

Zivilgesellschaftliches Bündnis Exit Plastik<sup>1</sup>

# Kommentierung des Entwurfs einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie

Als zivilgesellschaftliches Bündnis Exit Plastik kommentieren wir im Folgenden den Entwurf der Bundesregierung zur Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS). Zusätzlich erfolgte eine übergeordnete gemeinsame Stellungnahme mit dem Netzwerk Ressourcenwende und eine gesonderte Stellungnahme zum Kapitel Textilien.

Wir begrüßen den Entwurf einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie als wichtigen ersten Schritt in Richtung Transformation zu einer ressourcenschonenden und schadstofffreien Kreislaufwirtschaft. Das Ziel zur Senkung des primären Rohstoffverbrauchs erachten wir als elementaren Bestandteil der Strategie. Das RMC Ziel von 8 Tonnen pro Kopf und Jahr bis zum Jahr 2045 und seine Nennung als erstes der vier Leitziele ist wichtig und muss als Ziel im weiteren Abstimmungsprozess unbedingt erhalten bleiben. Rohstoffspezifische und zeitliche Zwischenziele für 2030 und 2040 und klare und verbindliche Maßnahmen werden benötigt, um an ihnen politische Maßnahmen und Verantwortlichkeiten zu orientieren.

## **1 Transformation in eine ressourcenschonende zirkuläre Wirtschaft**

## **2 Leitlinien Ziele und Indikatoren**

### **2.1 Leitlinien für eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft**

Der Entwurf nennt einige zentrale Leitlinien. Im Folgenden konzentrieren wir uns auf notwendige Ergänzungen.

- Klare Regeln und verbindliche, konkrete und zeitgebundene quantitative Ziele müssen produktverantwortlichen Hersteller:innen Investitions- und Planungssicherheit zur Optimierung von Produktlebenszyklen geben. Die Bundesregierung darf sich nicht

---

<sup>1</sup> Die Mitglieder des zivilgesellschaftlichen Bündnis Exit Plastik sind:

a tip: tap e.V., Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V., Forum Umwelt und Entwicklung, Greenpeace e.V., Heinrich-Böll-Stiftung, Health and Environmental Justice Support e.V. (HEJSupport), Women Engage for a Common Future e.V. (WECF), Zero Waste Germany e.V. und Zero Waste Kiel e.V.

darauf beschränken, Design- und Produktions-Entscheidung von Hersteller:innen zu überprüfen.

- Etablierung einer schadstofffreien Kreislaufwirtschaft, in der langlebige Produkte im Rahmen von ressourcen- und energiesparsamen Systemen zirkulieren und häufig und sicher wiederverwendet werden.
- Neue Produkte müssen so gestaltet sein, dass sie komplett schadstofffrei sind.
- Zukunftsfähige zirkuläre Geschäftsmodelle gilt es zu stärken und zu ermöglichen: Dies betrifft insbesondere alternative Geschäftsmodelle und Systeme, die dem Gemeinwohl dienen, die ohne gefährliche Chemikalien auskommen und den Ressourcenverbrauch suffizienzbasierend minimieren.
- Stärkung von Suffizienz: zirkuläre Konsummuster können nur im Sinne von „reduce, refuse, rethink“ gestärkt werden, wenn auch die entsprechenden Angebote, Systeme und Geschäftsmodelle vorhanden sind und gestärkt werden.

## 2.2 Strategische Leitziele

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

Das Ziel ist absolut zwingend und muss als Rückgrat der Strategie und Herzstück der Kreislaufwirtschaft verstanden werden, an dem alle politischen Maßnahmen orientiert werden. Die drastische Reduktion des Ressourcenverbrauchs ist eine zwingende Voraussetzung, um Klimakrise, Artensterben und die Verschmutzung durch Schadstoffe aufzuhalten. Verschiedene Studien sagen eine Erhöhung der Bruttowertschöpfung und positive Auswirkungen auf die Beschäftigungsmöglichkeiten in der Kreislaufwirtschaft voraus.<sup>2</sup>

- Das Ambitionsniveau sollte auf 8T pro Kopf/Jahr bis 2030 (statt wie bisher vorgesehen bis 2045) gehoben werden, wie es von vielen zivilgesellschaftlichen Organisationen gefordert<sup>3</sup> und zuletzt vom Rat für Nachhaltige Entwicklung angestrebt<sup>4</sup> wurde.
- Nach Rohstoffen differenzierte Unterziele sowie zeitliche Zwischenziele für 2030 und 2040 sollten ergänzt werden.
- Anzustreben ist der Indikator „Total Material Consumption“ (TMC)<sup>5</sup>, für den zeitnah eine Datenbasis aufgebaut werden muss.

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

Die Verabschiedung eines konkreten Abfallvermeidungsziels entsprechend der EU-Abfallhierarchie erachten wir als grundlegend zur Senkung des primären

---

<sup>2</sup> Siehe z.B. COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT (2015): Additional analysis to complement the impact assessment SWD (2014) 208 supporting the review of EU waste management targets

<sup>3</sup> <https://exit-plastik.de/bedingungen-fuer-den-erfolg-der-nationalen-kreislaufwirtschaftsstrategie/>

<sup>4</sup> [https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2021/10/20211005\\_RNE\\_Stellungnahme\\_zirkulaeres\\_Wirtschaften.pdf](https://www.nachhaltigkeitsrat.de/wp-content/uploads/2021/10/20211005_RNE_Stellungnahme_zirkulaeres_Wirtschaften.pdf)

<sup>5</sup> Der TMC ist ein Maß für die Gesamtmenge der Primärmaterialentnahmen (einschließlich ungenutzter Entnahmen) im Inland und im Ausland, die für den inländischen Verbrauch benötigt wird.

Ressourcenverbrauchs. Es muss jedoch mit konkreten Maßnahmen und weiteren Zielen unterfüttert werden, die sich ebenso an der Abfallhierarchie orientieren und insbesondere flächendeckend Systeme der Wiederverwendung von Produkten und Verpackungen (Mehrwegsysteme) als wesentliche Strategien zur Einsparung von Ressourcen und Abfallvermeidung stärken. Hier besteht erheblicher Nachbesserungsbedarf im aktuellen Entwurf der NKWS. Denn Recycling allein kann nicht ansatzweise einen ausreichenden Beitrag zur Vermeidung von Ressourcenverbrauch und Abfällen leisten. Sanktionierbare Mehrwegziele sollten für alle Bereiche verankert werden (siehe auch unten, Kapitel 3.11 „Abfallvermeidung“). Zudem ist das vorgesehene Abfallvermeidungsziel noch zu gering.

- Das neue Abfallvermeidungsziel, das die EU-Verpackungsverordnung vorsieht (5% bis 2030 und 15% bis 2040 gegenüber 2018), sollte auf 15% bis 2030 und 50% bis 2040 proKopf angehoben werden. Es ist zu gering, um dem Zuwachs an Verpackungsmüll in Deutschland von 26% seit 2005 wirksam entgegen zu steuern. Überdies besteht ein großes Abfallvermeidungspotenzial durch den Ausbau von Unverpackt-Angeboten und flächendeckenden Mehrwegsystemen, das bisher noch nicht abgeschöpft wird.
- Entsprechend muss auch das hier formulierte Ziel für Siedlungsabfälle nach oben korrigiert werden.
- Reduktionsziele sollten zudem für alle Abfallströme festgelegt werden, nicht nur für Siedlungsabfälle, sondern auch für z.B. Bau- und Abbruchabfälle, da hier ein enormes Potenzial zur Kreislaufführung besteht.
- Flankierend müssen konkreten Maßnahmen und weitere Ziele zur Förderung von Unverpackt-Lösungen und flächendeckenden Mehrwegsystemen in der NKWS ergänzt werden.

### **3 Übergreifende Ansätze und Querschnittsthemen**

#### **3.3. Nachhaltiger Konsum und Handel**

##### **Maßnahmen**

Die Nutzung von Gemeinschaftsgütern, Leih- und Tausch-Läden, Reparaturdienstleister\*innen und –Cafes sowie der Konsum unverpackter Waren, von Produkten in wiederbefüllbaren Verpackungen („Refill“) und Mehrweg-Verpackungen stellen Schlüsselmaßnahmen auf B2B, B2C und Verbraucher\*innen-Ebene dar, um Ressourcen und Abfall zu sparen. Aktuell wird ein solches ressourcenschonendes Verhalten jedoch durch die noch zu geringe Verfügbarkeit dieser Lösungen behindert. Auch sind diese Lösungen häufig nicht für alle Personen gleichermaßen zugänglich und Menschen mit höheren Einkommen und in urbanen Ballungszentren vorbehalten. Während bspw. Mehrwegverpackungen im Bioladen für eine breitere Produktpalette zur Verfügung stehen, ist Mehrweg im Discounter kaum zu finden. Im Betrieb und im weiteren Ausbau nachhaltiger Konsum-Strukturen, werden die Betreiber\*innen (häufig Kleinstunternehmen) aktuell weitestgehend allein gelassen. Als Vorreiter\*innen des Wandels brauchen sie besondere Unterstützung.

Die NKWS muss deshalb ergänzend ein Programm zur Förderung dieser Lösungen sowie des Konsums von unverpackten Waren und Produkten in Nachfüll- und Mehrwegbehältern vorsehen, das auch die Förderung von unverpackt-Läden vorsieht. Ziel muss es sein, diese Lösungen verbindlich in die Breite zu tragen, indem sie verpflichtend in die heute klassischen

Einzelhandelsladengeschäfte wie bspw. Supermärkte integriert werden. Auch die Förderung des Konsums von Leitungswasser spart wertvolle Ressourcen ein. Der Ausbau von Trinkbrunnen und die Förderung von Refill-Stationen sollte deshalb auch Teil eines solchen Programms sein.

Die gemeinsame Nutzung von Gütern, Tausch-Läden und Repair-Cafés schafft Arbeitsplätze, Räume der Begegnung und Interaktion. Dies sollte auch im Hinblick auf das Potenzial zur Stärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts besonders gefördert werden und in der NKWS erwähnt werden.

### ***Stärkung von Umweltzeichen und der Transparenz bei Umweltaussagen***

Folgende Ergänzung in blau sollte hier erfolgen:

- „Die Bundesregierung will den Konsum materialeffizienter Produkte durch geeignete Produktkennzeichnung und Umweltzeichen erleichtern - diese müssen transparent vergeben, kontrolliert und öffentlich nachvollziehbar sein (ansonsten dürfen Produkte kein Siegel tragen).“

## **3.4 Normung**

Wir begrüßen es, dass die NKWS vorsieht, Normungsprozesse für Unverpackt- und Mehrweglösungen anzustoßen. Im Hinblick auf Mehrweg müssen sie den flächendeckenden und ökologisch optimierten Ausbau von gemeinwohlorientierten Pool-Mehrwegsystemen in allen Bereichen zum Ziel haben. Normungsprozesse sollten noch in diesem Jahr gestartet werden und Standards und Normen für unverpackt und Mehrweg prioritär behandeln, um diese beim notwendigen weiteren Systemausbau direkt umzusetzen. Es muss sichergestellt werden, dass zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Akteur\*innen die notwendigen Ressourcen erhalten, um bei der Normungsarbeit mitzuwirken. Das sollte im aktuellen Entwurf ergänzt werden.

Der derzeitige Status Quo im Bereich der Mehrwegsysteme (insbesondere im To-Go-Bereich) zeigt eine Vielzahl von Insellösungen. Das bedeutet, dass es verschiedene regionale und branchenspezifische Systeme gibt, die nicht aufeinander abgestimmt sind. Diese Insellösungen bergen verschiedene Risiken und Nachteile für die Nutzer\*innen und schmälern den ökologischen Nutzen. Ein Hauptproblem besteht darin, dass Insellösungen ineffektiv und kompliziert für die Verbraucher\*innen sind. Verbraucher\*innen müssen sich mit verschiedenen Pfandsystemen auseinandersetzen und insbesondere im To-Go-Bereich können die Mehrweggebinde nicht überall zurückgegeben werden. Dies führt einerseits zu einem erhöhten Aufwand und einer geringeren Nutzerfreundlichkeit und ist andererseits auch nicht die ökologisch sinnvollste Variante. Durch verbindliche Normen und Standards ist es möglich, sämtliche Verpackungen in regionalen Kreisläufen zu halten und die bislang üblichen langen Transportwege zu vermeiden. Das würde gleichzeitig regionale, resiliente Kreisläufe und Arbeitsplätze schaffen und unserer hochvernetzten, überregionalen Art zu leben und zu arbeiten gerecht werden.

Grundsätzlich bedarf es eines soliden Ordnungsrahmens, der poolfähige Mehrwegsysteme flächendeckend etabliert. Dieser darf weder inhaltlich noch zeitlich von privatwirtschaftlich organisierten Normungsorganisationen (DIN, CEN, ISO) abhängig gemacht werden, sondern muss an unten genannten Zielen zur Abfallvermeidung und Mehrweg ausgerichtet sein (siehe Kapitel 3.11).

## 3.6 Schadstoffausschleusung

Um eine Kreislaufwirtschaft zu erreichen, die nicht umwelt- und gesundheitsschädlich ist, ist es dringend notwendig, dass Schadstoffe aus Produkten und Materialien ausgeschleust werden. Dies geht nur über ein phase-out und strikte Regulierungen von schädlichen Substanzen. Andernfalls gelangen sie unkontrolliert und ohne die Möglichkeit der Rückverfolgbarkeit in neue Produkte. Der in der NKWS beschriebene Ansatz von Bewertungsinstrumenten und Stoffsicherheitsbewertungen ist bei weitem nicht ausreichend, um dem Problem des „toxischen Recyclings“ gerecht zu werden. Hier muss dringend angesichts der zunehmenden Umwelt- und Gesundheitsgefahren gehandelt werden. Die beschriebenen Maßnahmen im Rahmen von REACH, z.B. die Auskunftspflicht zu SVHCs in Produkten gegenüber Verbraucher\*innen, sind nicht ausreichend und werden leider oft nicht konform ausgeübt. Digitale Produktpässe, die alle relevanten Informationen zu Chemikalien enthalten und die transparent für alle zugänglich sind, müssen für alle Produktgruppen eingeführt werden. Die SCIP Datenbank braucht dringend einen sogenannten Product-Identifier, um für alle Zielgruppen nützlich zu sein.

Die Bundesregierung muss sich für eine ambitionierte Umsetzung der europäischen Chemikalienstrategie für Nachhaltigkeit einsetzen. Dies würde tatsächlich eine größere Chemikaliensicherheit schaffen. Insbesondere muss sie sich für eine umfassende PFAS-Beschränkung einsetzen, im Sinne des u.a. vom UBA vorgelegten Vorschlags, sowie sich für eine Überarbeitung der REACH-Verordnung stark machen und die Compliance verbessern. Auf nationaler Ebene muss der Fünf-Punkte Plan zu EDCs der Bundesregierung mit dringend konkreten Maßnahmen zur Expositionsreduktion unterfüttert werden.

## 3.11 Abfallvermeidung

### Status Quo, Potentiale

Die effizienteste Art Abfälle zu vermeiden und Ressourcen zu schonen ist, weniger Verpackungen/Produkte zu produzieren, die am Ende ihrer Nutzungszeit zu Abfall werden. Ergänzend zur „Ressourceneffizienz entlang des gesamten Lebenszyklus“ braucht es deshalb auch explizit eine Bedarfssenkung durch Suffizienzstrategien und der strukturellen Förderung entsprechender Geschäftsmodelle (z.B. Leihläden und Gebrauchtgüterhäuser). Nur so können entsprechende Strukturen flächendeckend etabliert werden. Mehrwertsteuervergünstigungen und Förderziele im Vergaberecht sollten als Förderinstrumente genutzt werden.

Die in der novellierten EU-Verpackungsverordnung vorgesehenen Abfallvermeidungs- und Mehrwegziele sind sehr begrüßenswert, schöpfen jedoch das bestehende Potenzial im Verpackungsbereich nicht aus. Kritisch ist insbesondere, dass einige Schlüsselbereiche von den Mehrwegzielen ausgenommen sind, sowie die vorgesehenen Ausnahmen von Mehrwegzielen und Beschränkungen für PPK-Verpackungen. Deutschland muss hier auf nationaler Ebene ambitionierter sein (siehe auch Kapitel 2.2).

Wir begrüßen deshalb sehr, dass die NKWS formuliert, dass bis 2045 flächendeckend Mehrwegsysteme im Verpackungsbereich etabliert sein sollten. Das ist richtig und wichtig, um Ressourcenverbrauch und Abfall zu reduzieren. Jedoch fehlen im aktuellen NKWS-Entwurf bisher noch entsprechende Maßnahmen und Ziele, die darauf einzahlen. Über freiwillige Maßnahmen und Verhaltensänderungen bei Konsument\*innen kann dies nicht erreicht werden. Es bedarf dafür regulatorische Bestimmungen, die Wirtschaftsakteur\*innen in die Pflicht nehmen und auch Investitions- und Planungssicherheit schaffen.

Beim Ausbau der Zusammenarbeit mit Schwellen- und Entwicklungsländern sollte der Fokus, entsprechend des Bedarfs vor Ort, insbesondere auch auf die Etablierung von Strukturen zur Abfallvermeidung gelegt werden.

## Weiterentwicklung des Kreislaufwirtschaftsrechts

Aus oben dargelegten Gründen sollte die NKWS zusätzlich folgende Punkte aufnehmen:

- Erhöhung des Abfallvermeidungsziels pro-Kopf bei Verpackungen auf 15% bis 2030 und 50% bis 2040 (vgl. oben, 2.2).
- Entsprechende Erhöhung des übergeordneten Abfallvermeidungsziels für Siedlungsabfälle.
- Reduktionsziele sollten zudem für alle Abfallströme festgelegt werden, nicht nur für Siedlungsabfälle, sondern auch für z.B. Bau- und Abbruchabfälle, da hier ein enormes Potenzial zur Kreislaufführung besteht.
- Es ist sehr unwahrscheinlich, dass ein Branchendialog mit der Wirtschaft, der im Übrigen auch die Zivilgesellschaft und Wissenschaft einschließen müsste, die notwendigen systemischen Veränderungen hervorbringt, um flächendeckend gemeinwohlorientierte Pool-Mehrwegsysteme zu etablieren. Es muss einen soliden gesetzlichen Rahmen und verbindliche Zielvorgaben geben. Dies bietet Herstellern und Inverkehrbringern Investitionssicherheit und finanzielle Anreize für die Verpackungswende und den Aufbau von gemeinwohlorientierten Pool-Mehrwegsystemen und erlaubt sie für die Sicherheit und Umweltverträglichkeit ihrer Produkte und Verpackungen entlang des gesamten Lebenszyklus in die Pflicht zu nehmen. Deshalb muss die NKWS folgende Mehrwegquoten vorsehen, inklusive Stufenplänen und frühzeitig wirkender Sanktionssystemen zu ihrer Erreichung:
  - Für Lebensmittelverpackungen und andere Verkaufsverpackungen, inklusive Kosmetik- und Pflegeprodukte, 50% bis 2030 und 80% bis 2035; für B2C-Versandverpackungen (Online-handel) 30% bis 2025 und 70% bis 2030; für B2B-Transportverpackungen 70% bis 2025 und 100% bis 2030; für Take-Away und Delivery sowie den Vorort-Verzehr von Speisen und Getränken in allen Verkaufsstellen 100% bis 2025 (vgl. Exit Plastik Mehrweg-Positionspapier: <https://exit-plastik.de/re-use/>).
- Die Mehrwegangebotspflicht im Take-Away und bei vor Ort Verzehr von Speisen und Getränken muss zu einer materialunabhängigen Mehrwegpflicht weiterentwickelt werden.
- Vor reuse steht refuse: Das Weglassen von Verpackungen und die Förderungen von flächendeckenden unverpackt-Lösungen sind daher ein unerlässlicher Punkt für die NKWS [„unverpackt“ kommt im ganzen Text nur 1x vor] Im Getränkebereich kann dies durch die Förderung von Leitungswasser als Getränk (z.B. als Pflicht in Restaurants, durch den verpflichtenden Ausbau von Trinkbrunnen, den Zugang zu Leitungswasser in allen öffentlichen Gebäuden, etc.) gut erreicht werden. Unverpacktläden (und andere alternative Geschäftsmodelle zum unverpackt Einkaufen) müssen strukturell gefördert werden und unverpackt- und nachfüll-Stationen in bio- und konventionellen Supermärkten verbindlich gemacht werden.

- Laut VerpackG sollte der Mehrweganteil bei Getränken in Deutschland längst bei 70 Prozent liegen, die bisher nicht ansatzbar erreicht wird und dringend sanktionierbar durchgesetzt werden muss. Bis 2030 sollte mindestens 75% erreicht werden und jeder Getränkehändler/-vertreiber muss ein Mehrwegangebot machen.
- Es muss zudem darauf hingearbeitet werden, dass durch Regeln zur erweiterten Herstellerverantwortung die Vermeidung von Einwegprodukten und –verpackungen angereizt werden und Wiederverwendung gestärkt wird. EPR-Abgaben sollten einerseits eine Lenkungswirkung haben, andererseits sollte ein signifikanter Anteil der Einnahmen für den Ausbau von Systemen zur Vermeidung von Ressourceneinsatz und Abfällen genutzt werden.
- Weiterentwicklung SCIP-Datenbank und Ergänzung um einen sogenannten Product-Identifizier. Dies macht diese für alle nutzbar.

## 4 Prioritäre Handlungsfelder für die Transformation

### 4.5 IKT und Elektrogeräte

Dieses Kapitel enthält einige gute Maßnahmen, die bei erfolgreicher Umsetzung die Wiederverwendung und Haltbarkeit von IKT- und Elektrogeräten stärken können. Dadurch könne der Ressourceneinsatz bei der Produktion vermindert und Arbeitsplätze im Bereich der Reparatur und Wiederaufarbeitung geschaffen werden.

Die Verankerung einer EPR, die sich nicht nur auf die Verwertung und Sammlung bezieht, sondern Lenkungswirkung hin zu langlebigen, wiederverwendbaren und reparierbaren Produkten sowie alternativen Geschäftsmodellen bewirkt, ist elementar zur Einsparung von Ressourcen. Darauf sollte die Bundesregierung hinwirken.

### 4.7 Bekleidung und Textilien

Bitte beachten Sie die ausführliche Kommentierung dieses Handlungsfelds von Exit Plastik und HEJSupport.

### 4.10 Kunststoffe

#### 4.10.1 Status Quo und Hemmnisse

Folgende Aspekte fehlen, oder kommen hier zu kurz und sollten ergänzt werden. Konkrete Textvorschläge sind in **blau** hervorgehoben:

- Ausmaß der wachsenden Kunststoffproduktion verdeutlichen: laut [OECD](#) soll sich der Plastikverbrauch bis 2060 verdreifachen.
- Sogenanntes chemisches Recycling ist nicht nur energieintensiver als mechanisches Recycling, sondern geht auch mit erheblichen Materialverlusten einher, ist teuer, und der Verbleib und Einsatz von Schadstoffen ist unklar.
- Es besteht großes Potenzial zur Plastikvermeidung durch Optimierung des Produktdesigns (lange Lebensdauer, Mehrfachverwendung, Reparatur und mechanisches Recycling) sowie Wiederverwendung von Produkten und Verpackungen,

die bisher noch nicht ausgeschöpft sind. Die restlose Ausschöpfung dieser Potenziale muss möglichen chemischen Verwertungsverfahren immer vorgelagert sein.

- Der hinter der Abscheidung und Nutzung von CO<sub>2</sub> stehende Energieaufwand rechtfertigt in keiner Weise die minimale Nutzung von Kohlenstoff als Rohstoff für die Kunststoffproduktion. Außerdem wird der Kreislauf unnötig aufgebläht, da der Kohlenstoff erst durch verschiedene energetische Prozesse und Aggregatzustände gehen muss, um wieder verwendet werden zu können.
- Präzisieren: „Durch [Suffizienz- und Vermeidungsstrategien](#), die vermehrte Kreislaufführung, [insbesondere auf Produkt-Ebene, und Wiederverwendung](#) kann der Bedarf an Primärrohstoffen verringert werden.“
- Aus den begrenzten Potenzialen von Recyclingverfahren ergibt sich vor allem der Bedarf, die Menge des in Verkehr gebrachten Kunststoff zu verringern, da ein Kreislauf, der vorrangig auf Recycling basiert nicht nachhaltig ist und keinen wirksamen Ressourcenschutz darstellt.
- Ergänzen: „Eine weitere Herausforderung sind der Einsatz bzw. das Entstehen von Mikroplastik und die damit verbundenen unkontrollierten Einträge in die Umwelt. [Auch im menschlichen Körper wird vermehrt Mikroplastik nachgewiesen, bspw. im Blut, in der Plazenta sowie in diversen Organen und stellt damit ein erhebliches Gesundheitsrisiko dar, insbesondere für vulnerablen Gruppen wie zum Beispiel Schwangere und Kinder.](#)
- Erkenntnisse zu den Effekten von Mikroplastik und seinen Zusatzstoffen auf die Gesundheit liegen bereits vor und sollten beispielhaft erwähnt werden, z.B. wie z.B. die Erhöhung der Wahrscheinlichkeit für Herzinfarkte und Schlaganfälle ([https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2309822?query=featured\\_home](https://www.nejm.org/doi/full/10.1056/NEJMoa2309822?query=featured_home)) sowie die Zerstörung des Mikrobioms (<https://www.ehn.org/microplastics-and-gut-health-2665727478.html>)
- „Die [sichere](#) Kreislaufführung von Kunststoffen wird auch durch die enorme Vielfalt an Kunststoffsorten und Kombinationen mit unterschiedlichsten Zusatzstoffen erschwert.“

#### 4.10.2 Darstellung aktuell laufender Vorhaben auf nationaler und europäischer Ebene

Deutschland muss im internationalen Kontext eine Vorreiter-Rolle zum Schutz von Ressourcen, Klima und Gesundheit einnehmen. Entsprechend begrüßen wir es, dass sich Deutschland im Rahmen von G7 zur Begrenzung der Plastikproduktion auf ein nachhaltiges Niveau bekannt hat. Deutschland sollte das auch durch die Unterstützung der „Bridge-to-Busan“-Erklärung deutlich machen.

Deutschland sollte seine Bemühungen bezüglich Plastik- und Verpackungsreduktion jedoch nicht auf EU- oder internationale Prozesse beschränken. Es sollte die bestehenden Potenziale auf nationaler Ebene umfassend ausschöpfen und damit global zum Impulsgeber und wahrer Vorreiter für eine echte Kreislaufwirtschaft werden.

- Die EU-Verpackungsverordnung bietet Handlungsspielraum hinsichtlich der Maßnahmen zur Erreichung der vorgesehenen Abfallvermeidungsziele (die für Deutschland deutlich zu niedrig angesetzt sind, s.o. 3.11). Zu solchen regulatorischen Maßnahmen gehören: Verbot spezifischer Einweg-Produkte und -Verpackungen, ökonomische Lenkungsinstrumente, wie die Besteuerung von Einwegverpackungen, zweckgebundene Abgaben für Einwegverpackungen und die Umlage der EU-

Eigenmittel („Plastiksteuer“) auf Hersteller und Inverkehrbringer von Kunststoffverpackungen sowie die Ausweitung der Mehrwegquoten auf alle Bereiche und ein höheres Ansetzen der bisher vorgesehenen Quoten. Die Umsetzung eines entsprechenden Policy-Mix zur Vermeidung von Ressourcenverbrauch und Abfällen als Maßnahme muss in der NKWS vorgesehen werden.

### 4.10.3 Vision, Ziele und Indikatoren

Das Ambitionsniveau der Vision sollte gehoben werden. Folgende Ergänzungen in **blau** sollten erfolgen:

- „Im Jahr 2045 werden Kunststoffe dort eingesetzt, wo sie einen positiven Netto-Nutzen auf die Nachhaltigkeitsziele haben – so effizient wie möglich, auf einer weitestgehend fossilsfreien Rohstoffbasis und in geschlossenen **schadstofffreien Produkt- und Stoffkreisläufen**.“
- „Die oberste Priorität gilt dabei der Vermeidung **von Ressourcen- und Schadstoffeinsatz für Kunststoffe sowie** von Kunststoffabfällen, ohne dabei auf alternative Materialien zurückzugreifen, die noch höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen oder Ressourcenverbräuche mit sich bringen.“
- „Hersteller werden ihre gesamte Produktpalette auf ein konsequentes Design for Recycling überprüfen, **welches „Safe and Sustainable by Design“ ist**.“
- „Auf besonders besorgniserregende Stoffe wird verzichtet. Dafür werden Wirtschaftsakteure im Umgang mit mittlerweile regulierten Schadstoffen aus langlebigen Kunststoffprodukten, die nach teilweise jahrzehntelanger Nutzung als Abfall anfallen, gezielt unterstützt. **Die Mittel hierfür werden, gemäß des Verursacher-Prinzips, durch EPR-Abgaben generiert**.“
- „Güter werden **gemeinschaftlich, z.B. in Form von Sharing-Modellen, genutzt. Gemeinwohlorientierte flächendeckende Pool-Mehrwegsysteme bilden den Standard für Verpackungen**. Wo es möglich ist werden Produkte wiederverwendet, **schadstofffreie Kunststoffabfälle werden generell als Rohstoffe angesehen**.“

#### Ziele:

Die Schaffung eines ambitionierten gesetzlichen Rahmens für Verpackungsvermeidung (z.B. durch Förderung von „Refill“- und unverpackt-Angeboten) und gemeinwohlorientierten Pool-Mehrwegsystemen als das neue Normal muss ergänzt werden. Dieser muss Hersteller und Inverkehrbringer für die Sicherheit und Umweltverträglichkeit ihrer Produkte und Verpackungen entlang des gesamten Lebenszyklus in die Pflicht nehmen und mit konkreten Zielvorgaben Investitionssicherheit und finanzielle Anreize für die Verpackungsreduktion und den Schutz von Ressourcen und Gesundheit schaffen.

### 4.10.4 Konkrete Maßnahmen und Instrumente

Die hier beschriebenen Maßnahmen reichen nicht aus, um die Vision zu erreichen. Vor allem nicht, wenn sie sich alleine auf den Dialog mit der Industrie stützen. Freiwillige Selbstverpflichtungen der Industrie und nicht-verpflichtende Maßnahmen werden nicht den nötigen Druck erzeugen, um notwendige Änderungen zu erreichen. Es braucht mehr konkrete und bindende Maßnahmen zur Vermeidung (siehe auch Kapitel 3.11 Abfallvermeidung).

Folgende Ergänzungen sollten, ergänzend zu entsprechenden Maßnahmen in anderen Kapiteln, hier erfolgen:

- Aufsetzen eines umfangreichen Policy-Paketes zur Reduktion der Neuplastik-Produktion. Dieser sollte u.a. enthalten:
  - Reduktionsziele für Verpackungen/Einwegartikel,
  - spezifische Verbote von Verpackungen und Einwegartikeln (zahlreiche Beispiele anderer Länder für weniger Plastikverpackungen finden sich [hier](#)),
  - Mehrwegziele und -gebote (siehe oben),
  - Mindeststandards/verbindliche Kriterien zu Produktdesign (schadstofffrei, ressourcenschonend, langlebig, reparaturfähig, recyclingfähig),
  - Ökomodulierung/ ökonomische Instrumente, die ressourcenschonende und schadstofffreie Alternativen gegenüber Artikeln die diese Kriterien nicht erfüllen, besser stellen, z.B. Einwegabgaben, ökologische Ausgestaltung von Lizenzentgelten, wobei EPR-Abgaben zum systemischen Ausbau von Strukturen zur Vermeidung von Ressourcenverbrauch und Abfall, insbesondere flächendeckende Mehrwegsysteme, genutzt werden sollten,
  - Umlage der EU-Eigenmittel („Plastiksteuer“) auf Hersteller und Inverkehrbringer,
  - strukturelle Förderung und Ausbau des Angebots gemeinschaftlich/öffentlich nutzbarer Güter (bspw. Ausbau ÖPNV für weniger Materialverbrauch in Autoindustrie) sowie des Angebots von Produkten zur Wiederverwendung,
  - Bereitstellung von Informationen für Verbraucher\*innen.
  - Verbot von gefährlichen Kunststoffen wie z.B. PVC.
  - Entwicklung eines Kriterienkatalogs zur Ermittlung von notwendigen/nicht-notwendigen Produkten: Um insgesamt weniger Ressourcen zu verbrauchen, muss die Produktion nicht notwendiger Produkte vermieden werden. Die Definition von (nicht-)notwendigen Produkten muss zusammen mit der Zivilgesellschaft erfolgen (siehe bspw. [Assessment for Essential Use, ChemSec](#)). Die Produkte, die nicht vermieden werden können, müssen poolfähig, langlebig, wiederverwendbar, reparaturfähig, schadstofffrei und am Ende ihrer Nutzungszeit sauber und sicher mit etablierten, energiesparsamen Recyclingmethoden hochwertig recycelt werden können.
- Deutschland muss sich für sichere Handhabung von Pellets im Rahmen der EU-Pellet-Verordnung einsetzen.

## Stärkung des Rezyklatanteils bei Kunststoffen

**Produktbezogene Mindestrezyklatanteile aus Post-Consumer-Abfällen**, als Ergänzung zu Vermeidungsmaßnahmen, befürworten wir. Rezyklate müssen jedoch frei von gefährlichen Schadstoffen sein. Auch die Zivilgesellschaft muss am Dialog zur Auswahl der Produktgruppen und Höhe der Quoten beteiligt sein. Zudem darf nur Rezyklat aus werkstofflichem Recycling zur Erfüllung der Quote herangezogen werden. Der Output aus chemischen Verwertungsverfahren wie Pyrolyse und Gasifizierung darf keinesfalls zur Erfüllung der Quote genutzt werden. Auch Kohlenstoffe aus CCU oder Biomasse dürfen nicht als Rezyklate gelten.

**Polymerspezifische Substitutionsquoten:** Eine Stärkung der Nachfrage für Rezyklate kann durch nationale Quoten erfolgen, ist aber nur ökologisch sinnvoll wenn sektor- und nicht polymer-bezogen, folglich können auch unterschiedlich hohe (=ambitionierte) Quoten in den

Sektoren festgelegt werden. Bereiche, die zu adressieren sind, sind z.B. Verpackungen, Elektrogeräte und Fahrzeuge.

## Optimiertes Recycling von Kunststoffen

- Die chemischen Verwertungsmethoden Pyrolyse und Gasifizierung sind, entgegen häufig geäußerten Versprechen der Industrie, **kein geeignetes Instrument für verschmutzte und gemischte Kunststoffabfälle und zur Schadstoffausschleusung**. Sobald die Inputmaterialien Gemische sind, verringert sich die Qualität des Outputs enorm und er eignet sich kaum für neue gleichwertige Produkte. Auch die Entsorgung der Nebenprodukte ist problematisch und CO<sub>2</sub>-intensiv. Aufgrund des Vorsorgeprinzips braucht es dringend ein Moratorium für den Verpackungsbereich und Textilien, bis es wissenschaftliche Belege für die Funktionalität und ökologischen Folgen gibt.
- Aufgrund der offensichtlichen ökologischen Nachteile gegenüber Vermeidung, Wiederverwendung und mechanischem Recycling sollten chemische Verwertungsverfahren wie Pyrolyse allgemein vermieden werden und für **Verpackungen und Textilien sollten sie gar nicht angewandt** werden. Gut sortierte und saubere **Abfallströme sollten nicht aus dem mechanischen Recycling abgezogen werden**, das ökologisch deutlich vorteilhafter und effizienter ist.
- Überall wo „chemisches Recycling“ in der NKWS steht, muss es einen Zusatz geben, der werkstoffliches Recycling priorisiert und dass dort erst alle Möglichkeiten ausgeschöpft sein müssten. Die Erzeugnisse chemischer Verwertungsverfahren dürfen keinesfalls in **Recyclingquoten** mit eingerechnet werden.
- Das von der Industrie favorisierte "fuel use excluded"-Modell der Massenbilanzierung zur **Berechnung des Rezyklatanteils in Produkten** ist intransparent und macht eine Rückverfolgung der Recycling-/Verwertungskette nicht möglich. Es würde Begünstigungen und Wettbewerbsvorteile für ökologisch deutlich unvorteilhaftere chemische Verwertungsverfahren gegenüber mechanischem Recycling schaffen.
- Als Produktkettenmodelle sollten Segregation und kontrollierte Vermischung bevorzugt werden.

## 7 Umsetzung und Fortentwicklung der Strategie

### 7.2 Plattform für Kreislaufwirtschaft

Aus unserer Sicht ist es entscheidend, besonderes Augenmerk auf das weitere Vorgehen in der Plattform Kreislaufwirtschaft und die Ausgestaltung der Roadmap 2030 zu legen. Diese sollte einen regelmäßigen Austausch über den Fortschritt bei den Zielen (Monitoring), Maßnahmen, notwendige weitere Schritte und die Anpassung konkreter Instrumente ermöglichen.

Wir möchten uns als Zivilgesellschaft aktiv einbringen und plädieren für einen zügigen Start, um eine schnelle Umsetzung zu gewährleisten. Wichtig ist ein klarer Auftrag an die Plattform, inklusive der notwendigen Kompetenzen und Ressourcen, um die weitere Ausgestaltung der

Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) und die zeitnahe Erarbeitung von Vorschlägen für einen verbindlichen Zeit- und Maßnahmenplan (Roadmap 2030) sicherzustellen.

## 7.4 Monitoring und Evaluation

Wir begrüßen, dass das Umweltbundesamt die Aufgabe erhalten soll, den Transformationsprozess hin zu einer Kreislaufwirtschaft zu überwachen und zu bewerten. Es muss ein detaillierter Zeitplan erstellt werden, der festlegt, wann die Umsetzung der Kreislaufwirtschaftsstrategie überprüft wird und wann regelmäßig Fortschrittsberichte vorgelegt werden. Sollte es zu Verzögerungen oder Nichterreichung der gesetzten Ziele kommen, müssen klare Konsequenzen definiert und sanktioniert werden. Dies könnte die Einführung zusätzlicher Maßnahmen, die Anpassung der Strategien oder die Bereitstellung weiterer Ressourcen beinhalten, um die Zielerreichung sicherzustellen. Auch andere Ressourcen wie Wasser, Luft und Boden müssen kontinuierlich überwacht werden. Dafür ist sicherzustellen, dass das Umweltbundesamt über die notwendigen materiellen und personellen Mittel verfügt.

### **Kontakt:**

Carla Wichmann, Koordinatorin Exit Plastik, [carla.wichmann@exit-plastik.de](mailto:carla.wichmann@exit-plastik.de)