

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum laufenden Online-Beteiligungsverfahren des Bundesministeriums für Umwelt- und Verbraucherschutz zur nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS)

Vorbemerkung

Der DGB reicht diese Stellungnahme im Rahmen der Online-Konsultation zur nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) ein, um eine ausführliche sozial- und beschäftigungspolitische Einordnung abzugeben. Das gewählte Format der Online-Konsultation gibt dafür nur begrenzten Raum.

17. November 2023

Kreislaufwirtschaft ist unablässig für eine resiliente und nachhaltige Wirtschafts- und Arbeitswelt

Das bisherige Wirtschaftsmodell, das auf immer höheren Ressourcenverbräuchen auf Kosten von Mensch und Natur basiert, gelangt erkennbar an seine Grenzen: 2019 hat die Menschheit erstmals über 100 Milliarden Tonnen natürliche Ressourcen in Anspruch genommen. Das Ressourcenproblem gehört bei einer wachsenden Weltbevölkerung zu den größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.

Deutscher Gewerkschaftsbund
Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Leon Krüger
Referent für Industriepolitik

Leon.Krueger@dgb.de

Um diesen hohen Verbrauch zu reduzieren und die europäische und deutsche Wirtschaft klimaneutral umzubauen, ist der Aufbau einer flächendeckenden Kreislaufwirtschaft entscheidend. Produkte müssen so entworfen, produziert und genutzt werden, dass sie langlebig sind und am Ende ihrer Nutzung wenig Abfälle entstehen bzw. Ressourcen erneut verwendet werden können. Der Einsatz von Primärrohstoffen muss deutlich reduziert und vermehrt durch Sekundär- bzw. recycelte Rohstoffe ersetzt werden. In letzter Konsequenz bedeutet dieser Umbau von Produktions- und Dienstleistungsprozessen, eine tiefgreifende Veränderung von Wertschöpfungsketten. Das geht mit enormen Strukturveränderungen für Branchen, regionale Wirtschaftskreisläufe und Beschäftigte einher.

Jan Philipp Rohde
Referent für Klima-, Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Janphilipp.Rohde@dgb.de

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Eine Kreislaufwirtschaft ist aber nicht nur aus Gründen der ökologischen Vernunft geboten, sondern mit Blick auf die Preisentwicklung bei (kritischen) Rohstoffen, geopolitischen Abhängigkeiten und fragilen Lieferketten auch politisch und ökonomisch geboten. Denn Deutschland ist als rohstoffarmes und hoch industrialisiertes Land vom Import von Energie und hochwertiger Werkstoffe abhängig. Der Zugang zu erneuerbaren Energien, Ressourceneffizienz und geschlossene Stoffkreisläufe leisten einen wichtigen Beitrag zum Erhalt von Arbeitsplätzen, einer resilienten Rohstoffversorgung und trägt zur Wettbewerbsfähigkeit bei.

Politische Rahmen schaffen

Um zirkuläre Stoffkreisläufe in Deutschland und Europa zu etablieren, braucht es einen allumfassenden Ansatz, der von Produktdesign über Nutzung und Abfallverwertung alle Projektphasen berücksichtigt. In den letzten Jahren gab es in Deutschland nur wenig Entwicklung hin zu einer Kreislaufwirtschaft. Die Circular Material Use Rate hat sich in den letzten Jahren von 11,4% auf 13,4% nur schwach entwickelt. Im europäischen Vergleich liegt Deutschland damit deutlich hinter den Niederlanden, Frankreich oder Italien. Das zeigt, dass aus dem Markt heraus zu wenig Anreize für einen beschleunigten Transformationspfad bestehen.

Es braucht einen politischen Rahmen, der Innovationen aktiv fördert, klare ordnungspolitische Vorgaben für zielgerichtete Investitionsentscheidungen macht und dabei Gute Arbeit, Beschäftigungsentwicklung und regionale Strukturveränderungen im Blick hat. Die Bundesregierung muss diesen Rahmen vorgeben, um Planungssicherheit zu sorgen, Geschwindigkeit aufzunehmen und frühzeitig Veränderungen antizipieren zu können.

Es braucht klare politische Zuständigkeiten, da der Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft eine Querschnittsaufgabe entlang der gesamten Wertschöpfungskette darstellt. Hier ist eine gute Zusammenarbeit zwischen der europäischen, der nationalen und der Länder-Ebene wichtig. Rohstoffpolitische Initiativen wie der *Critical Raw Materials Act* auf EU-Ebene sollten daher eng mit den nationalen Initiativen zum Thema Kreislaufwirtschaft und Ökodesign verknüpft werden. Auch ein Erfahrungsaustausch mit anderen europäischen Ländern wie den Niederlanden erscheint sinnvoll.

Strukturwandel proaktiv gestalten und sozial- und arbeitsmarktpolitisch flankieren

Die Kreislaufwirtschaft bietet Chancen für Beschäftigung und Wertschöpfung. Allerdings sollte dies nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Transformation von Geschäftsmodellen zu massiven Strukturveränderungen führen wird. Wertschöpfungsketten und bestehende Produktions- und Dienstleistungsmuster werden sich fundamental verändern.

Damit geraten bestehende Branchen, Unternehmen, aber auch Beschäftigung unter Druck. Betrachtet man die in der Kreislaufwirtschaft notwendigen Qualifikationsprofile, so werden voraussichtlich vor allem gut und gering qualifizierte Beschäftigte vom Wandel zur Kreislaufwirtschaft profitieren (im Hochlohnsektor zum Beispiel die Bioökonomie, im Niedriglohnsektor die Logistikbranche). Einen wichtigen Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaften und zum Aufbau von Kreislaufwirtschaftsstrukturen leisten insbesondere im Gebäudesektor und KFZ-Handwerk auch Unternehmen und Beschäftigte aus dem Handwerk.

Neben Qualifikationsfragen ergeben sich daraus unmittelbar auch struktur- und regionalpolitische Implikationen. Es gilt, diesen Strukturwandel proaktiv zu gestalten und sozial- und arbeitsmarktpolitisch zu flankieren. Betriebliche und überbetriebliche Weiterbildungsprogramme sind ein entscheidendes Instrument, um die Beschäftigten für neue Arbeits- und Produktionsprozesse zu qualifizieren. Im Bereich der 340 dualen Ausbildungsberufe wurde bereits die Standardberufsbildposition Umweltschutz und Nachhaltigkeit aktualisiert. Diese muss nun flächendeckend umgesetzt und bei Bedarf aktualisiert werden.

Eine Kreislaufwirtschaftsstrategie sollte neben „Senkung des absoluten Primärrohstoffbedarfs“ und „Schließung von Stoffkreisläufen“ auch den „Erhalt und Ausbau von hochwertiger, tarifgebundener Beschäftigung“ als übergeordnetes Ziel definieren. Sichere, gut entlohnte und mitbestimmte Arbeit sind unabdingbar, um die gesellschaftliche Akzeptanz für die Transformation zu gewährleisten und Transformationsgewinne gerecht zu verteilen. Sie sorgen für Sicherheit im Wandel und stellen die Mitgestaltung der Beschäftigten in den Betrieben sicher. Studien zeigen, dass tarifgebundene und mitbestimmte Unternehmen deutlich nachhaltiger wirtschaften und schneller in der Transformation vorankommen.

Geht die Transformation mit einer Prekarisierungswelle oder einem Abbau von Arbeitsplätzen einher, wird der Umbau von Wirtschaftsstrukturen als Bedrohung empfunden und erzeugt Widerstand. Deswegen gilt es, Tarifbindung und Mitbestimmung zu stärken.

Aktive Förderpolitik sozial konditionieren

Ob es gelingen wird, eine funktionierende Kreislaufwirtschaft aufzubauen, steht und fällt damit, ob die notwendigen öffentlichen und privaten Investitionen in die Umstellung der Produktions- und Dienstleistungsprozesse mobilisiert werden. Da viele der nachhaltigen Verfahren im Vergleich zu konventionellen Prozessen noch nicht rentabel sind, braucht es für private und kommunale Unternehmen öffentliche Anschubfinanzierungen. Notwendig sind zudem innovative Modelle der Liquiditäts- und Eigenkapitalunterstützung zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle. Das gilt insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (z.B. aus dem Bereich der bisherigen automobilen Zulieferindustrie).

Hier müssen entsprechende Förderprogramme aufgesetzt werden. Bisher fehlen solche Finanzierungsinstrumente auf Bundesebene. Analog zu großen Klimaschutzvorhaben sollten Projekte zur Kreislaufwirtschaft über reine Leuchtturmprojekten flächendeckend in die Förderlandschaft integriert werden.

Für den DGB ist dabei klar: Die öffentliche Förderung darf weder mit der Gießkanne noch als Geschenk verteilt werden. Die Bundesregierung hat eine besondere Verantwortung, öffentliche Gelder im Sinne der Allgemeinheit zu verwenden.

Aus Sicht des DGB müssen öffentliche Mittel immer an Kriterien Guter Arbeit wie Tarifbindung, Standortentwicklung, Beschäftigungssicherung und Qualifizierungsstrategien gebunden werden. Nur so kann langfristig zum Erhalt von tarifgebundenen Arbeitsplätzen beigetragen werden, die in der Transformation unabdingbar sind, um für mehr Verteilungsgerechtigkeit und Akzeptanz zu sorgen. Hier hat die Bundesregierung mit der Konditionierung der Klimaschutzverträge einen ersten Schritt in die richtige Richtung unternommen. Daran muss bei allen weiteren Förderprogrammen angeknüpft werden. Dies muss ebenfalls bei der Vergabe öffentlicher Aufträge im Rahmen der Ver- und Entsorgung gelten.

Öffentliche Behörden personelle und finanziell ausstatten, um Verfahren zu Beschleunigung

Die Genehmigung von betrieblichen und öffentlichen Initiativen zur Kreislaufwirtschaft wird die öffentlichen Behörden und ihre Beschäftigten vor neue Herausforderungen stellen. Damit sie in der Lage sind, diese Herausforderungen zu bewältigen, braucht es eine entsprechende personelle und finanzielle Ausstattung. Auch kontinuierliche Weiterbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen sind erforderlich. Außerdem sollten Mehrfachprüfungen auf nationaler und europäischer Ebene vermieden, bestehende Rechtsunsicherheiten verringert und die Möglichkeiten digitaler Technologien für effizientere Prüfungen und Verfahren genutzt werden.

Gerechte Finanzierung der Transformation

Die Finanzierung der notwendigen öffentlichen Mittel für den Aufbau einer Kreislaufwirtschaft und für die Transformation insgesamt muss gesichert sein. Hierfür gilt es, die gegebenen Spielräume der Schuldenbremse konsequent zu nutzen, oder besser, die Schuldenbremse zu reformieren, um kurzfristig für mehr Handlungsspielraum zu sorgen. Langfristig sollten hohe Einkommen, Vermögen und Erbschaften stärker besteuert, die Kapitalseite bei der Finanzierung deutlich in die Pflicht genommen werden, um einen fairen Beitrag für den zukunftsfähigen Umbau zu leisten. Eine restriktive Haushaltspolitik ist kontraproduktiv und steht einer erfolgreichen Transformation der Wirtschaft im Weg.

Kreislaufwirtschaft aus einem Guss

Derzeit laufen verschiedene Initiativen und Prozesse zur Kreislaufwirtschaft. Neben der NKWS, der Allianz für Transformation und der europäischen Ebene gibt es etliche Dekarbonisierungsprojekte und Digitalisierungsinitiativen im BMWK. Hier braucht es eine enge Verzahnung der laufenden Prozesse - unter Einbeziehung der Gewerkschaften und anderer wichtiger zivilgesellschaftlicher Akteure sowie mit einem Fokus auf schnelle und realistische Anpassungspfade

und einen klaren Blick für Prioritäten. Das sorgt dafür, ressourcenbindende Doppelstrukturen zu vermeiden, einheitliche Standards zu setzen und entsprechend verlässliche Politikmaßnahmen auf den Weg zu bringen. Der DGB unterstreicht die Bedeutung, investive Maßnahmen entsprechend finanziell zu unterstützen und langfristig auszustatten. Der gebotene Umstieg auf Kreislaufwirtschaft ist als Marathon und nicht als Sprint zu verstehen.

Kreislaufwirtschaft als Leitelement betrieblicher Nachhaltigkeitsstrategien

Mit Zertifizierungssystemen (z. B. EMAS) können Unternehmen verschiedene Nachhaltigkeitsaspekte nachweisen. Teilweise müssen sie das auch schon. Neben Energieverbrauch und -effizienz ist der Materialverbrauch hierbei ein weiterer Aspekt des Nachhaltigkeitsnachweises. Eine Erhöhung der Recyclingquoten über diese Zertifizierungssysteme könnte die Nachfrage nach Recycling stimulieren und den Aufbau der Recyclingwirtschaft anreizen. Eine Kreislaufwirtschaftsstrategie müsste diese nachfrageseitige Unterstützung dieses Prozesses entsprechend berücksichtigen. Wesentlich ist hier, die Expertise der Beschäftigten und der jeweiligen Mitbestimmungsgremien einzubeziehen. Außerdem sind die Zertifizierungen in den Vergabekriterien für öffentliche Aufträge, sowie in den Förderkriterien zu berücksichtigen.

Übergeordnete Forderungen zur Kreislaufwirtschaftsstrategie

Der DGB schlägt folgende Ergänzungen für eine Kreislaufwirtschaftsstrategie vor:

- „Erhalt und Ausbau von hochwertiger, tarifgebundener Beschäftigung“ als übergeordnetes Ziel definieren.
- Einführung eines Kapitels zur Beschäftigung, das die Auswirkungen auf Arbeitsplätze und Qualifizierungsprofile darlegt und die politischen Instrumente zur Fachkräftesicherung, zur gerechten Gestaltung des Strukturwandels und zur Stärkung Guter Arbeit darlegt.
- Eine aktive Förderungspolitik, die öffentliche Gelder an Tarifbindung und Standortgarantien knüpft, sollte im Mittelpunkt des politischen Ansatzes stehen.