

Europas Ressourcenwende braucht ein Dachgesetz

Der Circular Economy Act (CEA) als Steuerungsrahmen für die Kreislaufwirtschaft

Eckpunktepapier auf Grundlage eines Rechtsgutachtens

Die EU steht vor der Herausforderung, die Wirtschaft kreislauffähiger zu gestalten und die Resilienz und Unabhängigkeit von Primärrohstoffen zu stärken. Vor diesem Hintergrund haben der WWF und der Umweltdachverband Deutscher Naturschutzring (DNR) ein Rechtsgutachten in Auftrag gegeben, wie der Circular Economy Act (CEA) gesetzgebungstechnisch aufgebaut werden sollte, um die Sicherung von Rohstoffen, die Senkung des Ressourcenverbrauchs und die Stärkung der Kreislaufwirtschaft voranzubringen.

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

Für große Aufgaben wie den langfristigen Umbau zur Kreislaufwirtschaft sollte die EU-Kommission **den CEA als Dachgesetz in Form einer Verordnung mit verbindlichen Ressourcenzielen entlang mehrjähriger Zeithorizonte** etablieren. Eine solche politikplanende Gesetzgebungstechnik mit Steuerungselementen kann den regulatorischen Flickenteppich des Umwelt-, Abfall- und Produktrechts auf übergeordnete Ziele ausrichten und die Weichen für ein vorausschauendes und verlässliches Ressourcenkreislaufrecht stellen. Die Verzahnung bestehender, einzelner Rahmen- und Stoffstromgesetze stärkt die Wirkung und Effizienz bestehender Gesetze und Instrumente und ebnet den Weg für mehr wirtschaftliche Resilienz und Unabhängigkeit von Primärrohstoffen.



Das Schaubild zeigt, wie der CEA als überwölbendes Stammgesetz das bestehende Rahmen- und Stoffstromrecht auf gemeinsame Ziele ausrichtet.

Relevanz der politikplanenden Gesetzgebungstechnik für den CEA

Die Europäische Kommission zielt mit dem CEA gleichermaßen auf eine Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate von 12,2 % (2024) auf 24 % bis 2030 ab sowie auf die Verringerung der Abhängigkeit von kritischen Rohstoffen und einen funktionierenden Binnenmarkt für Sekundärrohstoffe und kreislauffähige Produkte.

Die EU-Kommission plant hierfür ein sogenanntes 3-Säulen-Modell basierend auf:

1) einer Anpassung der Abfallrahmen- und der Deponierichtlinie, 2) einer Revision der WEEE-Richtlinie sowie 3) ergänzenden Einzelmaßnahmen. Der politische Anspruch des angekündigten CEA ist gut. Das Gutachten zeigt auf, wie dieser Anspruch gesetzgebungstechnisch dauerhaft und rechtsaktübergreifend abgesichert werden könnte und argumentiert für einen CEA **als übergeordnetes Kreislaufwirtschaftsgesetz mit gemeinsamem Leitbild und Steuerungswirkung**. Dies hätte folgende Vorteile:

- 1. Aufeinander abgestimmte und verbindliche Ziele sind wirksamer.** Das europäische Bestandsrecht wie der Critical Raw Materials Act (CRMA), die Ökodesign-Verordnung, die Abfallrahmenrichtlinie sowie das Stoffstromrecht sind historisch gewachsen und stellen bislang kein kohärentes Ressourcenkreislaufrecht, sondern ein Nebeneinander ohne verbindendes Leitbild und ohne gemeinsame Ziele dar. Der CRMA beispielsweise hat zum Ziel, bis 2030 25 % des Jahresverbrauchs strategischer Rohstoffe aus Recycling zu decken. Andere Rechtsakte wie etwa die Ökodesign-Verordnung, die Abfallrahmenrichtlinie oder das Stoffstromrecht sind jedoch nicht verpflichtet, ihre Regelungen auf dieses Ziel auszurichten. Dadurch entstehen Regelungslücken und ungenutzte Synergien. Genau diese Verzahnung der einzelnen Rahmengesetze auf ein übergeordnetes Ziel könnte der CEA als übergeordnetes Steuerungsgesetz leisten.
- 2. Ein übergeordnetes Ziel zur Senkung des Primärrohstoffverbrauchs verringert die Abhängigkeit.** Als mögliche übergeordnete Zielgröße bietet sich die Senkung des absoluten Ressourcenverbrauchs von Primärrohstoffen an. Sie adressiert den Ressourcenbedarf der gesamten Volkswirtschaft und richtet sämtliche Instrumente der Kreislaufwirtschaft von der Produktgestaltung über Wiederverwendung und Reparatur bis hin zu Recycling und Rezyklateinsatz auf ein gemeinsames Ziel aus. Die effizienteste Ressource ist diejenige, die gar nicht erst gewonnen und verarbeitet werden muss. Die von der Kommission angestrebte Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate ist hierfür ein wichtiger Baustein. Sie allein gewährleistet jedoch nicht, dass der Einsatz von Primärrohstoffen tatsächlich sinkt. Steigt der Gesamtmaterialverbrauch schneller als die Kreislaufnutzungsrate, können Effizienzgewinne teilweise wieder aufgehoben werden. Der CEA sollte daher neben sektoralen Zielen wie Recycling-, Sammel- und Rezyklateinsatzquoten auch ein verbindliches Ziel zur Senkung des absoluten Primärrohstoffverbrauchs festlegen. Ein solches Leitziel würde die bestehenden Rechtsakte auf eine gemeinsame Zielrichtung ausrichten, Rebound-Effekte begrenzen und die Kohärenz der europäischen Ressourcenpolitik stärken. Zugleich würde es die Voraussetzungen verbessern, die Abhängigkeit von Primärrohstoffen langfristig zu reduzieren und die Versorgungssicherheit zu erhöhen.
- 3. Ein funktionierender Binnenmarkt für zirkuläre Wertschöpfung erhöht Ressourceneffizienz, die Wettbewerbsfähigkeit und die Versorgungssicherheit der EU.** Das Ziel, den EU-weiten Binnenmarkt für Sekundärmaterialien und kreislauffähige Produkte auszubauen, ist zentral. Aktuell sind typische Steuerungstechniken wie Sammel-, Recycling- und Rezyklateinsatzquoten, Abfallendekriterien, erweiterte Herstellerverantwortung (EPR) und produktrechtliche Vorgaben entlang der Wertschöpfungsketten, innerhalb der verschiedenen Stoffströme sowie länderspezifisch unterschiedlich stark ausgebaut. Dieser regulatorische Flickenteppich mit unterschiedlichen Abfallendekriterien, EPR-Systeme und Vollzugspraxis führt zu Ineffizienz, Marktbarrieren und rechtlichen Hindernissen. So schaffen Rezyklateinsatzquoten zwar mehr Nachfrage nach recyceltem Material, doch ohne Abfallendekriterien kann Recyclingmaterial, welches noch als Abfall gilt, nicht eingesetzt werden. Andersherum gibt es beispielsweise bei Düngemitteln Kriterien für das Abfallende, doch ohne verpflichtende Rezyklateinsatzquoten für Düngemittelhersteller fehlt die notwendige Nachfrage gegenüber dem billigen, importierten, fossilen Mineraldünger. Ein EU-weites Harmonisieren und Verzahnen der Steuerungsinstrumente entlang der verschiedenen R-Strategien (rethink, reduce, reuse, repair, refurbish, remanufacture, repurpose, recycle) ist daher zentral, um Angebot und Nachfrage und die notwendige Infrastruktur nach kreislauffähigen Materialien und Produkten zu fördern.

4. **Vorausschauende Politikplanung schafft Anreize und Planungssicherheit für Investitionen in und Innovationen zu kreislauffähigen Geschäftsmodellen.** Der Wechsel hin zur Kreislaufwirtschaft erfordert den Umbau ganzer Wertschöpfungsketten – von der Neuware zum Rezyklateinsatz, vom einmaligen Absatz zu Rücknahme- und Remanufacturing-Kreisläufen. Solche Systemumstellungen erfordern Investitionen mit Kapitalbindungen von 15 bis 30 Jahren. Punktuelle Richtlinienänderungen geben Unternehmen nicht ausreichend Investitionssicherheit. Ein politikplanender CEA mit verbindlichen Zielen entlang definierter Zeithorizonte schafft genau diese Planungssicherheit und macht Investitionen in die Kreislaufwirtschaft ökonomisch kalkulierbar.

Empfehlungen für die Regelungsarchitektur des CEA:

- Der CEA sollte als **Dachgesetz in Form einer Verordnung und als politikplanendes Stammgesetz** ausgestaltet werden, das über dem Bestandsrecht steht und dieses auf gemeinsame Ziele hin ausrichtet.
- Der CEA sollte neben der von der Kommission angestrebten Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate von 12,2 % (2024) auf 24 % bis 2030 auch **Ziele für 2040 und 2050** festlegen.
- Damit dieses Ziel jedoch tatsächlich zu mehr Unabhängigkeit von Primärrohstoffen, Ressourcensicherheit und geopolitischer sowie wirtschaftlicher Resilienz führt, bedarf es zusätzlich eines **verbindlichen Ziels zur absoluten Senkung des Primärrohstoffverbrauchs**. Dieses sollte als Begrenzung des Pro-Kopf-Verbrauchs (Raw Material Consumption) entlang der Zeithorizonte 2030, 2040 und 2050 formuliert werden. Aktuell liegt der jährliche Verbrauch bei 14,1 t pro Kopf (2024), was deutlich über dem globalen Durchschnitt und den planetaren Grenzen liegt. Die Forschung diskutiert Zielkorridore von 5 bis 7 t pro Person pro Jahr.
- Damit diese Ziele wirksam werden, sollte der CEA einen **Konsolidierungsauftrag** an europäische und nationale Normgeber beinhalten: Erstens müssen die übergeordneten Ziele auf die Rahmenrechtsakte wie den EU-CRMA, die EU-ÖkodesignVO und die EU-AbfallrahmenRL heruntergebrochen werden, sodass jeder dieser Rechtsakte einen bezifferten Anteil zur Zielerreichung beiträgt. Zweitens sollten diese Rahmenziele wiederum in die jeweiligen Stoffströme (Baustoffe, Elektrogeräte, Batterien, Metalle, Verpackungen, Textilien, Düngemittel, etc.) hineinwirken und stoffstromspezifische Vorgaben für Verwertungs-, Sammel- und Rezyklateinsatzquoten sowie Abfallendekriterien entwickelt werden.
- Der bestehende **Instrumentenmix** (Haltbarkeit, Reparaturfähigkeit, Quoten, Abfallendevorschriften, öffentliche Beschaffung, fiskalische Regelungen, etc.) sollte länder- als auch **stoffstromübergreifend harmonisiert** und aufeinander abgestimmt werden.
- Schließlich braucht der CEA einen **Governance-Mechanismus**, der Zielerreichung messbar und korrigierbar macht: durch Monitoring und Kontrolle, die digitale Erfassung von Stoffströmen, Berichtspflichten der Mitgliedstaaten und einen Nachsteuerungszyklus.

Ein solcher rechtsaktübergreifender Steuerungsrahmen ermöglicht es, die bestehenden Instrumente auf gemeinsame Ressourcenziele auszurichten und ihre Wirkung systematisch zu bündeln.

Als Dachgesetz mit Zielvorgaben, Zeithorizonten, dem Konsolidierungsauftrag und der Harmonisierung der Instrumentennutzung kann der CEA die Kohärenz des europäischen Ressourcenkreislaufrechts stärken und die Voraussetzungen schaffen, die Ziele der Kommission wie die Verdopplung der Kreislaufnutzungsrate bis 2030 sowie eine höhere Rohstoffresilienz wirksamer zu erreichen.

Das ausführliche Gutachten kann hier in [Deutsch](#) oder hier in [Englisch](#) eingesehen werden.

Vanessa Esslinger, Projektmanagerin Circular Economy

WWF Deutschland | Reinhardtstr. 18 | 10117 Berlin | DE

Telefon: +49 (0)30 311777-554 | Mobil: +49 151 18851504

Mail: vanessa.esslinger@wwf.de

Lena Steltzner, Referentin für nationale und europäische Kreislaufwirtschaft

Deutscher Naturschutzring (DNR) | Marienstr. 19-20 | 10117 Berlin

Telefon: +49 (0)30 6781775 927

Mail: lena.steltzner@dnr.de