Brüssel, 18. August 2025

Kreislaufwirtschaft als kommunale Zukunftsaufgabe

Grundsatzpositionierung der bayerischen und baden-württembergischen kommunalen Spitzen- und Landesverbände[1]

Die kommunale Ebene und insbesondere die Landkreise und (kreisfreien) Städte und ihre öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger sichern seit Jahrzehnten eine verlässliche, nachhaltige und sozialverträgliche Abfallverwertung und -beseitigung. Das bewährte System der kommunalen Daseinsvorsorge in Deutschland muss auch in einem fortentwickelten europäischen Binnenmarkt eine tragende Rolle spielen. Die Erfahrungen in Deutschland zeigen: Privatwirtschaftliche oder geteilte Zuständigkeiten führen zu höheren Kosten, Intransparenz und mehr Bürokratie. Das „Geschäft mit Abfall" lässt die zugrundliegenden ökologischen Ziele häufig in den Hintergrund treten.

Kreislaufwirtschaft ist zugleich ein zentrales europäisches Zukunftsthema. Der Deal für eine saubere Industrie und die Binnenmarktstrategie nehmen Bezug auf weitere Legislativverfahren, u. a. zur Änderung der Abfallrahmenrichtlinie, zur Harmonisierung der erweiterten Herstellerverantwortung sowie zu Produktpässen und harmonisierten Kennzeichnungspflichten. Die kommunale Ebene ist bereit, diese Bestrebungen aktiv zu unterstützen. Hierzu ist es erforderlich, dass die europäischen Rahmenbedingungen so gestaltet werden, dass es in Anerkennung des Subsidiaritätsgrundsatzes Sache der Mitgliedstaaten bleibt, wie die Sammelzuständigkeit innerstaatlich organisiert wird. Ressourcenschonung, Abfallvermeidung, Wiederverwendung und eine kommunale Recyclingwirtschaft können so effektiv und wirtschaftlich fortentwickelt werden.

Im Kontext des von der EU-Kommission angekündigten neuen Gesetzes zur Kreislaufwirtschaft für 2026 fordern wir deshalb:

„Low hanging fruits" wie Deponierungsverbot von Siedlungsabfällen nutzen

Im Deal für eine saubere Industrie werden die klimapolitischen Ziele in Ansehung einer geänderten weltpolitischen Lage ergänzend bewertet. Mehr als zuvor gilt es, vor allem gering investive und schnell wirksame Maßnahmen zu nutzen, um die Klimaziele zu erreichen. Durch ein zeitnahes Deponierungsverbot von Siedlungsabfällen könnten europaweit rund 190 Mio. Tonnen CO_2-Äquivalente eingespart werden.[2] Das

[1] Bayerischer Gemeindetag, Bayerischer Städtetag, Bayerischer Landkreistag, Bayerischer Bezirketag; Gemeindetag Baden-Württemberg, Städtetag Baden-Württemberg, Landkreistag Baden-Württemberg.
[2] Quelle: Umweltbundesamt, Klimarelevanz der Abfallwirtschaft 2011, S. 5; https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4061.pdf.

in vielen Mitgliedstaaten auf Müllkippen und Deponien entstehende Methan ist bis zu 86-mal klimaschädlicher als CO_2[3]. Solange und soweit die auf Produktebene langfristig angestrebte vollständige Recyclingfähigkeit nicht erreicht ist, sollten thermische Verwertungsanlagen als systemrelevante und grundlastfähige Energieerzeuger im Rahmen der bestehenden Abfallhierarchie anerkannt und genutzt werden.

Thermische Abfallbehandlung als strategische Schlüsselressource der europäischen Kreislaufwirtschaft

Ihre Einbeziehung in das Europäische Emissionshandelssystem (ETS) hätte nicht die intendierte ökologische Lenkungswirkung. Höhere Abfallbehandlungsgebühren gingen zu Lasten der Bürgerinnen und Bürger und führten im Ergebnis zu einer Verlagerung der Abfälle ins außereuropäische Ausland mit deutlich geringeren Umweltanforderungen. Thermische Behandlungsanlagen sollten unseres Erachtens nicht nur in energiepolitischer Hinsicht als strategische Schlüsselelemente erachtet werden. Als Recyclinganlagen helfen sie auch, kritische Rohstoffe wie Kupfer, Calcium-Sulfat und Phosphatfällmittel zurückzugewinnen. Initiativen zur CO_2-Abscheidung und -Nutzung müssen europäisch unterstützt und rechtssicher ausgestaltet werden.

Herstellerverantwortung bedeutet nicht Sammelzuständigkeit

Echte Herstellerverantwortung ist unerlässlich: Produkthersteller müssen verpflichtet werden, sich umfassend finanziell an den Kosten für Sammlung, Recycling und Entsorgung der von ihnen in Verkehr gebrachten Produkte zu beteiligen. Verantwortung bedeutet dabei nicht Sammelzuständigkeit. Die Entscheidung hierüber muss Sache des Mitgliedstaats bleiben. Die Erfahrungen mit den diesbezüglich bestehenden Systemen in Deutschland zeigen, dass das „Geschäft mit dem Abfall" im Widerspruch zu den ökologischen Zielen gerät, und zu Lasten der Verbraucherinnen und Verbraucher ineffizient und intransparent ist. Das Duale System in Deutschland, ein System geteilter Sammelverantwortung, etwa hat sich in seiner bestehenden Form nicht bewährt – es sorgt für immensen Vollzugsaufwand und wirtschaftliche Ausfallrisiken bei den Landkreisen und (kreisfreien) Städten und darf nicht Vorbild für europäische Entwicklungen sein. Eine weitere Fragmentierung der Sammelzuständigkeit lehnen wir ausdrücklich ab. Die öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger verfolgen kein originäres eigenwirtschaftliches Interesse. Sie sollten als Garant resilienter Strukturen europaweit gestärkt werden. Insbesondere in der Kreislaufwirtschaft und bei der Sammlung und Steuerung von Abfallströmen muss ihnen Vorrang vor rein privatwirtschaftlichen Gewinnerzielungsinteressen zugestanden werden können.

Kurzum: Die Zuständigkeit für sämtliche wertstoffhaltigen Abfälle muss bei den öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträgern liegen dürfen. Durchbrechungen dieses Grundsatzes führen zu ineffizienten und teuren Parallelstrukturen sowie zum Ausnutzen des Systems zum Nachteil der Bürgerinnen und Bürger. In der Abfallrahmenrichtlinie sollte vor diesem Hintergrund klargestellt werden, dass sich der Begriff „Herstellerverantwortung" europarechtlich lediglich auf die finanzielle Verantwortung beschränkt und den operativen Aspekt der Ausgestaltung der Mitgliedstaaten überantwortet. Der europäische Gesetzgeber ist aufgefordert, unter Berücksichtigung der Prinzipien von Subsidiarität und kommunaler Selbstverantwortung von einer inhaltlichen Regelung der Sammelzuständigkeiten vollständig Abstand zu nehmen.

[3] Quelle: Gunnar Myhre, Drew Shindell, Anthropogenic and Natural Radiative Forcing, in: Climate Change 2013 Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change, S.56, https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/WG1AR5_Chapter08_FINAL.pdf#page=56.

Klare und verbindliche Standards für Produktgestaltung

Ressourcenschonung und Abfallvermeidung müssen bei der Produktentwicklung beginnen. Produkte müssen europaweit langlebig, reparaturfreundlich und recyclingfähig gestaltet werden. Wir begrüßen, dass die EU erste Schritte in Richtung eines Rechts auf Reparatur und eines Ökodesigns für nachhaltige Produkte eingeleitet hat. Diese Initiativen müssen zügig umgesetzt und auf weitere Produktgruppen ausgedehnt werden. Zur Verwirklichung eines Binnenmarkts für Abfälle empfehlen wir, aus den Erfahrungen der letzten 50 Jahre im Bauproduktensektor zu lernen und von Beginn an, europaweit einheitliche Spielregeln zu definieren. Dazu gehören einheitliche und vollziehbare Schadstoff-Grenzwerte. Beispielsweise fällt auf, dass aufgrund der REACH-Verordnung ein absolutes Handelsverbot für Asbest besteht, obwohl dieser Stoff ubiquitär, beispielsweise gebunden in Granit und in anderen Naturprodukten, vorkommt. Eine geeignete Schadstoffentfrachtung von teilweise belasteten Gewerken muss ohne aufwendige und damit teure Untersuchungen möglich sein. Dies setzt u. a. voraus, dass europaweit einheitliche Vorgaben zur Wiederverwendung leicht asbesthaltiger Baustoffe entwickelt werden, um den unwiederbringlichen Verlust der Baustoffe und zugleich eine Vervielfachung der Entsorgungskosten anlässlich der Renovierungswelle zu verhindern. Probleme wie diese müssen Gegenstand der angekündigten Reform der Kriterien für das Ende von Abfällen und Nebenprodukten sowie zur Schaffung eines stärker harmonisierten, schlankeren Rahmens im Binnenmarkt für Abfälle und Nebenprodukte sein.

Vermeidung von Wegwerfprodukten

Produkte, die aufgrund ihres Designs nicht sinnvoll recycelbar sind oder massive Umweltprobleme verursachen – wie etwa Einweg-E-Zigaretten – müssen europaweit verboten oder durch hohe Umweltabgaben unattraktiv gemacht werden. Hierbei müssen mögliche Schlupflöcher, wie etwa das Umdeklarieren von Einweg- zu Mehrwegprodukten, verhindert werden. Darüber hinaus braucht es klare gesetzliche Vorgaben, um den Anteil von Recyclingmaterialien in neuen Produkten spürbar zu erhöhen, deren Nutzung auch aus ökonomischen Gesichtspunkten attraktiv zu gestalten und die Entwicklung nachhaltiger Märkte für Sekundärrohstoffe zu fördern. Generell muss das Ziel sein, Rohstoffe möglichst lokal und mehrfach im Kreislauf zu halten, d. h. durch die Stärkung regionaler Wirtschaftskreisläufe und Verringerung von Transportaufwänden könnte mehr Resilienz entstehen. Der Schlüssel hierfür liegt wiederum im Produktdesign sowie den betreffenden Vorgaben.

Einheitliche europäische Maßstäbe für Transparenz, Effizienz und Umweltwirkung - Nicht-EU Handel als Grund für eine gestörte Kreislaufwirtschaft begegnen

Die bisherigen Vorgaben zu Recyclingquoten und Abfallströmen müssen EU-weit harmonisiert und überprüfbar gestaltet werden. Intransparente oder symbolische Quoten nützen weder der Umwelt noch den Bürgerinnen und Bürgern. Eine echte Kreislaufwirtschaft erfordert nachvollziehbare Standards, ehrliche Berechnungsgrundlagen und wirksame Vollzugskontrollen auf allen Ebenen. Dabei ist jedoch auf eine bürokratiearme Ausgestaltung zu achten. Zudem bedarf es Lösungen für häufig aus Nicht-EU-Ländern importierte Produkte, wie Elektrogeräte, Batterien und Alttextilien, die europäische Bestrebungen zur Produktvereinheitlichung sowie nach höheren Recyclingquoten konterkarieren. Zoll und nationale Marküberwachungsbehörden sind neuartigen Direktvermarktungswegen von internationalen, nicht in der EU ansässigen Onlinehändlern, die den Markt mit Billigprodukten überschwemmen, hoffnungslos unterlegen. Um realistisch bessere Recyclingquoten in importstarken Branchen zu erreichen, müssen Produktstandards auch im Import gelten und vollziehbar sein.

Unser Appell an die EU-Kommission lautet daher:

- Deponierungsverbot von Siedlungsabfällen als kostengünstigen und schnell umsetzbaren CO_2-Senkungsmechanismus nutzen
- Anerkennung der Bedeutung moderner thermischer Abfallbehandlung für eine nachhaltige Energie- und Rohstoffwende
- Rolle der öffentlich-rechtlichen Entsorgungsträger in den Mitgliedstaaten bewahren und stärken
- Herstellerverantwortung als finanzielle Produkt- und Produktfolgenverantwortung
- Verbindliche Produktstandards als Schlüssel für eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft
- Verbot von nicht recyclebaren Einwegprodukten und Wegwerfartikeln
- Umgehung von Zoll und Marktüberwachung durch Direktvermarktung nicht EU-konformer Produkte aus Drittstaaten wirksam begegnen

Kommunale Verantwortung und europäische Steuerung müssen Hand in Hand gehen, um die natürlichen Ressourcen unserer Erde zu schützen und die Lebensqualität in Europa nachhaltig zu sichern. Der Übergang in eine nachhaltige Kreislaufwirtschaft kann nur gelingen, wenn die Kommunen und ihre öffentlichen Entsorgungsträger partnerschaftlich eingebunden werden.

Für Rückfragen stehen Ihnen die Europabüros der bayerischen und der baden-württembergischen Kommunen zur Verfügung.