



CIRCULAR ADVANTAGES

**8 politische Hebel, um die Transformation
zur Kreislaufwirtschaft zu beschleunigen und
effizient zu gestalten**

Positionspapier des Senats der Kreislaufwirtschaft – ein Zusammenschluss
maßgeblicher Akteure der zirkulären Wirtschaft Österreichs



Version 09/2024

PRÄAMBEL

Vor dem Hintergrund von Klimawandel und endlichen Rohstoffvorkommen ist die große Herausforderung unserer Zeit, **Wachstum und Ressourcenverbrauch zu entkoppeln**. Befeuert von den aktuellen geopolitischen Disruptionen wird der Ressourcenverbrauch und damit der effiziente Umgang mit Rohstoffen künftig noch entscheidender für den Wohlstand, die Wettbewerbsfähigkeit und die Souveränität von Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen.

Auch die Europäische Union hat die Transformation zur Circular Economy als einen der drei zentralen Wachstumsfaktoren ausgemacht, der die künftige Wettbewerbsfähigkeit Europas sicherstellen soll. Um von dieser Transformation als Wirtschaftsstandort zu profitieren, ist für Österreich entscheidend, bei der nationalen Umsetzung der europäischen Vorgaben von der Empfänger- hin zur Gestalter-Rolle zu wechseln.

Zirkuläre Wirtschaft ist nicht nur ein entscheidender Beitrag zum effizienten Einsatz von Ressourcen und zur Bekämpfung des Klimawandels, sondern hat auch das Potenzial, Österreich zu einem **technologischen Front-Runner** zu entwickeln, wenn es darum geht, Lösungen für die wirtschaftliche Wiederverwertung von Rohstoffen zu realisieren und die Abhängigkeit von Importen zu reduzieren.

Deshalb haben sich **sieben österreichische Leitbetriebe** zum „**Senat der Kreislaufwirtschaft**“ formiert, um als entschlossener Partner der Politik die Potenziale der Kreislaufwirtschaft für den Standort Österreich zu realisieren.

Der „Senat der Kreislaufwirtschaft“ ist ein Gremium des ARA Vereins und versteht sich als Schulterschluss zentraler Kreislaufwirtschaftsakteure, um branchen- und unternehmensübergreifend dazu beizutragen, Österreich zum **Vorreiter der Kreislaufwirtschaft** in der EU zu machen und **First-Mover-Vorteile** für den Wirtschafts- und Industriestandort zu nutzen. Der ARA Verein selbst repräsentiert **142 Unternehmen**, die mit über **140.000 Beschäftigten** und kumuliert mit rund **50 Milliarden Euro Umsatz** die Kreislaufwirtschaft in Österreich bereits heute maßgeblich umsetzen und vorantreiben.

Zirkuläre Wirtschaft kann nur dann als schlüssiges Ökosystem realisiert werden, wenn die **Unternehmen entlang der Wertschöpfungsketten** bei der regulatorischen Umsetzung **eingebunden** und deren **wirtschaftliche Notwendigkeiten berücksichtigt** werden sowie **größtmögliche Investitions- und Planungssicherheit** gewährleistet wird.

Neben den Voraussetzungen, die die Wirtschaft mit dem Aufbau von entsprechenden zirkulären Ökosystemen schaffen kann, hängt der Erfolg aber auch entscheidend von den **geeigneten politischen Rahmenbedingungen** ab. Mit dem Green Deal gibt die Europäische Union die Richtung vor. Die konkreten Instrumente aus dem **Aktionsplan „Circular Economy“** gilt es nun **national effizient und wirtschaftlich umzusetzen**.

Das vorliegende Positionspapier des „Senats der Kreislaufwirtschaft“ formuliert 8 Circular Advantages um die Kreislaufwirtschaft **ökonomisch tragfähig, sozial vertretbar und ökologisch sinnvoll** umzusetzen und zeigt jene Stellschrauben auf, die es zu beachten gilt, will man die Kreisläufe nachhaltig und effizient schließen.

DIE SENATOREN



Günther Lehner
Alpla Werke



Robert Nagele
Billa



Daniela Winnicki
Brau Union



Berthold Kren
Holcim Österreich



Roman Billiani
Mayr-Melnhof Karton



Alfred Berger
NÖM



Markus Kaser
SPAR Österreich



Koordinator
Harald Hauke
ARA

HERAUSFORDERUNGEN AM WEG ZUR ZIRKULARITÄT

Die Transformation in Richtung zirkuläre Wirtschaft stellt die Unternehmen vor **komplexe Herausforderungen**. Die Umstellung von Produktionsabläufen, die Einführung neuer Materialien und potenziell höhere Preise für Sekundärrohstoffe sind mit steigenden Kosten verbunden. Aktuell sind viele zirkuläre Produkte noch nicht wettbewerbsfähig, da Primärrohstoffe im Vergleich zu Sekundärrohstoffen häufig günstiger sind und ein höheres Vertrauen in Bezug auf deren Qualität genießen.

Zudem erfordert die Umstellung auf zirkuläre Geschäftsmodelle **hohe initiale Investitionen**. Dies führt zu höheren Preisen für Endkund:innen und erschwert somit die Akzeptanz solcher Produkte. Ein weiteres Hindernis sind **fehlende Anreize zur Finanzierung zirkulärer Geschäftsmodelle**, sowohl im öffentlichen als auch im privaten Sektor.

In Österreich sind viele gefertigte Produkte für den weltweiten Export bestimmt, was die Schließung von regionalen und nationalen Stoffkreisläufen erschwert. All dies stellt viele Produktionszweige vor **Zielkonflikte**. Auch fehlen häufig Standards und Normen für die Qualitäts- und Materialeigenschaften von Sekundärrohstoffen, um die gewünschten Leistungseigenschaften der Rezyklate zu garantieren. Bei einigen Materialien führt jeder zusätzliche Rückgewinnungszyklus zu Materialeigenschaftsverlusten und zu einer Anreicherung von unerwünschten Begleitprodukten. Die verbesserte Leistung eines Produktes geht in vielen Fällen mit einer zunehmenden Rohstoffkomplexität im Produktdesign einher. Die Zerlegbarkeit oder Rückführbarkeit dieser Produkte in ihre Ausgangsmaterialien wird dadurch häufig erschwert.

Steigende CO₂-Preise (EU-ETS) und regulatorisch geförderte grüne Investitionen können perspektivisch bessere Wettbewerbsbedingungen für die zirkuläre Wirtschaft schaffen. Allerdings gibt es auch **regulatorische Hemmnisse**, die einer Korrektur bedürfen – sei es im Abfallrecht oder beim Einsatz von Chemikalien. Hinzu kommen regulatorische Zielkonflikte. Die aus nachvollziehbaren Gründen strengen Hygienevorschriften für Lebensmittelverpackungen unterstützen beispielsweise nicht das gleichzeitige Bestreben, den Einsatz von Sekundärrohstoffen zu erhöhen. Eine vergleichsweise hohe Besteuerung von Arbeit im Gegensatz zum Einsatz neuer Rohstoffe führt zu hohen Kosten für die bislang häufig arbeitsintensiven Geschäftsmodelle der zirkulären Wirtschaft. Das ist beispielsweise in der Wiederaufbereitung von Produkten der Fall.

Trotz dieser Herausforderungen ist es nicht nur dringend geboten, sondern auch **langfristig vielversprechend, das Potenzial der Kreislaufwirtschaft zu heben**.

Die Entwicklung in Richtung zirkuläre Wirtschaft stößt auf Herausforderungen, die **Unternehmen und Politik gemeinsam lösen** müssen und können, um deren ökologische und ökonomische Potenziale zu realisieren.

8 CIRCULAR ADVANTAGES FÜR EINE EFFIZIENTE KREISLAUFWIRTSCHAFT

1. INTERMINISTERIELLE KOORDINIERUNG DER KREISLAUFWIRTSCHAFT

Damit Österreich eine Führungsrolle in der Kreislaufwirtschaft einnehmen kann, braucht es neben der nationalen Implementierung des European Circular Economy Action Plan (CEAP) ein innovatives Aktionsprogramm, das Investments in zirkuläres Design, in die Entwicklung zirkulärer Produkte und Wertschöpfungsketten unterstützt. Ebenso ist die Pflege der österreichischen Handelsbeziehungen, mit internationalen Handelspartnern und Rohstofflieferanten entscheidend, um unter anderem die Versorgung mit kritischen und strategischen Rohstoffen sicherzustellen. Starke Partnerschaften sind für die europäischen Rohstoffkreisläufe sowie die Etablierung relevanter Technologien von bestehender Relevanz.

Kreislaufwirtschaft ist Querschnittsmaterie – sie funktioniert nur sektor-, wertschöpfungs- und lieferkettenübergreifend. Sie endet damit nicht an den nationalstaatlichen Grenzen. Der Green Deal ist der Weg Europas in die Klimaneutralität. Betroffen sind viele Bereiche: Wirtschaft, Mobilität, Landwirtschaft und Ernährung, Bauen und Wohnen, Gesundheit und Umwelt, Finanzen usw. Dieser umfassende Prozess muss politisch gesteuert und verantwortet werden. Er darf nicht in Partikularinteressen der Ressortzuständigkeiten untergehen. Kreislaufwirtschaft muss als volkswirtschaftliche Chance sowohl auf die Innovations- als auch auf die Wirtschaftsstandortagenda. Zur Sicherstellung der interministeriellen Steuerung und zur systemischen Integration von Zirkularität in allen Ressorts soll eine zentrale koordinierende Stelle auf Regierungsebene etabliert werden, die akkordiert mit den europäischen Institutionen zusammenarbeitet.

2. KUNSTSTOFFSTRATEGIE FÜR ÖSTERREICH UMSETZEN

Recyclingfähigkeit von Produkten steigern und Vorreiter in Europa werden

Die hochwertige Kreislaufführung von Papier, Glas und Metallen ist in Österreich bereits erfolgreich etabliert. Auch das Recycling von mineralischen Baustoffen hat ein hohes Niveau erreicht. Im Bereich Kunststoff braucht es eine eigenständige und umfassende Strategie der Kreislaufführung, die auf die unterschiedlichen Anforderungen an Kunststoffe, ihre Anwendungsbereiche und Zusammensetzungen eingeht und den Beitrag biobasierter Kunststoffe beachtet. Sowie gesetzliche Rahmenbedingungen welche die Anforderungen an Haltbarkeit, Wiederverwertbarkeit, Nachrüstbarkeit und Reparierbarkeit präzisieren und gleichzeitig das Inverkehrbringen von Produkten, die am Ende ihrer Lebensdauer nicht wieder zerlegt und/oder in den Stoffkreislauf gebracht werden können, erschwert.

Die ambitionierten EU-Ziele zur Einführung verbindlicher Quoten für recyclingfähige Verpackungen sowie den Einsatz von Rezyklaten im Kunststoffbereich stellen neue Herausforderung für die Branche dar, bieten aber auch zahlreiche Chancen. Damit Österreich nicht nur die EU-Ziele fristgemäß erreichen, sondern seine Vorreiterrolle in Belangen der Kreislaufwirtschaft ausbauen kann, empfiehlt der Senat der Kreislaufwirtschaft die Umsetzung der folgenden Forderungen:

- **Recyclingfähigkeit von Produkten und Einsatz von Rezyklaten steigern:**
 - Einführung von verbindlichen Quoten für den Einsatz von Rezyklaten für alle Materialien, wie z. B. Baumaterialien und Verpackungen.
 - Gewährleistung der Investitionssicherheit für Unternehmen durch EU-weit harmonisierte Anforderungen an recyclingfähige Verpackungen („Design for Recycling“-Kriterien) unter Berücksichtigung möglicher Transaktionskosten sowie Stärkung des innereuropäischen Einsatzes von Rezyklaten.
 - Die Umstellung von bestehenden Verpackungen auf besser recyclingfähige oder verstärkt auf Sekundärrohstoffe setzende Alternativen ist in der Regel mit hohen Anpassungskosten in der gesamten Wertschöpfungskette verbunden. Durch eine zweckgewidmete Förderung für Unternehmen kann die Umstellungen auf recyclingfreundliche Verpackungen beschleunigt werden.
- **Stärkung der Kreislaufwirtschaft durch CCU, chemisches Recycling und Co-Processing:**
 - Anrechnung von CCU-Maßnahmen (Carbon Capture and Utilization) auf die Rezyklateinsatzquoten um einen geschlossenen Kreislauf durch Mehrfachnutzung von fossilem Kohlenstoff zu fördern.
 - Etablierung von chemischem Recycling als Ergänzung zum mechanischen Recycling, um sicherzustellen, dass Restabfallströme nicht durch Verbrennung oder Deponierung verworfen werden. Durch chemisches Recycling kann die Verwertung von nicht mechanisch rezyklierbarem Abfall gefördert und der verbleibende Kohlenstoff genutzt werden.
 - Anteilige Anrechnung von Co-Processing auf die Recyclingquote, da in der (Zement) Industrie Ersatzbrennstoffe mit

der Asche in das Produkt (Zementklinker) übergehen und somit stofflich verwertet werden, womit auch der Bedarf an Primärrohstoffen reduziert wird und mechanisch nicht rezyklierbare Abfälle einer stofflichen Verwertung zugeführt werden.

▪ **Ökomodulation:**

Um Märkte für hochwertige Anwendungen von Rezyklaten zu etablieren, sind spürbare Anreize sinnvoll, etwa über die Ökomodulation der Verpackungsstarife.

Investitionen in Recyclinginfrastruktur werden nur dann erfolgen, wenn eine Chance für die Refinanzierung dieser Investitionen besteht. Die Beendigung von kontraproduktiven Subventionen und die gleichzeitige zielgerichtete Förderung des Einsatzes von Rezyklaten in Produkten oder Verpackungen sowie eine Mindest-Rezyklatquote können wirksame Instrumente sein, um die Nachfrage nach hochwertigen Rezyklaten zu verstärken:

- Österreich soll die Vorbereitungen für die Implementierung der Ökomodulation von Verpackungen so gestalten, dass sie innerhalb von 12 Monaten nach der Festsetzung der entsprechenden EU-Kriterien umgesetzt werden kann, um sich hierdurch einen Wettbewerbsvorteil zu sichern. Dabei soll gewährleistet werden, dass dieser Prozess unter Einbindung aller relevanten Stakeholdern erfolgt. Eine Umsetzung könnte in Anlehnung an das für Deutschland diskutierte „Fondsmodell“ erfolgen: Nicht recyclingfähige Verpackungen zahlen in einen entsprechenden zweckgebundenen Fonds ein, der bspw. für Maßnahmen bzw. Projekte zur Steigerung der Recyclingfähigkeit herangezogen werden soll.
- Einführung von Fördermaßnahmen, um mittels Fondslösungen (siehe oben) oder Steuergutschriften den Beschleunigungsprozess der Umstellung auf Ökomodulation in Gang zu setzen.

3. OPTIMIERUNG VON ABFALLEXPORTE UND -IMPORTEN: BENACHTEILIGUNG VON RECYCLINGROHSTOFFEN BEENDEN

Nicht jedes Land, auch nicht jedes EU-Mitglied, verfügt über eine Papier-, Stahl- oder Kunststoffindustrie. Zur Förderung der Kreislaufwirtschaft und wirtschaftlicher Losgrößen müssen daher Exporte von Abfällen in geeignete Anlagen möglich sein und gefördert werden. Abfall sollte so gut wie möglich behandelt und verwertet werden, nicht zwingend so nah wie möglich an seinem Entstehungsort. Wenn in Europa hochwertige Aufbereitungsstrukturen bestehen, ist es sinnvoll, diese Abfälle in Europa zu halten, auch um Investitionen und Innovationen zu fördern.

Entscheidend für eine gelingende Kreislaufwirtschaft ist die Schaffung eines Level Playing Fields im europäischen Binnenmarkt, auf dem Primär- und Sekundärrohstoffe unter fairen Bedingungen gehandelt, verarbeitet, eingesetzt und zurückgewonnen werden können. Die Verwendung von Sekundärrohstoffen sollte überdies bei der CO₂-Bepreisung Berücksichtigung finden.

Der Marktzugang von Recyclingrohstoffen muss diskriminierungsfrei sein. Normen und technischen Spezifikationen kommt zur Präzisierung der Anforderungen an Qualitäten und Materialeigenschaften eine große Bedeutung zu.

- Stärkung des regionalen Einsatzes von Rezyklaten: Harmonisierte Vorgaben innerhalb der EU hinsichtlich Bereitstellung, Aufarbeitung und Transport von Sekundärrohstoffen und Stärkung des innereuropäischen Einsatzes von Rezyklaten.
- Die Unterbindung illegaler Importe und Exporte in diesem Zusammenhang sowie die Eindämmung falsch deklarierter Virgin-Materialien als Rezyklate, sollte in der Verantwortung der öffentlichen Hand liegen und nicht von Unternehmen zu verantworten sein.
- EU-weite Harmonisierung der Kriterien des End-of-Waste-Status, um den Kosten- und Bürokratieaufwand sowie damit verbundene Unsicherheitsfaktoren für Unternehmen zu reduzieren und den freien Warenverkehr innerhalb der EU zu fördern.

4. KREISLAUFWIRTSCHAFT MESSBAR MACHEN

Die Kreislaufwirtschaft soll anhand von sinnvollen gesamtwirtschaftlichen, material- und produkt(gruppen)spezifischen quantitativen Indikatoren messbar gemacht werden. Beispielsweise können Indikatoren wie die Circular Material Use Rate (CMU) vermehrt zur Anwendung kommen, die den Einsatz von Sekundärmaterial fokussiert und über die Recyclingquote hinausgeht. So wird das Monitoring des Fortschritts der zirkulären Wirtschaft über die gesamte Wertschöpfungskette besser bewertbar und es wird eine Grundlage für politische Steuerungsinstrumente geschaffen.

5. ÖFFENTLICHE BESCHAFFUNG MUSS KREISLAUFWIRTSCHAFT AKTIV FÖRDERN

Die öffentliche Hand ist ein substanzieller Nachfrager in Österreich. Jede Regelung, die einen sicheren Rechtsrahmen für die öffentliche Beschaffung bietet, nachhaltigen Produkten/Dienstleistungen Vorrang zu erteilen, hätte eine entsprechende Hebelwirkung auf den Markt der Anbieter. Produkte, die im recyclingfähigen Design bzw. für die Circular Economy hergestellt werden, sollen in öffentlichen Ausschreibungen ausdrücklich bevorzugt werden. Auch die Begrenzung öffentlicher Ausschreibungen auf die Verwendung von Primärrohstoffen ist aufzuheben, sodass der Einsatz von Sekundärrohstoffen ermöglicht wird.

6. UMSETZUNG EINER WERTSCHÖPFUNGSÜBERGREIFENDEN PLATTFORM FÜR KREISLAUFWIRTSCHAFT

Eine funktionierende und erfolgreiche Kreislaufwirtschaft ist nicht ausschließlich eine technische Herausforderung, sondern auch eine organisatorische. Der Vorhersage des Mengenbedarfs und der Qualität gesammelter Wertstoffmengen kommt große Bedeutung zu (predictive analytics). Durch genauere Daten zur Kreislaufwirtschaft wird es Wirtschaftsakteuren ermöglicht, eine präzisere Investitionsplanung vorzunehmen, was sich volkswirtschaftlich durch eine erhöhte Wertschöpfung und verbesserte Ressourcenverfügbarkeit bemerkbar macht. Vorhandene Strukturen können dabei zur besseren Datenerfassung angepasst und genutzt werden.

Auf gesamtwirtschaftlicher Ebene soll sichergestellt werden, dass die bereits erhobenen Daten (z. B. Bundes-Abfallwirtschaftsplan, EDM) in operativ verwertbare Auswertungen zurückfließen. Dies speziell bei kritischen Rohstoffen und dort wo es ohne Rückschlüsse auf Wirtschaftsgeheimnisse möglich ist. Auf individueller Produktebene zielt der im Rahmen der EU-Ökodesign-Verordnung (2024) eingeführte Digitale Produktpass darauf ab, die Nutzungsdauer von Produkten zu verlängern, indem er Informationen bereitstellt, die der jeweiligen Lebensphase des Produkts entsprechen (z. B. Kaufinformationen, Reparaturanweisungen, Entsorgungshinweise). Die ersten Umsetzungen betreffen dabei Batterien (ab Februar 2027), Textilien und Elektronik. Trotz feststehender Inhalte besteht hier jedoch noch Handlungsbedarf bei der technischen Umsetzung und der Verwaltung der erforderlichen Datenräume für die Produktpässe.

Durch die Etablierung eines Circular Economy Dataspace kann der Austausch von Produkt- und Materialinformationen ermöglicht und die Kreislaufwirtschaft somit nachhaltig gefördert werden. Für einen funktionierenden Dataspace ist jedoch eine aktive Beteiligung von Unternehmen erforderlich, welche ihre Daten bereitstellen. Um die Teilnahme an Circular Economy Dataspace (oder ähnlichen Austauschformaten) attraktiver zu gestalten, kann die öffentliche Hand bestehende Berichtspflichten vereinfachen. Anstelle spezielle Eingabemasken vorzuschreiben, sollen Behörden Daten direkt aus Produktpass-Datenräumen beziehen. Gleichzeitig können diese Datenräume gestärkt werden, indem öffentliche Daten integriert werden. Beispielsweise können die aktuell von Gemeinden individuell verwalteten Informationen darüber, wann welche Wertstoffe am Recyclinghof entsorgt werden dürfen, zentral als Open Data bereitgestellt werden. Dies würde die Verbreitung der Informationen fördern und die Recyclingraten erhöhen. Ebenfalls wäre es möglich, die im Rahmen des Reparaturbonus gesammelten Daten von Reparaturbetrieben (mit deren Einverständnis), als Verzeichnis von Repair-Shops einzubringen. Ergänzend lässt sich die Relevanz von Produktpässen steigern, indem deren Daten mit anderen Rechtsmaterien verknüpft werden. Beispielsweise können die im Produktpass abgelegten Kaufzeitpunkte, ähnlich wie gedruckte Rechnungen, als Nachweis für Garantiezeiträume dienen.

7. AUSBILDUNGSANGEBOT „CIRCULARITY MANAGER:IN“ ENTWICKELN

Die bestehenden berufsbildenden und universitären Ausbildungswege entsprechen den industriellen und betrieblichen Anforderungen der Kreislaufwirtschaft derzeit nur bedingt. Dies ist zum einen eine Folge der breiten Querschnittsthematik, zum anderen Folge der rasanten Entwicklungsgeschwindigkeit in den Unternehmen, in der Forschung und im regulatorischen Rahmen. Mit der Entwicklung eines Berufsbildes und Ausbildungsziels „Circularity Manager:in“ soll dem Know-how- und Management-Bedarf der Unternehmen entlang der Wertschöpfungskette Rechnung getragen werden.

8. POLITISCHE UND GESELLSCHAFTLICHE BEWUSSTSEINSBILDUNG

Damit die Transition zur zirkulären Gesellschaft gelingt, müssen Materialien und Produkte so lange wie möglich geteilt, wiederverwendet, repariert, aufgearbeitet und recycelt werden. All dem liegt die Sammlung zu Grunde – daher sollten die Konsument:innen und Kommunen stärker in die Anstrengungen der Inverkehrbringer, Recycler und Entsorger durch umfassende Kampagnen zur Bewusstseinsbildung eingebunden werden. Damit wir die EU-Ziele erreichen, braucht es einen funktionierenden Kreislaufwirtschaftsmarkt und damit eine entsprechende Nachfrage – neben politischen Zielquoten und Regularien braucht es daher auch einen breiten Schulterschluss zwischen Politik und Gesellschaft und eine klare Kommunikation zum Mehrwert der Kreislaufwirtschaft für Konsumentinnen und Konsumenten.

Redaktion:

ALPLA Werke Alwin Lehner GmbH & Co KG / ARA AG / BILLA AG / Brau Union Österreich AG / Holcim (Österreich) GmbH / MM Group / NÖM AG / Public Interest Consultants GmbH / SPAR Österreichische Warenhandels-AG