehbar.

Unsere Position:

Wesentliche Anforderungen, Zuständigkeiten und Eingriffsvoraussetzungen sollten bereits im Gesetz

hinreichend bestimmt werden. Die späteren Rechtsverordnungen müssen unter frühzeitiger Einbindung der betroffenen Wirtschaft, der Länder, der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sowie unabhängiger Sachverständiger und Prüfstellen entwickelt werden. Erforderlich sind angemessene Übergangsfristen, bundesweit einheitliche Vollzugsmaßstäbe und eine konsequente Vermeidung doppelter Nachweis- und Berichtspflichten.

Die Regelungen müssen zudem praktisch prüfbar sein. Anforderungen an Probenahmen, Analysen, Register, Eigenkontrollen, Datenqualität und Berichte sollten methodisch eindeutig, digital anschlussfähig und mit bestehenden Systemen kompatibel ausgestaltet werden. Nur so lassen sich zusätzlicher Bürokratieaufwand und uneinheitliche Vollzugspraxis begrenzen.

Getrenntsammlung und Abfallanalysen mit einheitlichen Qualitätsstandards verbinden (§ 10 Absatz 2 Nummer 2 KrWG-E)

Zur Erfolgskontrolle der getrennten Sammlung soll die Bundesregierung regelmäßige Abfallanalysen, insbesondere Restabfallanalysen, näher regeln können. Damit soll vor allem die Qualität der Getrenntsammlung von Bioabfällen verbessert und die Erreichung der europäischen Recyclingziele unterstützt werden.

Unsere Position:

Der TÜV-Verband unterstützt das Ziel, die getrennte Sammlung auf einer belastbaren Datengrundlage weiterzuentwickeln. Die Aussagekraft von Abfallanalysen hängt jedoch wesentlich von einheitlichen Anforderungen an Stichprobenplanung, Probenahme, Sortierung, Analyseverfahren, Häufigkeit, Dokumentation und Qualitätssicherung ab. Diese Anforderungen sollten bundesweit harmonisiert und transparent veröffentlicht werden.

Bei behördlich veranlassten oder gesetzlich geforderten Analysen sollte sichergestellt werden, dass die eingesetzten Personen und Stellen über nachgewiesene Sach- und Fachkunde verfügen und unabhängig arbeiten. Anerkannte Sachverständige und Prüfstellen können zur Vergleichbarkeit der Ergebnisse, zur Qualitätssicherung und zur Entlastung des Vollzugs beitragen. Die Rechtsverordnung sollte hierfür klare Anerkennungs- und Kompetenzanforderungen vorsehen.

Produktverantwortung, Nachweise und Datenqualität durch unabhängige Drittprüfung absichern (§§ 23 bis 25 KrWG-E)

Der Entwurf erweitert die register- und datenbezogenen Instrumente der Produktverantwortung. Hersteller, Online-Plattformen und Fulfilment-Dienstleister können verpflichtet werden, Registrierungs- und Bescheinigungsinformationen bereitzustellen. Weitere Anforderungen an Kennzeichnungen, Eigenkontrollen, Datenqualität, Berichte und mögliche Drittprüfungen können durch Rechtsverordnung konkretisiert werden.

Unsere Position:

Unabhängige Prüfungen können die Verlässlichkeit von Herstellerangaben und die Wirksamkeit der Marktüberwachung deutlich erhöhen. Aus Sicht des TÜV-Verbands sollten die Rechtsverordnungen insbesondere für folgende Prüf- und Nachweisfelder belastbare, einheitliche und digital anschlussfähige Anforderungen vorsehen:

- Produktdesign und Kreislauffähigkeit: Prüfung von Ressourceneffizienz, Langlebigkeit, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit (im Einklang mit der EU-Ökodesign-Verordnung und delegierten Rechtsakten)
- Rezyklate und sekundäre Rohstoffe: Verifizierung und Zertifizierung von Rezyklatanteilen, Materialqualitäten und Stoffströmen.
- Kritische Rohstoffe: Materialanalysen, Kennzeichnungsprüfungen und Bewertung der Rückgewinnbarkeit.
- Schadstoffe und Kennzeichnung: Prüfung von Schadstoffangaben, Kennzeichnungen und Verbraucherinformationen.
- Rücknahme- und Rückgabesysteme sowie Obhutspflichten: Auditierung von Rücknahmesystemen, Pfandmodellen, Sammelstrukturen und Mengenstromnachweisen sowie Prüfung von Maßnahmen gegen die Vernichtung gebrauchstauglicher Waren.
- Eigenkontrollen und Datenqualität: Auditierung interner Kontrollsysteme und Prüfung der Vollständigkeit, Konsistenz und Verlässlichkeit der Daten.

Soweit Obhutspflichten oder Transparenzanforderungen aufgrund europäischer Regelungen fortbestehen, sollten hierfür ebenfalls klare und überprüfbare Kriterien gelten. Eine Doppelregulierung zwischen KrWG und EU-Ökodesign-Verordnung ist dabei auszuschließen.

Abfallvermeidungsziele transparent, verhältnismäßig und ökologisch aussagekräftig ausgestalten (§§ 3, 7b und 20a KrWG-E)

Der Entwurf führt erstmals rechtsverbindliche Ziele zur Verringerung der Abfallintensität, des Pro-Kopf-Aufkommens an Siedlungsabfällen und der Lebensmittelabfälle ein. Ergänzend sollen die Pflichten öffentlich-rechtlicher Entsorgungsträger zur Abfallvermeidung, zur Wiederverwendung und zur Ausgestaltung der Sperrmüllsammlung konkretisiert werden.

Unsere Position:

Die Zielindikatoren müssen auf einer transparenten und nachvollziehbaren Datengrundlage beruhen. Insbesondere ist klar zu bestimmen, welche Abfallströme in die Abfallintensität einbezogen werden, wie Struktur- und Konjunkturreffekte berücksichtigt werden und welche Datenqualität erforderlich ist. Reine Mengen- und Gewichtsindikatoren bilden die ökologische Wertigkeit von Vermeidungsmaßnahmen, die

Kreislauffähigkeit von Produkten und die Qualität zurückgewonnener Rohstoffe nur eingeschränkt ab.

Die Zielerreichung darf nicht zu unverhältnismäßigen zusätzlichen Belastungen oder pauschalen Beschränkungen führen. Umwelt-, Klima-, Wettbewerbs- und Rohstoffziele müssen gemeinsam betrachtet werden. Zielkonflikte, etwa zwischen der Vermeidung von Verpackungsabfällen und dem Schutz vor Lebensmittelverlusten, sollten ausdrücklich berücksichtigt werden.

Bei der Definition der Abfallvermeidung sollte die Entstehung und Nutzung von Nebenprodukten stärker berücksichtigt werden. Stoffströme, die unter den Voraussetzungen des § 4 KrWG als Nebenprodukte weiterverwendet werden, können unmittelbar zur Ressourcenschonung und zur Vermeidung von Abfällen beitragen. Die Konkretisierung der Pflichten nach § 20a sollte frühzeitig erfolgen und einheitliche Anforderungen an Annahmestellen, Abholung, digitale Angebote, Berichtsformate und Datenqualität enthalten.

Inverkehrbringensverbote risikobasiert und europäisch abgestimmt einsetzen (§ 24 KrWG-E)

Die Verordnungsermächtigung für Inverkehrbringensverbote soll erweitert werden, wenn bei der Verwertung oder Beseitigung Gefahren für Menschen, Umwelt oder Abfallbewirtschaftungsanlagen drohen. Als mögliche Anwendungsfälle werden insbesondere Produkte mit erhöhten Brand- oder Explosionsrisiken in Entsorgungsanlagen diskutiert.

Unsere Position:

Der Schutz von Beschäftigten, Anlagen und Umwelt ist zwingend erforderlich. Produktverbote sollten jedoch nur als letztes Mittel in Betracht kommen. Vor einem Verbot müssen die tatsächlichen Risiken, technische Entwicklungen bei Sammlung, Sortierung und Recycling sowie mildere Alternativen belastbar bewertet werden. Die Voraussetzungen müssen hinreichend bestimmt und mit dem europäischen Produkt- und Gefahrstoffrecht abgestimmt sein, um den Binnenmarkt nicht durch nationale Alleingänge zu fragmentieren.

Risikobewertungen sollten auf transparenten Kriterien, belastbaren Prüfmethoden und überprüfbaren Daten beruhen. Unabhängige Sachverständige und Prüfstellen übernehmen hierbei eine zentrale Funktion. Sie können Produkteigenschaften, Schadstoffangaben und Kennzeichnungen objektiv bewerten, die Plausibilität vorgelegter Nachweise prüfen und mögliche Gefährdungen für Beschäftigte, Umwelt und Entsorgungsinfrastrukturen fachlich einordnen. Dadurch schaffen sie eine verlässliche Entscheidungsgrundlage für Behörden und Marktakteure, erhöhen die Vergleichbarkeit der Bewertungen und tragen zu einem einheitlichen Vollzug bei. Insbesondere vor der Einführung weitreichender Maßnahmen wie Inverkehrbringensverboten sollte eine unabhängige Prüfung sicherstellen, dass Risiken tatsächlich belegt, technische Alternativen berücksichtigt und die vorgesehenen Eingriffe verhältnismäßig sind.

Bewährtes System der Entsorgungsfachbetriebe erhalten und für neue Vollzugsaufgaben nutzen (Teil 7 KrWG)

Die gesetzlichen Grundlagen für Entsorgungsfachbetriebe bleiben durch die Novelle im Wesentlichen unverändert. Ein Betrieb erhält den Status als Entsorgungsfachbetrieb, wenn er für die jeweiligen Tätigkeiten durch eine technische Überwachungsorganisation oder eine Entsorgungsgemeinschaft zertifiziert wurde und die Anforderungen an Organisation, Ausstattung, Zuverlässigkeit sowie Fach- und Sachkunde erfüllt. Für die Überprüfung sind unabhängige Sachverständige einzusetzen.

Unsere Position:

Das System der Entsorgungsfachbetriebe ist ein bewährtes Instrument der qualitätsgesicherten Eigenüberwachung und des risikoorientierten Vollzugs. Mit den neuen Nachweis-, Daten- und Vermeidungspflichten steigt seine praktische Bedeutung. Die bestehenden Zertifizierungs- und Überwachungsstrukturen sollten daher konsequent genutzt und nicht durch parallele, unkoordinierte Prüfregime ergänzt werden.

Auch bei der behördlichen Überwachung, bei Anforderungen an betriebliche Organisation und Abfallbeauftragte sowie bei neuen Rechtsverordnungen sollte auf die vorhandene Kompetenz unabhängiger Sachverständiger zurückgegriffen werden. Klare Anforderungen an Fachkunde, Unabhängigkeit, Prüfverfahren und Dokumentation schaffen bundesweit vergleichbare Qualität und entlasten die Behörden.

Öffentliche Beschaffung als verlässlichen Markimpuls für geprüfte zirkuläre Produkte nutzen (§ 45 KrWG-E)

Die öffentliche Beschaffung kann durch ihre Marktmacht die Nachfrage nach kreislauffähigen Produkten und Rohstoffen der Kreislaufwirtschaft stärken. Verlässliche Absatzmärkte schaffen Investitionssicherheit für Recycling, Wiederverwendung und die Rückgewinnung hochwertiger Rohstoffe.

Unsere Position:

Vergabeentscheidungen sollten auf transparenten Kriterien, anerkannten Standards und belastbaren Nachweisen beruhen. Öffentliche Auftraggeber müssen sich darauf verlassen können, dass Angaben zu Rezyklatanteilen, Materialqualitäten, Reparierbarkeit, Wiederverwendbarkeit und Recyclingfähigkeit zutreffen. Unabhängige Prüfnachweise sollten deshalb systematisch in geeignete Beschaffungskriterien und Vergabeverfahren eingebunden werden. Sie schaffen eine verlässliche Entscheidungsgrundlage, verbessern die Vergleichbarkeit der Angebote und entlasten die öffentlichen Auftraggeber bei der Prüfung.

Autorin und Ansprechpartnerin



[Juliane Petrich](#)

Referentin der Geschäftsführung, Politik und
Nachhaltigkeit

E-Mail: juliane.petrich@tuev-verband.de

Tel.: +49 30 760095-445

www.tuev-verband.de

Als TÜV-Verband e.V. vertreten wir die politischen Interessen der TÜV-Prüforganisationen und fördern den fachlichen Austausch unserer Mitglieder. Wir setzen uns für die technische und digitale Sicherheit sowie die Nachhaltigkeit von Fahrzeugen, Produkten, Anlagen und Dienstleistungen ein. Grundlage dafür sind allgemeingültige Standards, unabhängige Prüfungen und qualifizierte Weiterbildung. Unser Ziel ist es, das hohe Niveau der technischen Sicherheit zu wahren, Vertrauen in die digitale Welt zu schaffen und unsere Lebensgrundlagen zu erhalten. Dafür sind wir im regelmäßigen Austausch mit Politik, Behörden, Medien, Unternehmen und Verbraucher:innen.