

HAUPTSITZ
Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046-0
Telefax 0931-730442-47 (neu)
wuerzburg@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE
Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig
Telefon 0341-149697-60
Telefax 0931-730442-47 (neu)
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

www.baumann-rechtsanwaelte.de

**„Auf dem Weg zum EU Circular Economy Act:
Gesteuerte Ressourcenbewirtschaftung
als Grundlage europäischer Rohstoffunabhängigkeit und
umweltverträglicher Ressourcennutzung
durch ein neues Lenkungsgesetz“**

**Rechtsgutachten
im Auftrag des
Deutschen Naturschutzring e.V.
WWF Deutschland e.V.
01.07.2026**

erstattet von

**Rechtsanwalt Alexander Ionis
Baumann Rechtsanwälte**

A. Gutachtenanlass, Fragestellung und Aufbau

Der Umgang mit begrenzten Ressourcen hat durch Kriege und internationale Großkonflikte eine wirtschaftliche Dimension erhalten, die unter dem Schlagwort der Rohstoffsicherheit für Europa neben die ökologischen Fragestellungen zum hohen Ressourcenverbrauch moderner Gesellschaften getreten ist¹. Nachdem in der vergangenen europäischen Legislatur die EU-Kommission mit dem EU Green Deal zunächst Transformationsfragen zu den Schwerpunkten einer klima- und biodiversitätsgerechten Gesellschafts- und Wirtschaftsordnung bearbeitet hatte², ist in der laufenden Legislatur mit dem EU Clean Industrial Deal die Steigerung der Resilienz und Umweltverträglichkeit industrieller Erzeugung und Entsorgung der neue Schwerpunkt³. Folgerichtig hat die EU-Kommission darum für die zweite Jahreshälfte 2026 die Vorlage eines grundsätzlichen Rechtsakts zur Neugestaltung der europäischen Kreislaufwirtschaft angekündigt, den EU Circular Economy Act (EU-CEA)⁴.

Offen ist die geplante Ausgestaltung. Hierzu hat die EU-Kommission bislang verlauten lassen, dass es darum gehen werde *„die Nachfrage nach kreislauforientierten Produkten und das entsprechende Angebot zu fördern und die Abhängigkeit bei kritischen Ressourcen zu verringern“*⁵. Weiter will die EU-Kommission dafür sorgen, *„dass rare Rohstoffe wirkungsvoll verwendet und wiederverwendet werden, und um unsere globalen Abhängigkeiten zu verringern und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. Ziel ist es, 24 %*

¹ Vgl. die Studie der Boston Consulting Group im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie: „Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz – Chancen der Circular Economy für die deutsche Industrie“, 2026, S. 7 ff., https://assets.foleon.com/eu-central-1/de-uploads-7e3kk3/50809/07-05-28-circular_economy_bcg_de_langversion_studie.9ec30296894a.pdf?utm_description=organic&utm_geo=de, letzter Aufruf 01.07.2026.

² Zum EU Green Deal: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal_de, letzter Aufruf: 01.07.2026.

³ Zum EU Clean Industrial Deal; https://commission.europa.eu/topics/competitiveness/clean-industrial-deal_de, letzter Aufruf 01.07.2026 sowie Mitteilung der Kommission „The Clean Industrial Deal: A joint roadmap for competitiveness and decarbonisation“, COM(2025) 85 final vom 26.02.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025DC0085>, letzter Aufruf 01.07.2026.

⁴ „Arbeitsprogramm der Kommission 2026“, COM(2025) 870 final vom 21.10.2025, S. 3, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:52025DC0870>, letzter Aufruf 01.07.2026; zur Terminierung (drittes Quartal 2026) ferner das Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments: „Briefing Commission initiative in preparation – Circular Economy Act“, S. 2, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782628/EPRS_BRI\(2026\)782628_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2026/782628/EPRS_BRI(2026)782628_EN.pdf), letzter Aufruf 01.07.2026.

⁵ „Arbeitsprogramm der Kommission 2026“, COM(2025), a.a.O.

kreislauffähige Stoffe bis 2030 zu erreichen.⁶ Konkretere Konturen zeichnet ein Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des EU-Parlaments nach: Danach hat die EU-Kommission ein Drei-Säulen-Modell in Aussicht gestellt, das eine Änderung der Abfallrahmen- und der DeponieRL, eine Änderung der Richtlinie über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (EU-WEEE) sowie zusätzliche Maßnahmen – etwa eine Harmonisierung umweltbezogener Abgaben und Anforderungen an die Bewirtschaftung von Bergbauabfällen – umfassen soll⁷. Damit deutet sich ein punktueller Zugriff auf einzelne Bestandsrechtsakte an, obwohl bereits das erklärte Leitziel – die Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate von zuletzt 12,2 % (2024) auf 24 % bis 2030⁸ – einen grundlegenden Steuerungsanspruch verlangt. Aus Transformationsperspektive eröffnet sich mit dem Gesetzgebungsverfahren eine Chance, nicht nur die Resilienz und wirtschaftliche Unabhängigkeit Europas zu stärken sowie einen umweltverträglichen Ressourcenverbrauch sicherzustellen, sondern auch von übergeordneter Ebene konsolidierend in das historisch gewachsene und zersplitterte europäische Produkt- und Kreislaufwirtschaftsrecht hineinzuwirken und so ein neues Ressourcenkreislaufrecht zur gesteuerten Ressourcennutzung zu schaffen⁹. Voraussetzung dafür ist, dass es gelingt, nicht in dem aktuell angekündigten Drei-Säulen-Modell stehenzubleiben, sondern das Vorhaben größer auf eine Leitgesetzgebung zur gesteuerten Ressourcennutzung auszurichten und Steuerungsziele für die künftige Ressourcennutzung wie auch Governance-Mechanismen für eine effektive Implementierung einzuführen.

Das Gutachten nähert sich diesen Fragen, indem unter **Ziff. D.I** zunächst auf den Entwicklungsstand eines europäischen Ressourcenkreislaufrechts eingegangen wird und davon ausgehend die Ankündigungen der EU-Kommission für den EU-CEA mit den bestehenden Herausforderungen abgeglichen werden. In **Ziff. D.II** folgt sodann eine Untersuchung des Entwicklungs- und Konsolidierungsbedarfs hinsichtlich der Zielsetzungen der Rohstoffsicherung, der Senkung des Ressourcenverbrauchs und der Stärkung der Kreislaufwirtschaft. Dabei werden wichtige Stoffströme in den Blick genommen. Darauf aufsetzend werden Vorschläge entwickelt, wie der EU-CEA zur Effektivierung und Konsolidierung beitragen könnte. **Ziff. B.** bietet eine Zusammenfassung und **Ziff. C.** formuliert aus den Ergebnissen politische Forderungen.

⁶ Aus den Zielsetzungen des EU Clean Industrial Deals, a.a.O.

⁷ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O.

⁸ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O.

⁹ Zum Bedarf einer gesteuerten Ressourcennutzung und einer Stärkung der Kreislaufwirtschaft vgl. etwa die Studie von Öko-Institut und Freie Universität Berlin: „Modell Deutschland: Circular Economy – Political Blueprint“, 2023, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Unternehmen/WWF-Modell-Deutschland-Circular-Economy-Politik-Blueprint.pdf>, letzter Aufruf 01.07.2026.

INHALTSVERZEICHNIS

A.	Gutachtenanlass, Fragestellung und Aufbau.....	2
B.	Executive Summary	5
C.	Forderungen an die Politik	8
D.	Rechtliche Einordnung	11
I.	Ressourcenkreislaufrecht im europäischen Bestandsrecht.....	11
1.	Entwicklungsstand des europäischen Rechts: Herausforderungen auf dem Weg vom Abfallumweltrecht über das Kreislaufwirtschaftsrecht hin zum Ressourcenkreislaufrecht	11
2.	Ressourcenwirtschaft im europäischen Bestandsrecht	13
a)	Ressourcenwirtschaft im EU Critical Raw Materials Act, in der EU-ÖkodesignVO und in der EU-AbfallrahmenRL	13
b)	Ressourcenwirtschaft in europäischen Spezialgesetzen	14
c)	Ressourcenwirtschaft in europäischen Strategien und Programmen sowie im geplanten EU Circular Economy Act	15
II.	Der EU Circular Economy Act: Gefahr einer verkürzten Nachsteuerung und Chance für eine langfristig wirksame Gesetzgebung	16
1.	Das angekündigte Drei-Säulen-Modell der EU-Kommission und die Möglichkeit eines modernen Politikplanungsrechts	16
2.	Steuerungsgrenzen des Bestandsrechts: EU Critical Raw Materials Act, EU-ÖkodesignVO und EU-Abfallrahmenrichtlinie	19
3.	Steuerungsgrenzen am Beispiel wichtiger Stoffströme.....	22
a)	Baustoffe.....	22
b)	Elektroschrott und Batterien	23
c)	Metalle	23
d)	Verpackungen.....	23
e)	Textilien	23
f)	Düngemittel.....	24
g)	Lebensmittel- und Bioabfälle	24
4.	Potentiale des EU Circular Economy Act zur Effektivierung und Konsolidierung des europäischen Rechtsbestands	25
a)	Verbindliche Quoten zur Senkung des Einsatzes von Primärrohstoffen und zur Nutzung von Sekundärrohstoffen	31
b)	Anforderungen an Lebensdauer zur Ressourcenschonung.....	32
c)	Neuordnung des Abfallendrechts: Ressourcenkreislauforientiertes Produktrecht, das Abfälle als Ressource begreift, nicht als Entsorgungsproblem	33
d)	Anforderungen an öffentliche Vergabe und Fiskalinstrumente	34
e)	Governance – Planung, Umsetzung, Kontrolle, Nachsteuerung..	35

B. Executive Summary

I. Entwicklungsstand des europäischen Bestandsrechts: Vom Abfallrecht über das Kreislaufwirtschaftsrecht zum Ressourcenkreislaufrecht

Ein europäisches Ressourcenkreislaufrecht ist noch in der Entstehung begriffen. Die EU ist nach dem Ende des 2. Weltkriegs selbst erst langsam gewachsen und musste heute gefestigte Institutionen wie den gemeinsamen Binnenmarkt oder die weitreichenden Umweltkompetenzen erst entwickeln. Dementsprechend stehen binnenmarktorientiertes Produktrecht und umweltorientiertes Entsorgungs-/Kreislaufwirtschaftsrecht bis heute mehr nebeneinander, als dass sie miteinander verschränkt sind. Das Produktrecht diente ursprünglich vor allem einheitlichen Marktbedingungen und der Verbrauchersicherheit sowie dem Umweltschutz, das Entsorgungsrecht entwickelte sich über die unterschiedlichen Fassungen der EU-AbfallrahmenRL hin zu einem Kreislaufwirtschaftsrecht. Dieses Nebeneinander wird dem modernen Bedarf nach einem Recht, das Rohstoffsicherheit und Ressourcenschutz gewährleistet, nicht mehr hinreichend gerecht. Eine gesteuerte Ressourcennutzung bedarf klarer Verbrauchsbegrenzungen sowie einer Verklammerung von Produktrecht und Kreislaufwirtschaftsrecht. Ziel ist ein kompaktes Ressourcenkreislaufrecht.

II. Unzureichende Steuerungskraft von EU Critical Raw Materials Act, EU-ÖkodesignVO und EU-AbfallrahmenRL sowie spezifischer Gesetze

Das Bestandsrecht weist auf unterschiedlichen Ebenen Schwachstellen auf. Mangels des bislang fehlenden übergeordneten politikplanenden Ansatzes mit dem klaren Ziel einer gesteuerten Ressourcennutzung nach dem Modell der europäischen Klima- und Biodiversitätsschutzgesetzgebung (EU-KlimaG, EU-GovernanceVO, EU-WVO) fehlt es an übergeordneten Zielsetzungen und Instrumenten, die sowohl auf die Rahmenvorschriften des Bestandsrechts (etwa EU Critical Raw Materials Act und EU-AbfallrahmenRL) als auch auf die rechtlich je einzeln geregelten Stoffströme (etwa Baustoffe, Elektroschrott, etc.) wirken würden. Zudem erscheinen die Rahmenvorschriften aktuell kaum verzahnt mit den Stoffstromvorschriften. Vielmehr liegt es so, dass verstreut und kaum verbunden, teils rahmenrechtlich, teils nur in den Stoffstromvorschriften ein bunter Mix aus unterschiedlichen Steuerungstechniken nebeneinandersteht: Produktrechtliche Vorgaben, Rezyklateinsatzquoten, Sammelquoten, Verwertungsquoten, Abfallendekriterien oder erweiterte Herstellerverantwortung. Die Wirkungsmächtigkeit des Bestandsrechts ist bereits durch diese fehlende Verklammerung und Kohärenz begrenzt. Das zeigt sich auch in den Ergebnissen: Während der EU Critical Raw Materials Act für strategische Rohstoffe eine Recyclingquote von 25 % des Jahresverbrauchs vorgibt, liegen die tatsächlichen Recyclingquoten etwa für Lithium und Seltene Erden bislang

unter 1 %. Zugleich behindern 27 voneinander abweichende nationale Abfallenderegime den Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe.¹⁰

III. Zum Vorhaben eines EU Circular Economy Acts: Chance für einen modernen politikplanenden Gesetzgebungsakt mit Steuerungskraft

Politikplanungsrecht bezeichnet eine Gesetzgebungstechnik, die einen langfristigen Rahmen zur Steuerung einer Entwicklung auf ein bestimmtes Ziel hin setzt, das sich nur durch eine Vielzahl koordinierter anschließender Einzelschritte erreichen lässt.¹¹ Bekannte Beispiele sind das EU-KlimaG i.V.m. der EU-GovernanceVO zur Setzung und Erreichung von Klimaschutzzielen und die EU-WVO zur Erreichung von Biodiversitätsschutzziele. Beide operieren mit Zeithorizonten für Zielschritte bis 2030, 2040 und 2050. Mit einer Anlage als Politikplanungsrecht könnte der EU-CEA einen wichtigen Beitrag zur Weiterentwicklung und Konsolidierung des Bestandsrechts entlang der analogen Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050 setzen. Gerade daran gemessen greift das aktuell von der EU-Kommission verfolgte Drei-Säulen-Modell zu kurz, das die Steuerung nicht auf übergeordneter Ebene, sondern in der Anpassung einzelner Richtlinien (EU-Abfallrahmen-, EU-Deponie- und EU-WEEE-RL) sucht.

IV. Konkrete Steuerungsbedarfe: Effiziente Ressourcennutzung mit verbindlicher Verbrauchsbegrenzung und Stärkung der Kreislaufwirtschaft

Das Gesetzgebungsvorhaben knüpft an die vom Rat der EU formulierte Selbstverpflichtung an, Reduktionsziele innerhalb der planetaren Grenzen sowie ein langfristiges EU-Ziel für eine nachhaltige Ressourcennutzung zu verankern.¹² Mit Blick auf das Ziel einer Sicherung der europäischen Rohstoffunabhängigkeit und einer ökologisch orientierten Senkung des Ressourcenverbrauchs erscheinen Zielvorschriften zur Entkoppelung der Wirtschaft vom Primärrohstoffbedarf geboten. Eine solche Verbrauchsbegrenzung steht dabei nicht in Spannung zur Wettbewerbsfähigkeit: Die Absenkung des Pro-Kopf-Verbrauchs an Primärrohstoffen ersetzt importierte Rohstoffe durch im Inland gehaltene Sekundärrohstoffe und verringert die Importabhängigkeit.

¹⁰ Vgl. zu den Zahlen das Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 1.

¹¹ Grundlegend Reese: „Das Politikplanungsrecht der EU zur Implementierung des Green Deal“, in ZUR 2025, S. 451 ff.

¹² Vgl. Schlussfolgerungen des Rates der EU vom Juni 2024 sowie 8. Umweltaktionsprogramm nachgewiesen im Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 4.

V. Potentiale des EU Circular Economy Act: Was drinstehen muss!

Wenn der EU Circular Economy Act zum Leitrecht einer gesteuerten Ressourcennutzung werden soll, **muss er als Stammgesetz mit politikplanender Struktur über Vorgaben zu Ressourcennutzungszielen und zu Zielerreichungsinstrumenten entlang bestimmter Zeithorizonte verfügen**. Solche können sein: Auf Zielebene zur Steigerung der Rohstoffunabhängigkeit **Vorgaben zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs (vor allem Begrenzungszielen für den Pro-Kopf-Verbrauch (Raw Material Consumption) sowie Zielvorstellungen zur Kreislaufnutzungsrate)**, auf Instrumentenebene verbindliche Quoten zur Nutzung von Sekundärrohstoffen, die Stärkung der Langlebigkeit von Produkten, eine Verschränkung des Produkt- und Abfallrechts im Abfallendebereich, eine ressourcenschonende öffentliche Beschaffung, fiskalische Instrumente. **Von überragender Bedeutung ist weiterhin, dass neue Zielvorgaben auf Dachebene Konkretisierungen enthalten, welchen Beitrag das ausdifferenzierende Rahmenrecht (EU Critical Raw Materials Act, EU-ÖkodesignVO und EU-AbfallrahmenRL) sowie das jeweils stoffstromspezifische Recht leisten sollen**. Im Übrigen bedarf es einer Governance zur Planung, Umsetzung, Kontrolle und Nachsteuerung entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050.

Daraus ergeben sich folgende Forderungen an die Politik:

C. Forderungen an die Politik

I. Der EU-CEA als überwölbende Dachebene (als neues Stammgesetz)

- Der Ausgangsentwurf des EU-CEA ist technisch so auszugestalten, dass er langfristigen Steuerungs- und Konsolidierungsbedarfen gerecht wird. **Ein neues Dachgesetz mit politikplanendem Ansatz wäre effektiver als das bislang angekündigte Drei-Säulen-Modell.**
- Als geeignete Rechtsform erscheint analog zum EU-KlimaG, zur EU-GovernanceVO und zur EU-WVO **die Verordnung vor der Richtlinie**, weil diese unmittelbar wirkt und mit Rücksicht auf die Institution des gemeinsamen Binnenmarkts mit den verbindlicheren Vorgaben besser geeignet ist, ein europäisches Level Playing Field sicherzustellen.
- Gesetzgebungstechnisch sind mit EU-KlimaG, EU-GovernanceVO und EU-WVO politikplanende Vorbilder gesetzt, die verbindliche Ziele und Instrumente vorgeben sowie dem europäischen Normgeber und den nationalen Normgebern feste Zeithorizonte über die Jahre 2030, 2040 und 2050 einräumen, die Ziele zu erreichen und die entsprechenden Instrumente im Bestandsrecht nachzujustieren.
- Zur Sicherung eines politikplanenden Governance-Ansatzes bedarf es klarer Regelungen zu **Monitoring und Kontrolle der Zielerreichung bzw. Instrumentensetzung sowie zur Nachsteuerung**. Dabei geht es insbesondere um die Einführung digitaler Systeme zur Erfassung von Stoffströmen sowie um Berichte der Mitgliedsstaaten an die EU.

II. Verbindliche Aufnahme von Zielen und Konsolidierungsauftrag (in neuem Stammgesetz als Rechtsdach oder im bestehenden Rahmenrecht)

- Ausgehend davon kann der EU-CEA die von ihm verfolgten Zielsetzungen und Instrumente hinreichend genau, jedoch im Hinblick auf die konkrete Umsetzung gestaltungsoffen festlegen, insbesondere:
 - Auf **Zielebene** braucht es Festlegungen zur Ressourcenbewirtschaftung/Senkung des Primärrohstoffverbrauchs. Vorrangig für die Rohstoffsicherheit erscheinen **verbindliche Ziele zur absoluten Senkung des Primärrohstoffverbrauchs** – insbesondere als Begrenzung des Pro-Kopf-Verbrauchs (Raw Material Consumption) – bis 2040 und 2050, weil eine bloße Steigerung der Recyclingeffizienz und Sekundärrohstoffnutzung zur

Zielerreichung nicht ausreicht.¹³ Als Orientierung für die Zielhöhe kann das aktuelle Pro-Kopf-Niveau von 14,1 t (2024) dienen, das über dem weltweiten Durchschnitt und den planetaren Grenzen liegt. Konkrete Zielkorridore – **etwa ein Pro-Kopf-Rohstoffkonsum in der Größenordnung von 7 t pro Jahr** – werden in der Forschung bereits diskutiert.¹⁴ Soweit es um die Stärkung der Kreislaufwirtschaft geht, darf das in den Ankündigungen zum EU-CEA gesetzte Ziel, die Kreislaufnutzungsrate von zuletzt 12,2 % (2024) auf 24 % bis 2030 zu verdoppeln, nur der Einstieg sein. Für die Zielerreichung ist es wichtig, die überformenden Ziele über die Ebenen zu konkretisieren: Welche Anteile sollen EU Critical Raw Materials Act, EU-ÖkodesignVO und EU-AbfallrahmenRL tragen? Und wie werden diese Anteile weiter in das stoffstromspezifische Recht übertragen? Erst die Verteilung von Zielgrößen auf Rechtskreise und Stoffströme macht die Zielerreichung operationalisierbar.

- Auf **Konsolidierungsebene** bedarf es eines Handlungsauftrags an den europäischen Normgeber und die nationalen Normgeber, Rahmenrecht und stoffstromspezifisches Recht (Baustoffe, Elektrogeräte, Batterien, Metalle, Verpackungen, Textilien, Düngemittel, etc.) im Hinblick auf den bestehenden Instrumentenmix (Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Quoten, Abfallendevorschriften, öffentliche Beschaffung, fiskalische Regelungen, etc.) zu vereinheitlichen. Dabei lässt sich an die von der EU-Kommission priorisierten Harmonisierungsfelder anknüpfen – Rezyklateinsatzquoten, Abfallendekriterien, öffentliche Beschaffung und erweiterte Herstellerverantwortung.¹⁵

III. Konkrete Vorgaben an Rahmen- und Stoffstromrecht (unabhängig von Schaffung eines Dachgesetzes oder bloßer Bestandsrechtsanpassung)

- Auf **Instrumentenebene** braucht es **verbindliche und stoffstromscharfe Quoten zur Nutzung von Sekundärrohstoffen**,

¹³ Vgl. zur Kreislaufnutzungsrate von 12,2 % (2024) das Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2.

¹⁴ Zum Ausgangsniveau von 14,1 t/Kopf (2024) das Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2; zu dem für Deutschland in der Forschung diskutierten Zielwert eines Rohstoffkonsums von rund 7 t/Kopf bzw. eines absoluten Rohstoffkonsums in der Größenordnung von 500 Mio. t bis 2045 die Studie von Öko-Institut und Freie Universität Berlin, 2023, a.a.O., S. 6, 44.

¹⁵ Vgl. zu den von der Kommission priorisierten Harmonisierungsfeldern das Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3.

- Vorgaben zu verlängerten Lebenszyklen durch Nachschärfungen bei Produktdesign, Reparaturfähigkeit und beim Support,
- eine bessere Verbindung des Produkt- und Abfallrechts im Abfallendebereich durch produkt-/stoffstromspezifische Anreicherung von Produktrecht um Abfallenderegulungen (entsprechend dem Vorbild des Art. 19 EU-DüngProdVO), um dem Leerlauf der bestehenden abfallrahmenrechtlichen Abfallenderegulungen ohne produktspezifische Regelungen entgegenzuwirken,
- eine Stärkung und einen gezielten Einsatz der ressourcenschonenden öffentliche Beschaffung und schließlich
- einen Einsatz fiskalischer Instrumente von Abgabelösungen auf ressourcenintensive Nutzungen analog dem Abgabensystem für Einwegkunststoffe sowie einer gestärkten erweiterten Herstellerverantwortung über Besteuerung bis hin zu Marktanreizen über Nachbesserungen im EU Taxonomy-System.
- Analog zum EU Carbon Border Adjustment Mechanism muss sichergestellt werden, dass EU-Importe Anforderungen an Produktdesign genügen sowie im Mindestmaß aus Sekundärrohstoffen hergestellt sind, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Dies ließe sich mit der Exportseite – einem Vorrang der unionsinternen Verwertung kritischer Rohstoffabfälle vor deren Ausfuhr – verzahnen.¹⁶

¹⁶ Vgl. die im Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments referierte Position von Zero Waste Europe, a.a.O., S. 5.

D. Rechtliche Einordnung

I. Ressourcenkreislaufrecht im europäischen Bestandsrecht

1. Entwicklungsstand des europäischen Rechts: Herausforderungen auf dem Weg vom Abfallumweltrecht über das Kreislaufwirtschaftsrecht hin zum Ressourcenkreislaufrecht

Der Umgang mit Ressourcen und Abfällen wandelte sich in Europa mit den jeweiligen Umständen. Ressourcen galten lange als verfügbar, Abfälle zunächst vor allem als Gesundheits- und Umweltproblem¹⁷. In der Nachkriegsordnung stand die Schaffung eines gemeinsamen Marktes im Vordergrund, entsprechend früh die Angleichung marktbezogener Vorschriften¹⁸. Eine eigenständige Umweltkompetenz besaß die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) anfänglich nicht. Umweltbezogene Regelungen wurden daher auf die Binnenmarkt- und Auffangkompetenzen der Art. 100, 235 EWGV gestützt. Erst der Kompetenzzuwachs ab der Einheitlichen Europäischen Akte 1987 (Art. 130r ff. EWGV) ließ einen breiten Umweltrechtsrahmen entstehen¹⁹.

Abfälle wurden gemeinschaftsweit erstmals durch die Richtlinie 75/442/EWG vom 15.07.1975 (EU-AbfallrahmenRL a.F.) geregelt. Diese war noch auf die Binnenmarktkompetenz (Art. 100, 235 EWGV) gestützt. Den ausdrücklichen Schwerpunkt auf Verhütung und Verringerung der Abfallerzeugung und ihrer Gefährlichkeit erhielt sie erst mit der nunmehr auf die Umweltkompetenz (Art. 130s EWGV) gestützten Änderungsrichtlinie 91/156/EWG. Ansätze zur Verwertung und zur Erhaltung der natürlichen Rohstoffquellen enthielt aber schon die Urfassung von 1975²⁰.

Den Durchbruch zur Kreislaufführung brachte die mit Änderungen bis heute geltende Richtlinie 2008/98/EG vom 19.11.2008 (EU-AbfallrahmenRL). Sie führte mit Art. 4 Abs. 1 die fünfstufige

¹⁷ Vgl. den zeitlichen Aufriss auf der Internetseite der RWTH Aachen im Rahmen des Projekts „Anthropogene Stoffkreisläufe“: https://circulated.rwth-aachen.de/index.php?title=Geschichte_der_Abfallwirtschaft, letzter Aufruf: 01.07.2026.

¹⁸ Zur Geschichte des Binnenmarktes und der damit verbundenen Harmonisierung vgl. Schröder in Streinz: EUV/AEUV, 3. Auflage 2018, Art. 26, Rn. 1 ff.

¹⁹ Zur Geschichte des europäischen Umweltrechts vgl. Appel in Koch u.a. (Hrsg.): Handbuch Umweltrecht, 6. Auflage 2024, § 2 Rn. 10 ff.

²⁰ Vgl. zu den jeweiligen Kompetenzgrundlagen in der Rechtssache EuGH, Rs. C-324/99, die Schlussanträge des Generalanwalts, Erwägung 4.

Abfallhierarchie als Kerngedanken ein, nämlich Vermeidung, Vorbereitung zur Wiederverwendung, Recycling, sonstige Verwertung und Beseitigung. Mit den Regelungen zu Nebenprodukten (Art. 5) und zum Ende der Abfalleigenschaft (Art. 6) schärfte sie zugleich die Abgrenzung von Produkt und Abfall. Art. 6 schuf erstmals einen geregelten Weg zurück in den Produktstatus. Art. 5 entzieht bestimmte Produktionsrückstände schon im Ansatz dem Abfallregime. Produkt- und Abfallrecht griffen damit unmittelbar ineinander.

Angesichts internationaler Großkonflikte und eines weltweit hohen Ressourcenverbrauchs werden Rohstoffsicherheit und die Schonung von Ressourcenlagerstätten heute noch stärker mit der Kreislaufführung verbunden²¹. Das Kreislaufwirtschaftsrecht entwickelt sich so zu einem Ressourcenkreislaufrecht, das Rohstoffsicherheit und Ressourcenschutz durch begrenzte Ressourcennutzung und bewusste Kreislaufführung sichern will. Auf europäischer Ebene zeigen dies neue Rechtsakte aus jüngerer Zeit, so die Verordnung (EU) 2024/1252 (EU Critical Raw Materials Act) zur Sicherung kritischer Rohstoffe, die Verordnung (EU) 2024/1781 (EU-ÖkodesignVO) mit Anforderungen an die Produktgestaltung, das Vordringen der erweiterten Herstellerverantwortung in der Abfallrahmenrichtlinie (Art. 8a, eingefügt in die EU-AbfallrahmenRL durch die Richtlinie (EU) 2018/851) sowie immer dichtere stoffstromspezifische Regelungen. Produkte und Abfälle erscheinen darin als Materialstrom im Kreislauf.

Politisch und wissenschaftlich geht dies einher mit zunehmenden Forderungen, den gewachsenen Rechtsbestand durch ein Dachgesetz²² zur Verankerung von Ressourcenbewirtschaftungsregelungen weiterzuentwickeln und zu konsolidieren, um Rohstoffsicherheit und

²¹ Vgl. „Politischen Leitlinien für die nächste europäische Kommission 2024-2029“, S. 11, außerdem Weiß: „Die neue EU-Politik zu kritischen Rohstoffen im Zeichen der strategischen Autonomie“, EuZW 2025, S. 413 ff.

²² Vgl. etwa die Fachveranstaltung des Umweltbundesamtes „Verankerung des Ressourcenschutzes im Recht“ vom 21.06.2016 mit der in diesem Kontext entstandenen Publikation Roßnagel/Hentschel: „Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes“, UBA-Texte 23/2017, https://www.umweltbundesamt.de/system/files/media/1410/publikationen/2017-03-23_texte_23-2017_ressourcenschutzinstrumente.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026, und die Ausarbeitung eines Ressourcenschutz-Mustergesetzes durch Heß/Hörtzsch: „Kurzgutachten zu den wesentlichen Inhalten eines Ressourcenschutzgesetzes des Bundes“ vom 11.10.2023, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/ressourcen_und_technik/kurzgutachten-ressourcenschutzgesetz-bund-2023.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026, außerdem aus jüngster Zeit die Gutachten von Hentschel: „Rechtliche Verankerung von Ressourcenkonsumzielen“, 2026, sowie von Dittrich/Dierk/Wilts: „Sektorziele im Ressourcenschutz“, 2025, https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/9018/file/9018_Sektorziele.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026.

Ressourcenschutz zu verbessern. In diesem Sinne erscheint das Vorhaben eines EU Circular Economy Act, für das die Kommission einen Vorschlag für die zweite Jahreshälfte 2026 angekündigt hat²³, als wichtige Gelegenheit zur Impulssetzung²⁴.

2. Ressourcenwirtschaft im europäischen Bestandsrecht

Entsprechend dem Fehlen eines europäischen Dachgesetzes zur gesteuerten Ressourcennutzung finden sich im Bestandsrecht bislang nur Spuren ressourcennutzungssteuernder Gesetzgebung. Die bestehenden Normen sind in Zusammenhang zu setzen, um daraus den gegenwärtigen Stand einer Ressourcensteuerungs-Governance herauszuarbeiten. Der Verklammerung bedürfen vor allem die bestehenden drei Rahmenrechtsakte mit dem ausformenden speziellen Stoffstromrecht.

- a) Ressourcenwirtschaft im EU Critical Raw Materials Act, in der EU-ÖkodesignVO und in der EU-AbfallrahmenRL

Der **EU Critical Raw Materials Act** aus 2024 zielt auf größere Rohstoffunabhängigkeit der EU. Nach Art. 5 Abs. 1 soll dies durch Richtwerte für die Eigenversorgung mit bestimmten Rohstoffen, durch Diversifizierung der Lieferstaaten sowie durch eine Recyclingkapazität erreicht werden, die es ermöglicht, *„mindestens 25 % des jährlichen Verbrauchs der Union an strategischen Rohstoffen zu erzeugen und erheblich steigende Mengen der einzelnen strategischen Rohstoffe in Abfällen zu recyceln.“*

Die **EU-ÖkodesignVO** aus 2024 verfolgt nach Art. 5 das Ziel, das Produktdesign von vornherein so zu regeln, dass Produkte primärrohstoffschonend unter Rezyklateinsatz hergestellt, langlebig, reparierbar und gut recyclebar sind sowie wiederaufbereitet werden

²³ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2.

²⁴ Auch in anderen europäischen Ländern werden ähnliche Regelungstechniken ausprobiert, beispielsweise: Schottland (Vereinigtes Königreich) mit einem Dachgesetz, das die Regierung zur Festlegung verbindlicher Kreislaufwirtschaftsziele sowie zu einem fünfjährigen Strategie- und Monitoringzyklus verpflichtet – Circular Economy (Scotland) Act 2024; Frankreich mit einem Maßnahmengesetz für die Kreislaufwirtschaft (u. a. Ausbau der erweiterten Herstellerverantwortung, Reparierbarkeitsindex, gestufte Reduktionsziele für Einwegkunststoffe) – Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (loi AGECE); und Spanien mit einem Abfall- und Kreislaufwirtschaftsgesetz, das verbindliche absolute Abfallreduktionsziele (Reduktion um 13 % bis 2025 und 15 % bis 2030 gegenüber 2010) sowie fiskalische Lenkungsinstrumente vorsieht – Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular.

können. Zur besseren Governance führt sie in Art. 9 den Digitalen Produktpass ein, der für jedes Produkt Transparenz schafft und die Kontrolle der Vorgaben sichert.

Die **EU-AbfallrahmenRL** bekennt sich in der heute geltenden Fassung in den Erwägungsgründen zur Verringerung der Ressourcennutzung, vgl. Erwägungsgrund 6 S. 2: *„Die Abfallpolitik sollte auch auf die Verringerung der Nutzung von Ressourcen abzielen und die praktische Umsetzung der Abfallhierarchie fördern.“* Vor allem enthält sie Regelungen, die an der Schnittstelle von Produkt und Abfall auf Langlebigkeit und Recyclebarkeit zielen (Abfallhierarchie des Art. 4, erweiterte Herstellerverantwortung der Art. 8, 8a) sowie darauf, Produktionsrückstände in der Produktion zu halten oder Abfälle in den Produktionskreislauf zurückzuführen (Art. 5, 6).

b) Ressourcenwirtschaft in europäischen Spezialgesetzen

Neben diesen übergreifenden Rahmenrechtsakten regelt das Unionsrecht die Ressourcenbewirtschaftung überwiegend stoffstrom- und produktbezogen in einer Reihe von Spezialrechtsakten, die beispielhaft zur Anschauung wiedergegeben werden:

Für **Baustoffe** bildet die Verordnung (EU) 2024/3110 (EU-BauprodukteVO), die die Verordnung (EU) Nr. 305/2011 schrittweise ablöst, den zentralen produktbezogenen Rechtsakt. Sie sieht erstmals verbindliche Umwelt- und Nachhaltigkeitsanforderungen sowie einen digitalen Produktpass für Bauprodukte vor. Bau- und Abbruchabfälle als mengenmäßig größter Abfallstrom unterfallen daneben der EU-AbfallrahmenRL.

Für **Elektroschrott und Batterien** gelten die Richtlinie 2012/19/EU über Elektro- und Elektronik-Altgeräte (EU-WEEE) – flankiert von der stoffbezogenen Richtlinie 2011/65/EU (EU-RoHS) sowie für Batterien die Verordnung (EU) 2023/1542 (EU-BatterieVO), die die Richtlinie 2006/66/EG abgelöst und den Lebenszyklus von Batterien erstmals umfassend, einschließlich Rezyklateinsatzquoten, geregelt hat.

Für **Metalle** fehlt ein eigenständiger Stoffstromrechtsakt. Maßgeblich ist vor allem die Richtlinie 2000/53/EG (EU-AltfahrzeugRL) als Regelung des größten Metallschrottstroms, ergänzt um die metallbezogenen Vorgaben des EU Critical Raw Materials Act. Die EU-AltfahrzeugRL soll – zusammen mit der Richtlinie 2005/64/EG (EU-3R-TypgenehmigungsRL) – durch die kurz vor der Verabschiedung stehende End-of-Life Vehicles Regulation (EU-AltfahrzeugVO) ersetzt werden.

Für **Verpackungen** ist die neue Verordnung (EU) 2025/40 (EU-VerpackungsVO) maßgeblich, die die Richtlinie 94/62/EG zum 12.08.2026 ablöst und verbindliche Vorgaben u.a. zu Rezyklatanteilen, Recyclingfähigkeit, Mehrweg und erweiterter Herstellerverantwortung enthält.

Für **Textilien** besteht noch kein eigenständiger Rechtsakt. Einschlägig sind insbesondere produktseitig die EU-ÖkodesignVO, für die produktspezifische delegierte Rechtsakte für Textilien in Vorbereitung sind, sowie abfallseitig die jüngste Novelle der EU-AbfallrahmenRL durch die Richtlinie (EU) 2025/1892 (verpflichtende erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien, getrennte Sammlung).

Für **Düngemittel** gilt die Verordnung (EU) 2019/1009 (EU-DüngProdVO), die für aufbereitete Materialien zugleich einen Mechanismus zum Ende der Abfalleigenschaft (Art. 19) vorsieht.

Für **Lebensmittel- und Bioabfälle** schließlich enthält die EU-AbfallrahmenRL die maßgeblichen Vorgaben, namentlich die getrennte Sammlung von Bioabfällen (Art. 22) und die durch die Richtlinie (EU) 2025/1892 eingeführten verbindlichen Reduktionsziele für Lebensmittelabfälle (Art. 9a).

- c) Ressourcenwirtschaft in europäischen Strategien und Programmen sowie im geplanten EU Circular Economy Act

Vor diesem Rechtsbestand und den zunehmenden Forderungen aus Politik und Wissenschaft nach einer gezielt ressourcennutzungssteuernden Gesetzgebung stellt sich die Frage, welche Antworten die EU-Kommission in aktuellen Strategien und Programmen sowie in den Ankündigungen zum EU-CEA gibt.

Unter **Ziff. A.** wurden bereits die Zielsetzungen des EU Clean Industrial Deals vorgestellt. Erinnerung sei vor allem an das Ziel, zu gewährleisten, *„dass rare Rohstoffe wirkungsvoll verwendet und wiederverwendet werden, und um unsere globalen Abhängigkeiten zu verringern und hochwertige Arbeitsplätze zu schaffen. Ziel ist es, **24 % kreislauffähige Stoffe bis 2030 zu erreichen.**“*²⁵ Betont wird damit weniger eine insgesamt verbesserte Ressourcennutzungssteuerung einschließlich Senkung des Verbrauchs als eine gesteigerte Rohstoffunabhängigkeit.

²⁵ Aus den Zielsetzungen des EU Clean Industrial Deals, a.a.O.

Dem entspricht die bislang bekannte Anlage des EU-CEA. Nach dem Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des EU-Parlaments plant die Kommission ein Drei-Säulen-Modell aus einer Änderung der Abfallrahmen- und der DeponieRL, einer Änderung der EU-WEEE sowie zusätzlichen Maßnahmen, etwa einer Harmonisierung umweltbezogener Abgaben und Anforderungen an die Bewirtschaftung von Bergbauabfällen²⁶.

II. Der EU Circular Economy Act: Gefahr einer verkürzten Nachsteuerung und Chance für eine langfristig wirksame Gesetzgebung

1. Das angekündigte Drei-Säulen-Modell der EU-Kommission und die Möglichkeit eines modernen Politikplanungsrechts

Das Drei-Säulen-Modell könnte auf ein bloßes Nachjustieren im Rechtsbestand hinauslaufen, ohne ein überwölbendes und konsolidierendes neues Dachrecht zu setzen. Damit ist die Frage nach der richtigen Gesetzgebungstechnik aufgeworfen, um die mit dem EU-CEA verfolgten Ziele zu erreichen.

Dem Gesetzgeber stehen unterschiedliche Formen geplanter Rechtsetzung zur Verfügung. Mit einem Stammgesetz kann er einen Regelungsgegenstand kompakt ordnen, mit einem Artikelgesetz eine vorbestehende Gesetzeslage punktuell justieren. Er kann einen statischen Ansatz wählen, bei dem ein Sachverhalt nach einer feststehenden Regel behandelt wird (etwa die Einhaltung eines Lärmgrenzwerts), oder einen dynamisch-steuernden Ansatz, bei dem ein Regelungsbereich über die Zeit umgestaltet wird (etwa durch sich stufenweise verschärfende Lärmgrenzwerte). Für große Herausforderungen, denen mit einem einmaligen Eingriff nicht wirkungsvoll zu begegnen ist, hat sich die politikplanende Gesetzgebungstechnik entwickelt²⁷. Über das jeweilige Bestandsrecht wird eine zusätzliche, überwölbende Rechtsebene gelegt, die es mit Zielen entlang mehrjähriger Zeithorizonte überzieht und Gesetzgebung wie Verwaltung verpflichtet, die dafür erforderlichen Einzelmaßnahmen fortlaufend im Bestandsrecht nachzujustieren.

²⁶ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2.

²⁷ Grundlegend Reese: „Das Politikplanungsrecht der EU zur Implementierung des Green Deal“, a.a.O., außerdem Neubauer: „Pläne als Verbünde räumlich und zeitlich differenzierender Normen – Überlegungen zu Begriff und Steuerungseffekten eines besonderen Regelungstyps“, in: Feldkamp/Schmitz/Schneider/Zurbrügg (Hrsg.): Lenkung durch Recht?, 2025, S. 63 ff.

Kennzeichnend ist ein Dreiklang aus

- verbindlicher Zielfestlegung,
- Planungs- und Programmierungsinstrumenten, die die Zielerreichung in überprüfbare Zwischenschritte übersetzen, und
- einem Monitoring-, Berichts- und Nachsteuerungszyklus, der Zielabweichungen sichtbar macht und korrigierbar hält²⁸.

So wird ein vorhandenes, oft komplexes Bestandsrecht mittels eines neuen Stammgesetzes mit steuerndem Ansatz nach und nach konsolidiert, auf Zielerreichung ausgerichtet und in seiner Wirkung messbar gemacht²⁹.

Bekannte Beispiele auf europäischer Ebene sind das EU-Klimagesetz i.V.m. der EU-GovernanceVO für die Klimaziele des Pariser Abkommens und die EU-WVO für die Biodiversitätsziele des Abkommens von Kunming/Montreal³⁰. Beide übersetzen ihre Zielhorizonte (2030, 2040, 2050) in konkrete Planungsinstrumente, nämlich die integrierten nationalen Energie- und Klimapläne bei der EU-GovernanceVO und die nationalen Wiederherstellungspläne bei der EU-WVO, und verbinden sie mit regelmäßiger Berichterstattung und Nachsteuerung. Beide verfolgen Ziele, die einen jahrzehntelangen Umbau von Gesellschaft und Wirtschaft verlangen und tief in das Bestandsrecht eingreifen. An diese im EU Green Deal erprobte Technik ließe sich auch im EU Clean Industrial Deal anknüpfen, sofern auch hier langfristige Ziele mit Anpassungen im Bestandsrecht erreicht werden sollen.

Dass es dem EU-CEA um solche Zielwerte geht, legen die bekannt gewordenen Zielsetzungen nahe. Nach dem Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments soll die Effektivität des Bestandsrechts gerade im Hinblick auf bestimmte Zielwerte gesteigert

²⁸ Vgl. Reese, a.a.O.

²⁹ Dieselbe Gesetzgebungstechnik – ein Stammgesetz, das Ziele und Grundsätze „*vor die Klammer*“ zieht, ohne die Fachgesetze neu zu schreiben, mit dem Bundes-Klimaschutzgesetz als Blaupause – wird für das deutsche Ressourcenschutzrecht seit Längerem gefordert; vgl. Heß/Hörtzsch, 2023, a.a.O., S. 7 f.; ferner Hentschel, 2026, a.a.O., S. 19 f. Ressourcenschutzfachlich für eine Governance-Struktur analog zum Klimaschutzgesetz auch die Studie von Öko-Institut und Freie Universität Berlin, a.a.O., dort S. 6 f.

³⁰ Zum EU-KlimaG i.V.m. EU-GovernanceVO vgl. Reese, a.a.O., zur EU-WVO vgl. Ionis: „Zum Rollout der EU-Wiederherstellungsverordnung: Mitgliedstaatliche Umsetzungs-Governance und Zusammenspiel von Rechtspflicht und Gestaltungsoffenheit“, 2026, https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/wald/260319_rechtsgutachten_fuer_den_nabu_zum_rollout_der_eu-wvo.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026.

werden. Im Einzelnen benennt das Papier aus den Vorstellungen der EU-Kommission und der Rückmeldung der einbezogenen Expert Group on Circular Economy and Sustainable Production and Consumption:

- Die Notwendigkeit einer Entscheidung, ob der EU-CEA eine grundsätzliche Reduzierung des europäischen Ressourcenverbrauchs einleiten oder lediglich die Effizienz der Kreislaufführung verbessern sollte³¹. Dies unter Hinweis, dass der Pro-Kopf-Verbrauch mit 14 t/a den weltweiten Durchschnitt ebenso wie die planetaren Grenzen übersteigt.
- Das Ziel einer Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate (circular material use rate) von zuletzt 12,2 % (2024) auf 24 % bis 2030³², in diesem Kontext mit der Feststellung, dass die Vorgabe des EU Critical Raw Materials Act, bis 2030 25 % der strategischen Rohstoffe aus Recycling zu gewinnen, aktuell verfehlt wird und etwa für Lithium und Seltene Erden bei unter 1 % liegt.
- Das Ziel höherer Quoten für die sortenreine Sammlung von Abfällen³³.
- Das Ziel der Schaffung eines echten Binnenmarkts für Sekundärrohstoffe und für Abfälle, insbesondere mit Blick auf kritische Rohstoffe³⁴, auch durch weitergehende Harmonisierung des Abfallenderechts (End-of-Waste).
- Das Ziel der Nutzung öffentlicher Beschaffung für den Einsatz von Sekundärrohstoffen sowie von Fiskalinstrumenten³⁵, einschließlich einer weiteren Harmonisierung der erweiterten Herstellerverantwortung und grundsätzlich der Abfallvermeidung³⁶.
- Das Ziel der besseren Implementierung durch Digitalisierung³⁷.

Für das Bestandsrecht der Ressourcenbewirtschaftung wurde bereits gezeigt, dass es mehrere rahmensetzende Normwerke aufweist, den EU Critical Raw Materials Act zur Steigerung der unionseigenen Rohstoffversorgung und der Rückgewinnung aus Abfällen, die EU-ÖkodesignVO mit Vorgaben zur kreislauffähigen Produktgestaltung

³¹ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 1.

³² Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2 f.

³³ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3.

³⁴ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3.

³⁵ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2 f.

³⁶ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3.

³⁷ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3.

sowie die EU-AbfallrahmenRL mit den Grundsätzen der Kreislaufwirtschaft, ergänzt um die stoffstromspezifischen Regelwerke. Neue Zielsetzungen treffen damit auf ein gewachsenes, über zahlreiche Regelwerke verstreutes Bestandsrecht. Eine politikplanende Gesetzgebungstechnik mit neuem Dachgesetz wäre das geeignete Mittel zur langfristigen Konsolidierung, Effektuierung und Kontrollierbarkeit, wenn sich dieses als steuerungsdefizitär erweist, falls etwa

- ein klarer Leitkodex fehlt,
- die bestehenden Rahmenwerke untereinander unabgestimmt erscheinen,
- das Verhältnis von Rahmenrecht und konkretisierendem Spezialrecht unübersichtlich ist und
- innerhalb des Spezialrechts die eingesetzten Steuerungs- und Kontrollinstrumente uneinheitlich gehandhabt werden, mithin stoffstromspezifische Unterschiede in der Regelungsdichte bestehen.

Das Drei-Säulen-Modell kann daher nur dann der richtige Aufschlag sein, wenn eine punktuelle Nachbesserung der Zielwerte und ein gering-invasives Nachjustieren der Steuerungs- und Kontrollinstrumente genügen. Daran ist zu zweifeln. Ein auf einzelne Richtlinien (EU-AbfallrahmenRL, EU-DeponieRL, EU-WEEE) beschränkter Zugriff ohne Dachgesetzanlage verbleibt auf der Ebene des zu konsolidierenden Bestandsrechts und kann die überwölbende, alle Rahmen- und Stoffstromregelwerke verklammernde Ebene, auf die es ankommt, begrifflich nicht selbst herstellen.

2. **Steuerungsgrenzen des Bestandsrechts: EU Critical Raw Materials Act, EU-ÖkodesignVO und EU-Abfallrahmenrichtlinie**

Wie in **Ziff D.I** aufgezeigt, hat sich das europäische Bestandsrecht zweigleisig aus binnenmarktorientiertem Produktrecht und entsorgungs-/rückgewinnungsorientiertem Abfall-/Kreislaufwirtschaftsrecht entwickelt. Unter dem Eindruck zunehmender Rohstoffunsicherheit für die Wirtschaft und ökologischer Grenzen des Rohstoffabbaus ist zuletzt der Bedarf für eine Weiterentwicklung des Bestandsrechts hin zu einem Ressourcenkreislaufrecht immer deutlicher geworden. Mit dem EU Critical Raw Materials Act (2024) und der EU-ÖkodesignVO (2024) hat der europäische Gesetzgeber speziell unter den Gesichtspunkten der Rohstoffsicherheit und gesteigerten Kreislaufführung der schon länger etablierten EU-AbfallrahmenRL (1975, 2008) zusätzliches Rahmenrecht zur Seite gestellt. Aus den jeweiligen Erwägungsgründen ergibt sich auch, dass alle diese Normwerke auf die Ressourcenbewirtschaftung einwirken sollen, wenn auch unter je eigenem Vorzeichen, vgl. dazu

im **EU Critical Raw Materials Act** den Art. 1 Abs. 1:

„Das allgemeine Ziel dieser Verordnung besteht darin, das Funktionieren des Binnenmarkts zu verbessern, indem ein Rahmen geschaffen wird, mit dem der Zugang der Union zu einer sicheren, krisenfesten und nachhaltigen Versorgung mit kritischen Rohstoffen sichergestellt wird, unter anderem durch die Förderung von Effizienz und Kreislauffähigkeit entlang der gesamten Wertschöpfungskette.“

in der **EU-ÖkodesignVO** den Erwägungsgrund 6:

„Mit dieser Verordnung werden Produktions- und Verbrauchsmuster gefördert, die mit den allgemeinen Nachhaltigkeitszielen der Union, darunter Klima-, Umwelt-, Energie-, Ressourcennutzungs- und Biodiversitätsziele, in Einklang stehen und gleichzeitig die Grenzen des Planeten nicht übersteigen; hierzu wird ein Rechtsrahmen festgelegt, mit dem dazu beigetragen wird, dass Produkte geschaffen werden, die den Erfordernissen einer klimaneutralen und ressourceneffizienten Kreislaufwirtschaft entsprechen, und dass das Abfallaufkommen verringert und sichergestellt wird, dass die Leistung von Vorreitern in Sachen Nachhaltigkeit zur Norm wird.“ und

in der **EU-AbfallrahmenRL** den Erwägungsgrund 6 S. 2:

„Die Abfallpolitik sollte auch auf die Verringerung der Nutzung von Ressourcen abzielen und die praktische Umsetzung der Abfallhierarchie fördern.“

Zumindest gedanklich sind die wesentlichen Rahmenrechtswerke durch das Ziel der gesteuerten Ressourcennutzung verbunden. Steuerungsgrenzen ergeben sich weniger aus fehlendem Bestandsrecht als aus fehlender rechtsförmlicher Verklammerung unter einem klaren Leitbegriff der Ressourcenbewirtschaftung mit kohärenter Ausrichtung der verfolgten Ziele und Instrumente. So entsteht kein kompaktes Ressourcenkreislaufrecht, es bleibt beim Nebeneinander von Rohstoffrecht, Produktdesignrecht und Abfall- und Kreislaufwirtschaftsrecht. Allen drei Regelwerken ist gemeinsam, dass die gesteuerte Ressourcennutzung nicht als Verbrauchsbegrenzung insgesamt gedacht wird, sondern nur als Unabhängigkeit in der Gewinnung und Kreislauffähigkeit.

Im Einzelnen:

Der **EU Critical Raw Materials Act** verbindet in Art. 5 Abs. 1 unter Ausklammerung der grundsätzlichen Verbrauchsbegrenzung zwei Wirkungslinien, bis 2030 die Reduktion der Rohstoffabhängigkeit von Drittstaaten und die Steigerung der Recyclingkapazität der Union auf mindestens 25 % des jährlichen Verbrauchs an strategischen Rohstoffen.

Die Ziele sind schwach, weil sie nur als „*Richtwerte*“ für die EU-Kommission und die Mitgliedstaaten ausgestaltet sind, nicht als verbindliche Ziele. Zudem folgen auf den Richtwert 2030 keine Richtwerte 2040 und 2050. Dass eine grundsätzliche Verbrauchsbegrenzung nicht im Blick ist, zeigt die Verordnung selbst. Soweit sie den Rohstoffverbrauch adressiert, zielt sie nach Art. 1 Abs. 2 lit. a) nur darauf, „*den erwarteten Anstieg des Verbrauchs kritischer Rohstoffe in der Union zu dämpfen*“, also auf eine Verlangsamung des Zuwachses, nicht auf eine absolute Senkung. Die Steuerungswirkung ist damit gering.

Auch der **EU-ÖkodesignVO** fehlt ein klares Ziel zur grundsätzlichen Senkung des Ressourcenverbrauchs. Ungeregt bleibt, in welchem Maß sie den Zielen des Art. 5 Abs. 1 EU Critical Raw Materials Act dienen soll. Sie wirkt produktgruppenweise über delegierte Rechtsakte, bindet diese aber nicht an übergreifende, zeitlich gestufte Reduktionsziele. Immerhin führt sie mit dem Digitalen Produktpass ein starkes, ausbaubares Monitoring-Instrument ein.

Die **EU-AbfallrahmenRL** verfolgt ebenfalls kein Ziel, den Ressourcenverbrauch selbst zu steuern. Sie zielte 1975 vor allem auf sichere Abfallentsorgung, seit der Novelle 2008 mit erweiterter Herstellerverantwortung (Art. 8, Mindestanforderungen in Art. 8a seit 2018), Abfallhierarchie (Art. 4) und Nebenprodukt- und Abfallenderegulierung (Art. 5, 6) auf Ressourcenschutz durch Kreislaufführung. Auffällig ist das Fehlen einer Verbindungsvorschrift, die etwa die Richtwerte des Art. 5 Abs. 1 Critical Raw Materials Act mit der EU-AbfallrahmenRL durch Zielgleichlauf oder gezielte Instrumentennutzung verbinde. Zwar enthält die EU-AbfallrahmenRL mit den gestuften Recyclingquoten des Art. 11 Abs. 2 (55 % bis 2025, 60 % bis 2030, 65 % bis 2035) verbindliche, zeitlich gestufte Vorgaben. Diese steuern aber allein die Verwertung bereits entstandenen (Siedlungs-)Abfalls. Ein verbindliches Ziel zur Begrenzung des Ressourcenverbrauchs fehlt. Außerhalb der Recyclingquoten fehlt es auch an scharfen Instrumenten für erweiterte Herstellerverantwortung und Abfallvermeidung (Art. 9), Ausnahme ist der neue Art. 9a zu Lebensmittelabfällen. Im Übrigen zeigen vor allem die Abfallenderegulungen ohne Rückkoppelung mit produktrechtlichen Vorgaben plastisch den Leerlauf dieses Rechtsregimes **Ziff. D.II.3.f)**.

Damit verfestigt sich auf Rahmenebene der Eindruck des Fehlens eines verbindlichen Leitkodex, der unzureichende Abstimmung der Rahmenwerke und der Unübersichtlichkeit von Rahmenrecht und ausformendem Spezialrecht. Die ungleiche Instrumentennutzung tritt auf Stoffstromebene hinzu (dazu sogleich **Ziff. D.II.3)**.

3. Steuerungsgrenzen am Beispiel wichtiger Stoffströme

Noch drastischer zeigt sich die Uneinheitlichkeit an Zielen und Instrumenten im stoffstromspezifischen Bestandsrecht. Aus der Zusammenschau ergibt sich ein prinzipiell funktionsfähiger, aber nicht systematisch bespielter Werkzeugkasten aus sechs nicht abschließenden, jedoch typischer Weise wiederkehrenden Steuerungstechniken:

- **Sammelquoten** (Input-Seite – Erfassung des Materials).
- **Recycling- und Verwertungsquoten** (Behandlung des gesammelten Materials).
- **Rezyklateinsatzquoten** (Nachfrageseite – verpflichtender Einsatz von Sekundärrohstoffen).
- **Abfallende-Kriterien** (Statuswechsel vom Abfall zum Produkt).
- **Erweiterte Herstellerverantwortung** (Organisations- und Finanzierungsverantwortung der Hersteller).
- **Produktrechtliche Vorgaben** (Ökodesign – Haltbarkeit, Reparierbarkeit, Recyclingfähigkeit).

Bemerkenswert ist weniger die Vielzahl der Spezialgesetze, die stoffstromspezifisch nur begrenzt zusammenfassbar ist, als die ungleiche und methodisch uneinheitliche Verteilung dieser sechs Techniken über die Stoffströme. Verpackungen und Batterien verfügen über fast alle, Altmetalle vor allem über Abfallende-Kriterien, Textilien über erweiterte Herstellerverantwortung ohne Quoten, Düngemittel über ein produktrechtliches Tor. Selbst die Berechnungsmethoden divergieren. Entlang der sechs wiederkehrenden Instrumente seien die **in Ziff. D.1.2.b)** vorgestellten Stoffströme hier noch einmal unter dem Gesichtspunkt der jeweils eingesetzten Ziele und Instrumente ausgeleuchtet.

Im Einzelnen:

a) Baustoffe

Für Baustoffe greift produktseitig die EU-BauprodukteVO mit erstmals verbindlichen Umwelt- und Nachhaltigkeitsanforderungen und einem digitalen Produktpass. Abfallseitig gilt für Bau- und Abbruchabfälle die Verwertungsquote von 70 % nach Art. 11 Abs. 2 der EU-AbfallrahmenRL. Eine unionsweite Abfallende-Regelung für mineralische Bau- und Abbruchabfälle fehlt bislang und wird auf nationaler Ebene vorgenommen. Sammelquoten, Rezyklateinsatzquoten und eine erweiterte Herstellerverantwortung sind nicht ausgeprägt.

b) Elektroschrott und Batterien

Elektro- und Elektronikgeräte unterliegen mit der EU-WEEE Sammel-, Verwertungs- und Recyclingquoten sowie der erweiterten Herstellerverantwortung, stofflich flankiert durch die EU-RoHS. Für Batterien bündelt die EU-BatterieVO nahezu das gesamte Instrumentarium, nämlich Sammelquoten, Recyclingeffizienz- und Materialrückgewinnungsziele, verbindliche Rezyklateinsatzquoten (u. a. Kobalt, Blei, Lithium, Nickel), erweiterte Herstellerverantwortung und produktbezogene Anforderungen. Dieser Stoffstrom ist am umfassendsten reguliert.

c) Metalle

Für Metalle fehlt ein eigenständiger Stoffstromrechtsakt. Der größte Metallschrottstrom wird über die EU-AltfahrzeugRL mit Wiederverwendungs- und Verwertungsquoten (85 % bzw. 95 %) und Herstellerverantwortung erfasst, ergänzt um die EU-3R-TypgenehmigungsRL. Beide sollen durch die kurz vor der Verabschiedung stehende End-of-Life Vehicles Regulation (EU-AltfahrzeugVO) ersetzt werden. Das Spezifikum der Metalle sind die unionsweiten Abfallende-Verordnungen, die Verordnung (EU) Nr. 333/2011 (Eisen-, Stahl- und Aluminiumschrott) und die Verordnung (EU) Nr. 715/2013 (Kupferschrott), während Rezyklateinsatzquoten fehlen.

d) Verpackungen

Verpackungen sind mit der EU-VerpackungsVO, die die Richtlinie 94/62/EG zum 12.08.2026 ablöst, nahezu vollständig instrumentiert, nämlich Sammlung über erweiterte Herstellerverantwortung und Pfandsysteme, Recyclingquoten, verbindliche Rezyklateinsatzquoten für Kunststoffverpackungen sowie produktbezogene Vorgaben zu Recyclingfähigkeit, Mehrweg und Minimierung. Neben den Batterien ist dies der am dichtesten geregelte Stoffstrom.

e) Textilien

Für Textilien besteht noch kein eigenständiger Rechtsakt. Mit der Richtlinie (EU) 2025/1892 (Textil- und Lebensmittelnovelle der EU-AbfallrahmenRL) wird, aufbauend auf der seit dem 01.01.2025 geltenden Getrenntsammelpflicht, erstmals eine verpflichtende erweiterte Herstellerverantwortung für Textilien eingeführt, die die Mitgliedstaaten bis zum 17.04.2028 einzurichten haben. Sammel-,

Recycling- oder Rezyklateinsatzquoten fehlen bislang bewusst. Produktseitig sind delegierte Rechtsakte zur EU-ÖkodesignVO für Textilien in Vorbereitung.

f) Düngemittel

Düngemittel werden über die Verordnung (EU) 2019/1009 (EU-DüngProdVO) erfasst. Ihr Spezifikum ist, dass das Ende der Abfalleigenschaft nicht abfallrechtlich, sondern produktrechtlich verankert wird. Die abfallrechtlichen Anforderungen gelten als erfüllt, wenn ein aufbereitetes Material den produktrechtlichen Anforderungen entspricht und das Konformitätsverfahren durchlaufen hat (Art. 19 EU-DüngProdVO). Dieser Ansatz kann als Modell für ein ressourcenkreislauforientiertes Abfallende dienen, dazu sogleich **Ziff. D.II.4.c).**

g) Lebensmittel- und Bioabfälle

Für Lebensmittel- und Bioabfälle enthält die EU-AbfallrahmenRL die getrennte Sammlung von Bioabfällen (Art. 22, verpflichtend seit dem 31.12.2023) sowie, eingeführt durch die Richtlinie (EU) 2025/1892, erstmals verbindliche Reduktionsziele für Lebensmittelabfälle (Art. 9a), nämlich bis 2030 eine Verringerung um 10 % in Verarbeitung und Herstellung und um 30 % pro Kopf in Einzelhandel, Gastronomie und Haushalten, gemessen am Durchschnitt der Jahre 2021 bis 2023. Hervorzuheben ist, dass dieser Stoffstrom als einziger ein verbindliches Reduktionsziel an der Verbrauchsseite kennt – ein Instrument, das im sechsteiligen Werkzeugkasten gerade fehlt.

Die folgende Übersicht zeigt, wie ungleich die sechs typischen Steuerungstechniken über die betrachteten Stoffströme verteilt sind:

	Sammel- quoten	Recyc- ling-/ Ver- wer- tungs- quoten	Rezyklat- ein- satzquo- ten	Abfal- lende- Kriterien	Erw. Her- steller- verant- wortung	Produkt- rechtl. Vorgaben
Bau- stoffe	–	+	–	–	–	+
Elekt- ro- schrott u. Bat- terien	+	+	+	–	+	+
Me- talle	(+)	+	–	+	(+)	(+)
Verpa- ckun- gen	+	+	+	–	+	+
Texti- lien	(+)	–	–	–	+	(+)
Dün- gemit- tel	–	–	–	+	–	+
Le- bens- mittel- u. Bio- abfälle	(+)	–	–	–	–	–

+ = vorhanden bzw. verbindlich ausgestaltet; (+) = nur ansatzweise, ohne Quote oder lediglich national geregelt; – = fehlt.

4. Potentiale des EU Circular Economy Act zur Effektivierung und Konsolidierung des europäischen Rechtsbestands

Ausgehend davon erschließt sich das Potential des EU-CEA als überwölbender, verklammernder Rechtsrahmen. Das Bestandsrecht bietet in Rahmenrecht und Stoffstromrecht eine breite Vorarbeit in Rohstoff-, Produkt- und Kreislaufrecht. Es fehlt ein klarer Leitkodex mit einer verbindenden Leitidee der gesteuerten Ressourcennutzung.

Der Bedarf einer Leitbildsetzung und Verklammerung erscheint in den Ankündigungen der EU-Kommission wie in den Forderungen von Wirtschaft und Umweltverbänden gleichermaßen vordringlich. So unterschiedlich die Motive sind, Entlastung hier, Ambition dort, so einig ist man im Ruf nach einem kohärenten Rahmen, vgl. dazu

die Ausführungen zum Leitbildbedarf für den EU-CEA im **Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments**³⁸:

„The strategic significance of the CEA lies in its potential to address a triple challenge: economic security, environmental crisis, and industrial competitiveness. Firstly, it could act as a geopolitical shield; by mandating the recovery of materials, especially critical, from waste streams – such as permanent magnets from electric vehicles and rare earths from e-waste – the EU could reduce its reliance on volatile foreign supply chains, thereby supporting the objectives of the Critical Raw Materials Act. Secondly, the economy faces growing vulnerabilities as material supplies tighten, while health and the environment are increasingly threatened by the impacts of unsustainable resource use. With the United Nations calculating resource extraction and processing responsible for around 50 % of global greenhouse gas emissions and 90 % of biodiversity loss, and a product's design responsible for around 80 % of its environmental impact, the CEA is a crucial initiative to address these intertwined environmental and societal pressures. Finally, transitioning to circularity is projected to increase EU GDP by up to 0.5 % and create approximately 700 000 new jobs, particularly in the labour-intensive repair and recycling sectors.“

Weiterhin die Studie der **Boston Consulting Group im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI)**³⁹ zum erforderlichen langfristigen, konsolidierenden und harmonisierenden Ansatz:

„Dem unternehmerischen Handeln kommt zentrale Bedeutung zu, doch erfordert die Transformation der deutschen Industrie auch einen verlässlichen regulatorischen Rahmen. Unternehmen benötigen konsistente und langfristige Rahmenbedingungen, um Investitionen in Technologien, Anlagen und Infrastruktur sicher planen zu können. Derzeit wirkt der regulatorische

³⁸ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3 f.

³⁹ Studie der Boston Consulting Group im Auftrag des Bundesverbandes der Deutschen Industrie (BDI), a.a.O., S. 134,136.

Rahmen jedoch teilweise hemmend. Er wird in der EU uneinheitlich angewendet, ist oft komplex ausgestaltet und verzögert Prozesse. Zudem fehlt es vielerorts an einer konsequenten Umsetzung, sodass trotz bestehender Regelungen keine ausreichende Investitionssicherheit entsteht. Daher müssen im Kontext der Circular Economy zentrale Vorgaben – zum Beispiel zur Dekarbonisierung auf EU-Ebene – harmonisiert werden, eine Vereinfachung komplexer oder unnötig belastender Regulierungen ist erforderlich, und bestehende Vorgaben sind konsequenter zu vollziehen, damit Marktakteure Planungssicherheit erhalten und zirkuläre Lösungen verlässlich skaliert werden können.“

Ebenso das **Beratungsunternehmen PricewaterhouseCoopers (PwC)** gleichermaßen zu Leitbild- und Kohärenzbedarf in einer Analyse der bisherigen Planungen des EU-CEA⁴⁰:

„Der CEA ist dabei kein isoliertes Vorhaben, sondern Teil des übergeordneten Green Deal sowie des Clean Industrial Deal der EU. Er soll bestehende Initiativen wie die Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR), die Waste Framework Directive und den Critical Raw Materials Act strategisch zusammenführen. Ziel ist es, fragmentierte Einzelmaßnahmen in einem kohärenten Rechtsrahmen zu bündeln – mit dem Anspruch, ökologische Nachhaltigkeit, wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und strategische Autonomie Europas gleichermaßen zu fördern. [...] Trotz des EU-Versprechens eines einheitlichen Binnenmarkts bleibt die Realität im Bereich der Circular Economy fragmentiert. Gerade beim Handel mit Sekundärmaterialien zeigt sich, wie groß die Lücke zwischen Anspruch und Umsetzung ist: Unterschiedliche nationale Vorgaben verhindern einen effizienten Austausch von Sekundärrohstoffen, obwohl diese für zirkuläre Geschäftsmodelle von zentraler Bedeutung wären. Statt eines integrierten Marktes dominiert ein regulatorischer Flickenteppich. Das Ergebnis? Viel Potenzial, wenig Praxis.“

⁴⁰ PwC: „Einblicke in den Circular Economy Act: Ein bestimmendes Rahmenwerk für Europas ab 2026?, 2025, <https://blogs.pwc.de/de/sustainability/article/250893/einblicke-in-den-circular-economy-act-ein-bestimmendes-rahmenwerk-fuer-europas-ab-2026/>, letzter Aufruf 01.07.2026.

Genauso auch der **Deutsche Naturschutzring (DNR)** mit dem Dachgesetzgedanken in einer Stellungnahme⁴¹:

„This is where the Circular Economy Act (CEA) announced by the European Commission can step in if, as a framework law, it closes gaps in existing legislation, improves the implementation of measures and removes obstacles to circular economy business models.“

Vor diesem Hintergrund erscheint die bisherige Ankündigung der EU-Kommission, den EU-CEA als Drei-Säulen-Modell mit Änderung einzelner Richtlinien (EU-AbfallrahmenRL, EU-DeponieRL und EU-WEEE) sowie punktuellen Nachsteuerungen im spezielleren Bestandsrecht auszugestalten, zu kurz gegriffen. Aufsetzend auf den Anspruch, den die EU-Kommission selbst für den EU-CEA formuliert hat, kann nur ein überwölbendes Stammgesetz mit politikplanendem Ansatz dem bestehenden Steuerungsbedarf funktional gerecht werden⁴²:

Zum **Leitbildbedarf sowie zum Bedarf überwölbender Zielsetzungen mit dynamischer Steuerung entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050**: Dem Bestandsrecht fehlt ein verbindender Leitkodex als Dachgesetz, der die verstreuten Einzelregelungen unter der Leitidee einer gesteuerten Ressourcennutzung zusammenführt und ihnen ein gemeinsames, absolutes Ziel der Verbrauchssenkung vorgibt. Ein solches Leitbild – samt überwölbender, entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050 dynamisch nachgesteuerter Zielsetzungen – ist Voraussetzung dafür, dass die bestehenden Rahmen- und Stoffstromwerke überhaupt auf ein einheitliches Ziel hin ausgerichtet werden können.⁴³

Zum **Abstimmungs-/Verklammerungsbedarf**: Damit ein überwölbendes Ziel – etwa zum Pro-Kopf-Verbrauch oder zum Anteil kreislauffähiger Materialien – Wirkung entfaltet, muss es in abgestimmte Beitragsquoten der Rahmenwerke übersetzt werden: Der EU Critical Raw

⁴¹ DNR: „The European Circular Economy Act: Paving the way for a resilient and sustainable economy in the EU“, 2025, https://www.dnr.de/sites/default/files/2025-12/DNR%20position_Circular%20Economy%20Act_EN.pdf, letzter Aufruf 01.07.2026.

⁴² Ebenso Hentschel, 2026, a.a.O.: Eine umfassende europäische Ressourcenschutzregelung sollte – in Parallele zum europäischen Klimagesetz – als Verordnung ergehen, dort S. 59; die bislang geplante Verordnung über die Kreislaufwirtschaft fokussiere demgegenüber zu stark auf die Förderung der Kreislaufwirtschaft und auf einen einzelnen Stoffstrom, ohne einen breiten Ansatz mit verbindlichen Reduktionszielen für den Ressourcenverbrauch im Einklang mit den planetaren Grenzen, dort S. 65.

⁴³ Vgl. Heß/Hörtzsch, 2023, a.a.O., dort S. 7 f., außerdem Hentschel, 2026, a.a.O., dort S. 19 f., sowie Dittrich/Dierk/Wilts, 2025, a.a.O., dort S. 3 ff.

Materials Act, die EU-ÖkodesignVO und die EU-AbfallrahmenRL hätten jeweils einen bezifferten Anteil zur Zielerreichung beizutragen. Eine solche Verklammerung über Zielgleichlauf und Beitragsquoten fehlt bislang.

Zum **Verbindungsbedarf von Rahmenrecht und Spezialrecht**: Die so verteilten Rahmenziele müssen in das stoffstromspezifische Spezialrecht hineinwirken. Erforderlich sind Anpassungspflichten, die die Beitragsquoten der Rahmenwerke in stoffstromscharfe Vorgaben – Sammel-, Verwertungs- und Rezyklateinsatzquoten sowie Abfallendekriterien – übersetzen, damit Rahmen- und Spezialrecht denselben Zielen folgen.

Zum **Vereinheitlichungsbedarf des Spezialrechts**: Schließlich ist der Instrumenteneinsatz innerhalb des Spezialrechts zu vereinheitlichen. Die sechs wiederkehrenden Steuerungstechniken sind – soweit zielführend – stoffstromübergreifend anzugleichen, methodisch zu harmonisieren (etwa durch einheitliche Berechnungsmethoden) und dort nachzuverichten, wo sie bislang nur punktuell zum Einsatz kommen.

Grafisch dargestellt ergibt sich folgendes Bild:



Als neues Stammgesetz mit politikplanendem Ansatz kann der EU-CEA den Schritt in ein Ressourcenkreislaufrecht gehen, das das Ziel einer gesteuerten Ressourcennutzung zur Sicherung wirtschaftlicher Rohstoffunabhängigkeit und Verbrauchsbegrenzung zusammenführt, mit Klima-

zielen und Dekarbonisierung kurzschließt und auf etabliertes Bestandsrecht aufsetzt⁴⁴.

In seiner Funktion als Dachgesetz kann er sich auf bloße Zielvorgaben und Verpflichtungen zur Instrumentennutzung beschränken, die im Übrigen teils im bestehenden Rahmen- und Stoffstromrecht angelegt sind, teils dort ergänzt werden können. Als Politikplanungsrecht mit verbindlichen Zeithorizonten zur Zielerreichung wirkt er nicht disruptiv, sondern langfristig konsolidierend und nachsteuernd innerhalb des Bestandsrechts entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050. Zugleich ermöglicht er Planung, Umsetzung, Monitoring/Kontrolle und Nachsteuerung.

Rechtlich lässt sich ein solches Dachgesetz auf die vorhandenen Unionskompetenzen stützen. Soweit der EU-CEA – wie von der Kommission beabsichtigt – den Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe vollendet und produktbezogene Anforderungen vereinheitlicht, trägt ihn die Binnenmarktkompetenz des Art. 114 AEUV, auf die bereits der EU Critical Raw Materials Act und die EU-ÖkodesignVO gestützt sind. Soweit er umweltbezogene Ziele – insbesondere zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs – verbindlich macht, ist die Umweltkompetenz des Art. 192 Abs. 1 AEUV einschlägig, die auch das EU-Klimagesetz und die EU-WVO trägt; eine Doppelabstützung ist möglich. Zu beachten ist allein, dass Maßnahmen überwiegend steuerlicher Art nach Art. 192 Abs. 2 lit. a) AEUV der Einstimmigkeit im Rat unterliegen; fiskalische Lenkung sollte daher als Möglichkeit eröffnet, nicht als zwingende Pflicht ausgestaltet werden, während die übrigen Instrumente im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beschlossen werden können. Dem Subsidiaritätsgrundsatz (Art. 5 Abs. 3 EUV) ist Genüge getan: Ein funktionsfähiger Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe, ein unionsweites Level Playing Field und grenzüberschreitend wirksame Reduktionsziele lassen sich auf mitgliedstaatlicher Ebene nicht hinreichend erreichen und rechtfertigen gerade das Tätigwerden des Unionsgesetzgebers.

Damit im Einzelnen zu den konkreten Regelungsbedarfen hinsichtlich Zielsetzungen und Instrumenten, mit denen der europäische Gesetzgeber zunächst sein eigenes weiteres Rechtssetzungs- und Umsetzungsprogramm festlegen und zugleich vermittels europarechtlicher Anpassungspflichten die Mitgliedsstaaten ins Handeln versetzen würde:

⁴⁴ Zur Rohstoffabhängigkeit Deutschlands vgl. Studie der Boston Consulting Group im Auftrag des BDI, a.a.O., S. 2, 8: Deutschland ist die materialintensivste Volkswirtschaft der EU; bei Metallerzen liegt die Importquote bei über 99 %, bei Seltenen Erden bei 66 %.

- a) Verbindliche Quoten zur Senkung des Einsatzes von Primärrohstoffen und zur Nutzung von Sekundärrohstoffen

Zum Thema verbindliche Leitziele und Quoten zur Senkung des Einsatzes von Primärrohstoffen heißt es im Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments⁴⁵:

„A choice must be made between efficiency measures or targets to reduce absolute resource consumption to achieve the EU's objectives for strategic autonomy, a smaller material footprint, and decoupled economic growth and material consumption.“

„The State of the Environment 2025 report warns EU waste generation and material consumption is unsustainable, at approximately 14 tonnes per capita per year in 2024, significantly above the global average and planetary boundaries. While the EU has improved waste management through increased recycling, substantial resource use reductions and related environmental impact cannot be achieved by recycling alone“

Dass selbst das von der Kommission verfolgte Ziel einer Verdoppelung der Kreislaufnutzungsrate auf 24 % bis 2030 durch eine Steigerung des Recyclings allein nicht erreichbar ist⁴⁶, bestätigt die Europäische Umweltagentur ausdrücklich.⁴⁷ Der EU-CEA kann diesen Anspruch einlösen, indem er ein verbindliches, zeitlich gestuftes Ziel zur absoluten Senkung des Pro-Kopf-Primärrohstoffverbrauchs (Raw Material Consumption) sowie ein verbindliches Ziel zum Anteil kreislauffähiger Materialien festlegt und diese Ziele auf das Bestandsrecht durchschlagen lässt – insbesondere, indem

⁴⁵ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 1.

⁴⁶ Zur Unerreichbarkeit substanzielle Senkungen des Ressourcenverbrauchs durch Recycling allein vgl. die Studie von Fraunhofer ISI/Öko-Institut und Freier Universität: „Modell Deutschland Circular Economy – Modellierung und Folgenabschätzung einer Circular Economy in 9 Sektoren in Deutschland“, 2023, S. 7, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Unternehmen/WWF-Modell-Deutschland-Circular-Economy-Modellierung.pdf>, letzter Aufruf: 01.07.2026: Die dort für das ambitionierte Szenario ausgewiesene Reduktion des Rohstoffkonsums (RMC) um 179 Mt bzw. 27 % bis 2045 wird maßgeblich durch verbrauchsseitige Maßnahmen mit Schwerpunkt auf Vermeidung und Reduktion (obere R-Strategien) erzielt, nicht durch Recycling allein.

⁴⁷ Vgl. Europäische Umweltagentur (EEA), „Circular material use rate in Europe (Indikator)“, <https://www.eea.europa.eu/en/analysis/indicators/circular-material-use-rate-in-europe>, letzter Aufruf: 01.07.2026: Demnach ist das Ziel einer Verdoppelung der Kreislaufnutzungsrate auf 24 % bis 2030 durch eine bloße Steigerung des Recyclings nicht erreichbar und zusätzlich eine Verringerung des Materialverbrauchs erforderlich.

er die bislang unverbindlichen Richtwerte des Art. 5 Abs. 1 EU Critical Raw Materials Act in verbindliche Beitragsvorgaben überführt. Ein solches Ziel richtet sich auf den Primär-(Neu-)Rohstoffverbrauch, nicht auf die Wirtschaftsleistung: Es entkoppelt das Wachstum vom Primärrohstoffeinsatz und bleibt über eine gesteigerte Kreislaufführung mit wirtschaftlichem Wachstum vereinbar⁴⁸. Mehr noch fällt ein solches Ziel mit dem industriepolitischen Resilienzinteresse zusammen⁴⁹: Die Absenkung des Pro-Kopf-Verbrauchs an Primärrohstoffen verringert zugleich den Bedarf an importierten Neurohstoffen und damit die strategische Importabhängigkeit. Verbrauchsbegrenzung und Wettbewerbsfähigkeit stehen daher nicht in Spannung zueinander. Das Ziel aktiviert zugleich verbindlich die oberste Stufe der Abfallhierarchie (Art. 4 Abs. 1 EU-AbfallrahmenRL): Eine absolute Verbrauchsbegrenzung ebenso wie Anforderungen an Langlebigkeit und Wiederverwendung sind Abfallvermeidung im Rechtssinn. Sie überführen die bislang weitgehend nur programmatisch gehaltene Abfallvermeidung des geltenden Rechts in verbindliche Steuerung⁵⁰.

b) Anforderungen an Lebensdauer zur Ressourcenschonung

Zum Thema längere Lebensdauer zur Ressourcenschonung heißt es im Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, hier Bezug nehmend auf den Austausch der

⁴⁸ Zur Vereinbarkeit der Senkung des Primärrohstoffverbrauchs mit wirtschaftlichem Wachstum vgl. Studie der Boston Consulting Group im Auftrag des BDI, a.a.O., dort S. 17: Zirkularität entkoppelt Wohlstand vom Ressourcenbedarf und ermögliche „*mehr Wertschöpfung mit weniger Ressourcen*“, also Wachstum ohne Steigerung des Ressourcenbedarfs, außerdem S. 30, wonach die ausgewiesene zusätzliche Bruttowertschöpfung von über 65 Mrd. Euro bis 2045 gerade bei erhöhter Materialeffizienz und Rohstoffunabhängigkeit erzielt wird und dabei die Reduktion der Primärmaterialproduktion bereits berücksichtigt ist.

⁴⁹ Bei ausgebauter inländischer Aufbereitung könnte sich die Importabhängigkeit bis 2045 in den Segmenten Mobilität, Energie und Maschinenbau bei seltenen Erden um 20 bis 40 % und bei strategischen Batteriematerialien um 10 bis 15 % verringern; Studie der Boston Consulting Group im Auftrag des BDI, a.a.O., dort S. 32. Zur wettbewerbspolitischen Rahmung der Kreislaufwirtschaft – Verknüpfung von Dekarbonisierung, Resilienz und Wettbewerbsfähigkeit – grundlegend die Berichte Draghi, „The future of European competitiveness“, 2024, und Letta, „Much more than a market“, 2024, auf die auch das Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3, Bezug nimmt.

⁵⁰ Zur Abfallvermeidung – einschließlich abfallarmer Produktgestaltung, Wiederverwendung und Verlängerung der Lebensdauer – als bislang weitgehend programmatischer Ressourcenschutzstrategie Hentschel, 2026, a.a.O., S. 71 ff.

EU-Kommission mit der Expert Group on Circular Economy und Sustainable Production and Consumption⁵¹:

„Many stressed the importance of waste prevention, reuse and repair.“

Der EU-CEA kann diesen Anspruch einlösen, indem er verbindliche Anforderungen an die Langlebigkeit, Reparierbarkeit und Wiederverwendbarkeit von Produkten setzt, die in konkretisierende delegierte Rechtsakte der EU-ÖkodesignVO – etwa zu Mindesthaltbarkeit, Ersatzteil- und Software-Verfügbarkeit sowie einem Reparierbarkeitsindex – zu übersetzen sind. Ökonomisch flankiert wird dieser Designansatz durch die gebührenmodulierte erweiterte Herstellerverantwortung (dazu sogleich **Ziff. D.II.4.d**).

- c) Neuordnung des Abfallenderechts: Ressourcenkreislauforientiertes Produktrecht, das Abfälle als Ressource begreift, nicht als Entsorgungsproblem

Zum Thema Neuordnung des Abfallenderechts heißt es im Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments⁵²:

„The lack of harmonised criteria to determine when waste ceases to be waste and becomes a product is identified as a primary barrier to competitiveness. Currently, 27 divergent national regimes create legal uncertainty and hinder the cross-border flow of secondary raw materials.“

Das Ziel einer Harmonisierung der Abfallendevorschriften kann der EU-CEA am besten durch verbindliche Vorgaben für eine fortschreitende Harmonisierung des Abfallenderechts erreichen, insbesondere durch sukzessive Ergänzung der unionsweiten Abfallendeverordnungen, vorzugswürdig aber durch die zunehmende Verankerung der Abfallendekriterien unmittelbar im Produktrecht, das aufbereitete Stoffe von vornherein als Sekundärressource und nicht als Entsorgungsproblem begreift.

Als Vorbild kann insoweit Art. 19 der EU-DüngProdVO dienen: Er bestimmt, dass ein aufbereitetes Material, das die produktrechtlichen Anforderungen erfüllt und das Konformitätsverfahren durchlaufen hat, die Abfalleigenschaft verliert. Der Statuswechsel wird also produktrechtlich und nicht abfallrechtlich vollzogen. Auf diese

⁵¹ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3.

⁵² Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 1.

Weise wird die Verantwortung für die Prüfung der Abfallendeeigenschaft vom Abfallbewirtschafter zum Produzenten verlagert und damit an die Stelle, die am besten die Rohstofffähigkeit eines Abfalls beurteilen kann⁵³. Dieses Modell ließe sich stoffstromweise auf weitere Sekundärrohstoffe übertragen.

d) Anforderungen an öffentliche Vergabe und Fiskalinstrumente

Zum Thema öffentliche Vergabe und Fiskalinstrumente heißt es im Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, teils Bezug nehmend auf den Austausch der EU-Kommission mit der Expert Group on Circular Economy und Sustainable Production and Consumption⁵⁴:

„The minutes of this meeting reflect that the directors broadly agreed that the CEA should strengthen the single market for secondary raw materials, with priority given to harmonising end-of-waste criteria [...] as well as boosting demand through [...] green public procurement.“

„The Commission has explained that measures included in the CEA could be based on three pillars [...] and considering additional measures (e.g. harmonisation of environmental tax [...])“

Auf der Beschaffungsseite kann der EU-CEA an die Vergaberegeln des Art. 65 EU-ÖkodesignVO anschließen und eine sekundärrohstofforientierte öffentliche Beschaffung verlangen. Fiskalisch lässt sich an die ökologische Modulierung der erweiterten Herstellerverantwortung (Art. 8a Abs. 4 lit. b) EU-AbfallrahmenRL) anknüpfen: Nach Haltbarkeit und Reparierbarkeit gestaffelte Beiträge setzen einen ökonomischen Anreiz für langlebiges Produktdesign. Weitergehende steuerliche Lenkungsinstrumente sowie die Verordnung (EU) 2020/852 (EU-TaxonomieVO) als Rahmen für nachhaltige Investitionen können flankierend hinzutreten – wobei Maßnahmen überwiegend steuerlicher Art der Einstimmigkeit unterlie-

⁵³ Vgl. dazu grundsätzlich Kopp-Assenmacher/Ionis: „Rechtsgutachten zur Frage des Endes der Abfalleigenschaft von Phosphorrezyklaten“, 2025, https://www.bmbf-rephor.de/wp-content/uploads/2024/10/Rechtsgutachten_Abfallende_Phosphorrezyklat.pdf, letzter Aufruf: 01.07.2026. Dieselben: „Zum Ende der Abfalleigenschaft von Phosphorrezyklaten“, AbfallR 2025, S. 22 ff.

⁵⁴ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 2 f.

gen (siehe **Ziff. D.II.4**) und daher als Option, nicht als Pflicht auszugestalten sind.

e) Governance – Planung, Umsetzung, Kontrolle, Nachsteuerung

Zum Thema Governance heißt es im Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, hier Bezug nehmend auf den Austausch der EU-Kommission mit der Expert Group on Circular Economy und Sustainable Production and Consumption⁵⁵:

„Many stressed the importance of [...] simplifying implementation through digitalisation, streamlined permitting, and clearer, more coherent EU rules.“

Der EU-CEA kann dieser Aufgabe gerecht werden, indem er einen Governance-Zyklus aus Planung, Umsetzung, Monitoring und Nachsteuerung entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050 etabliert, der den Umbau des Bestandsrechts steuert. Anknüpfen lässt sich an vorhandene Instrumente – allen voran nationale Ressourcenpläne nach dem Vorbild der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne der EU-GovernanceVO bzw. der nationalen Wiederherstellungspläne nach EU-WVO, den Digitalen Produktpass der EU-ÖkodesignVO sowie bestehende digitale Elemente der EU-AbfallrahmenRL, ergänzt um neue Berichts- und Rückmeldungssysteme.

⁵⁵ Briefing des Wissenschaftlichen Dienstes des Europäischen Parlaments, a.a.O., S. 3.