



**Circular Economy –
Gesellschaftliches
Wohlbefinden innerhalb
planetarer Grenzen
Aufruf und Vorschläge
zur zirkulären Wirtschaft**

Clara Löw, Siddharth Prakash, Dr. Johannes Betz,
Günter Dehoust, Martin Gsell, Andreas Hermann,
Daniel Hinchliffe, Katharina Hurst,
Dr. Izabela Kosińska-Terrade, Andreas Manhart

Zusammenfassung

Dieser Policy Brief fasst Empfehlungen des Öko-Instituts an politische Akteur*innen zusammen, die aus unseren wissenschaftlichen Erkenntnissen abgeleitet wurden.

Zentrale Ansätze, um das Potenzial einer Circular Economy zu realisieren:



Weniger Rohstoffe verbrauchen

Eine ambitionierte und ganzheitliche Circular Economy trägt zum globalen *Klima-, Ressourcen- und Biodiversitätsschutz* bei. Wichtig sind dabei die Betrachtung aller R-Strategien ¹ und ein Fokus, der über die Abfallwirtschaft hinausgeht. Im Zentrum einer Circular Economy muss stehen, den absoluten Rohstoffverbrauch zu senken.



Mehr Verbindlichkeit schaffen

Eine ambitionierte und ganzheitliche Circular Economy kann allein durch die Marktkräfte und Maßnahmen zur Bewusstseinsbildung nicht realisiert werden. Um im Rahmen der planetaren Grenzen ressourcenschonend zu wirtschaften, braucht es *Ordnungsrecht sowie fiskalische und ökonomische Anreize mit hoher Lenkungswirkung*. Dazu gehören eine verstärkte Nutzung von Umwelt- und Ressourcensteuern, der Abbau von umweltschädlichen Subventionen, Investitionen in zirkuläre Produkte, Technologien und Infrastrukturen, ambitionierte zirkuläre Mindeststandards für Produkte und suffizienzfördernde Maßnahmen. Den Rahmen für die Politikinstrumente bildet ein Ressourcenschutzgesetz mit verbindlichem Reduktionsziel für den Rohstoffkonsum.

Sie sollen Leitplanken für politisch Verantwortliche bei ihren Entscheidungen für eine Circular Economy sein.



Den Fokus auf Qualität legen

Statt der Quantität sollten wir die Qualität wieder mehr in den Blick nehmen, also die *Produkt- und Dienstleistungsqualität* genauso wie die *Lebensqualität*. Letztere umfasst sehr viel mehr als einen möglichst großen materiellen Besitz. Mindeststandards z. B. im Rahmen von Ökodesign-Verordnungen können eine hohe Produktqualität sicherstellen. Und auch bei der Bewertung von wirtschaftlichem Erfolg sollten neben dem Bruttoinlandsprodukt die Qualität, d. h. die sozialen und ökologischen Auswirkungen auf die Gesellschaft, berücksichtigt werden.



Ein gemeinsames, positives Zukunftsbild entwickeln

Mit der Transformation zu einer Circular Economy ist ein Strukturwandel in vielen Wirtschaftsbereichen verbunden. Dies betrifft insbesondere lineare Wirtschaftssysteme, die für die hohen Umweltbelastungen verantwortlich sind. Nur mit substanziellen Veränderungen in solchen Wirtschaftsbereichen ist es möglich, das Potenzial der Circular Economy für den Schutz unseres Planeten zu realisieren. Ein Strukturwandel verursacht aber auch Verunsicherungen in der Gesellschaft. Sorgen bezüglich Arbeitsplatzverlusten und Wohlstandseinbußen führen zu einer mangelnden Akzeptanz für Veränderungen, die aus Umweltsicht notwendig sind. Vorausschauende sozial- und arbeitsmarktpolitische Reformen sowie langfristige Investitionen in den zirkulären Branchen sind wichtig, um den Zukunftsängsten in der Bevölkerung entgegenzuwirken. Genauso wichtig sind ein kontinuierlicher und offener gesellschaftlicher Dialog sowie eine insgesamt positive Vision der Transformation.

Inhalt

Zusammenfassung	Seite 2
Hintergrund	Seite 3
Quo Vadis	Seite 3
Woran die Circular Economy scheitert	Seite 4
Was jetzt zu tun ist	Seite 5
Impressum	Seite 10

¹ Die 10 R-Strategien sind: (1) Refuse, (2) Rethink, (3) Reduce, (4) Reuse, (5) Repair, (6) Refurbish, (7) Remanufacture, (8) Repurpose, (9) Recycle und (10) Recover

Hintergrund

Das Spendenprojekt des Öko-Instituts widmet sich der Circular Economy und reiht sich damit in eine Reihe von Arbeiten mit Bezug zu diesem Thema ein. Zuletzt haben wir zusammen mit dem WWF Deutschland, dem Fraunhofer ISI und der FU Berlin die umfassende Studie [Modell Deutschland Circular Economy](#) veröffentlicht. Sie enthält eine Modellierung und ausführliche Politikempfehlungen mit übergeordneten und spezifischen Politikinstrumenten für acht Sektoren.

Vor diesem Hintergrund möchten wir darauf hinweisen: Nur eine grundsätzliche Transformation unserer Art des Wirtschaftens und Konsumierens kann Umwelt, Rohstoffsicherheit und das menschliche Wohlbefinden positiv beeinflussen – etwas, das sich viele von einer Circular Economy erhoffen. Die in vielen Veröffentlichungen besprochenen politischen Instrumente funktionieren nur zusammen mit einer solchen Transformation. Die Zielerreichung einer Circular Economy muss deshalb aus unserer Sicht folgende Ansätze beinhalten:

- Weniger Rohstoffverbrauch.
- Mehr Verbindlichkeit.
- Mehr Qualität.
- Ein gemeinsames, positives Zukunftsbild.

Themen wie Dekarbonisierung der Industrie, Ersatz fossiler durch biogene Rohstoffe, Technologien für geschlossene Kohlenstoffkreisläufe (wie Carbon Capture and Storage / Use) oder Nutzung der Digitalisierung für effizientere Kreisläufe sind heute wesentliche Bestandteile der Debatte um die Circular Economy. Sie sind Teil einer stark technologiefokussierten Sichtweise und ein wichtiger Teil der Transformation. Wir sind jedoch der Meinung, dass dieser Diskurs die wesentlicheren Voraussetzungen einer Circular Economy ausblendet: Eine erhebliche Reduktion unseres Rohstoffverbrauchs und unseres Konsums.

Quo vadis

Sechs von neun planetaren Grenzen sind bereits überschritten: Globale Erwärmung, Biosphäre, Entwaldung, Schadstoffe / Plastik, Stickstoffkreisläufe und Süßwasser. Die Ursache dafür ist zu einem großen Anteil unsere Art des Wirtschaftens, vor allem der zu hohe Rohstoffverbrauch durch Überproduktion und Konsum. Der [weltweite Rohstoffkonsum](#) lag 2017 im Vergleich zu 1970 um das Dreifache höher, bei knapp 100 Milliarden Tonnen, und er ist alles andere als gleich verteilt: In Deutschland lag der Rohstoffkonsum 2019 bei 16 Tonnen pro Person und Jahr und damit um dreißig Prozent höher als im globalen Durchschnitt. Machen wir weiter wie bisher, werden im Jahr 2060 weltweit 190 Milliarden Tonnen Rohstoffe verbraucht.

In verschiedenen politischen Statements wurde die Herausforderung des zu hohen Rohstoffverbrauchs formuliert, z. B. im EU Green Deal, im EU Circular Economy Actionplan sowie im Rahmen der Entwicklung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie in Deutschland. Allerdings bieten die bisherigen nationalen Ressourcenschonungsstrategien keinen Rahmen, um wesentliche Hindernisse für eine effektive Umgestaltung unserer Wirtschaft zu adressieren. Die auf Freiwilligkeit und Förderprogramme basierenden Ansätze aktueller Ressourcenpolitik reichen nicht aus, um den Fehlentwicklungen des aktuellen, auf Ressourcenverschwendung basierenden

Wirtschaftssystems etwas entgegenzusetzen. Offensichtlich müssen wir etwas anders tun als heute.

Für uns steht eines klar im Mittelpunkt: Eine Circular Economy kann das weltweite Wohlbefinden steigern und gleichzeitig zu den übergeordneten Umweltzielen wie Klima-, Ressourcen- und Biodiversitätsschutz beitragen. **Wir sind davon überzeugt, dass der Material- und Energieverbrauch absolut, global, permanent, schnell und umfangreich gesenkt werden muss. Nur so können wir dauerhaft nachhaltig und innerhalb der planetaren Grenzen wirtschaften.** Dafür muss der politische Rahmen folgende Handlungsstrategien unterstützen:

- Ressourcenflüsse verlangsamen, z. B. durch langlebige Güter und deren intensivere Nutzung.
- Ressourcenströme verringern, z. B. durch ein Ende der Überproduktion und eine Reduktion der Nutzung fossiler Energieträger.
- Ressourcenkreisläufe schließen, z. B. durch hochwertiges werkstoffliches Recycling.
- Material substituieren, z. B. durch das Ausschleusen von Schadstoffen und Stoffen, die das Recycling stören.

Woran die Circular Economy bislang scheitert

Eine Abkehr vom linearen Wirtschaften und die Hinwendung zur Circular Economy sind keine Selbstläufer. Denn unter den aktuellen regulativen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind **rohstoffintensive Geschäftsmodelle aus isoliert betriebswirtschaftlicher Sicht oft gewinnbringender als zirkuläre Ansätze**. Hierfür gibt es zahlreiche Gründe, beispielsweise:

- Der Abbau und die Gewinnung von Rohstoffen finden oftmals in Regionen statt, in denen **Umweltstandards wenig entwickelt sind oder unzureichend umgesetzt** werden, was vielfach zu eigentlich vermeidbaren Umweltschäden führt (Stichwort: Externalisierung von Kosten). Hinzu kommen enorme umweltschädliche Subventionen, beispielsweise in der Ölindustrie. **Damit sind auf dem Weltmarkt primäre Rohstoffe vergleichsweise kostengünstig erhältlich**. Finanzielle Einsparungen durch einen geringeren Verbrauch primärer Rohstoffe fallen deshalb gegenüber eventuellen Mehraufwendungen im Bereich von Logistik und Personal (z. B. für Sharing-Modelle, Wiederverwendung, Produkte aus Rezyklaten ...) vergleichsweise gering ins Gewicht.
- Die Befriedigung von Bedürfnissen ist seitens vieler Marktakteur*innen traditionell stark auf **die Produktion und den Verkauf großer Stückzahlen** ausgelegt. Entsprechend sind Infrastrukturen, Produktentwicklung, Vermarktung / Werbung und Forschung auf die Opti-

mierung der bestehenden Produktions- und Verkaufssysteme sowie in hohem Maß auf Überproduktion ausgerichtet. **Für zirkuläre Geschäftsmodelle stehen nur vergleichsweise kleine Investitionsbudgets** zur Verfügung und Infrastrukturen sind noch unterentwickelt.

- Die bislang geringe Verbreitung zirkulärer Ansätze führt auch dazu, dass **entsprechende Lösungen oft nicht vereinheitlicht und standardisiert** sind. So sind beispielsweise Mehrweglösungen für Paketlieferungen und Kosmetikprodukte entwickelt, aufgrund mangelnder Standardisierung und Kompatibilität können sich diese aber nicht gegen die Einweglösungen durchsetzen. Ebenso erschweren zahlreiche **auf primäre Rohstoffe zugeschnittene Produktions- und Produktstandards** den Einsatz von Rezyklaten.
- Es ist in vielen Bereichen aktuell **einfacher (und teilweise auch günstiger)**, als Konsument*in **auf etablierte lineare Angebote zurückzugreifen**. Dadurch werden bestehende Produktions- und Konsummuster weiter zementiert und z. T. als unverrückbare Tatsachen betrachtet.
- Es fehlt die **gezielte politische Steuerung von Rohstoffen in jene Bereiche, die zum Wohlbefinden vieler beitragen**, z. B. in den Ausbau und Erhalt der Infrastrukturen für öffentlichen Verkehr und erneuerbare Energien.

Diesen Hindernissen stehen allerdings auch **positive Beispiele** gegenüber, die exemplarisch zeigen, dass festgefahrene Wirtschaftsweisen geändert werden können und daraus wirtschaftliche und gesamtgesellschaftliche Chancen entstehen:

- Dank der Setzung eines wirksamen regulativen Rahmens hat sich die **Entsorgungs- und Recyclingwirtschaft** zu einem innovativen Wirtschaftszweig entwickelt, der viele Arbeitsplätze bietet und gleichzeitig zu signifikanten Umweltentlastungen und zum Ressourcenschutz beiträgt.
- Im Bereich der **Secondhand-Läden und Tauschbörsen** haben sich im vergangenen Jahrzehnt – auch dank der Informations- und Kommunikationstechnologien – neue Möglichkeiten und Geschäftsmodelle zur Lebensdauerverlängerung und Wiederverwendung ergeben. So steigt die Zahl der **Anbieter**

von Refurbished-Geräten insbesondere im IT-Bereich und gleichzeitig können sich **immer mehr Konsument*innen** vorstellen, auf solche Angebote zurückzugreifen.

- Der Aktionsplan zur Circular Economy der europäischen Kommission geht in die Umsetzung und mit der **neuen Batterieverordnung** wurden jüngst umfassende Produktspezifikationen zum Rezyklatanteil, zur Kennzeichnung und Haltbarkeit, zu Second-Life-Optionen und zur Austauschbarkeit bei dieser wichtigen Produktgruppe festgelegt.

Diese positiven Ansätze reichen noch nicht für einen umfassenden Wandel aus, sie sind aber ein Anfang. Entscheidend ist es, **diese und ähnliche Ansätze systematisch auszuweiten und zu skalieren, wobei im Fokus stehen muss, regulative und wirtschaftliche Rahmenbedingungen gezielt zu verändern und zu schaffen**.

Was jetzt zu tun ist



Weniger Rohstoffverbrauch

- Senkung des absoluten Rohstoffverbrauchs
- Suffizienzorientierte Politik
- Ambitionen politischer Instrumentierung steigern und bestehende gesetzliche Möglichkeiten ausschöpfen

Eine Wende hin zu einer Circular Economy bedarf vieler kleiner Schritte. Damit sich diese Schritte nicht im Detail verlieren, ist es nötig, diese klar in Richtung eines Hauptziels auszurichten: der **Senkung des absoluten Rohstoffverbrauchs**. Ein ambitioniertes Ziel ist erforderlich. Bei einem weltweit gerechten Rohstoffkonsum müsste dieser in Deutschland im Vergleich zu heute am besten auf **5 bis 7 Tonnen pro Person und Jahr** bis 2045 gesenkt werden.

Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, **Sektoren und Konsumbereiche mit besonders großen Einsparpotenzialen zu priorisieren**. Nach aktuellem **Kenntnisstand**

Im Folgenden beschreiben wir eine ambitionierte Gesetzgebung und eine suffizienzorientierte Politik anhand von drei weiteren Sektoren:



Elektrische und elektronische Geräte

Wesentliche Einsparpotentiale ergeben sich aus verbessertem Produktdesign und Logistikanätzen, die Langlebigkeit und Reparierbarkeit unterstützen. Besonders bei Anwendungen der Informations- und Kommunikationstechnologien betrifft dies auch die genutzte Software. Entsprechend sind hier sowohl die längeren Gewährleistungsfristen, Mindesthaltbarkeitsanforderungen im Rahmen der europäischen *Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR)* als auch ein ambitioniertes Recht auf Reparatur als wesentliche Maßnahmen zu nennen. Hinsichtlich der Sammlung elektrischer und elektronischer Altgeräte gilt es in Deutschland, endlich die verbindlichen EU-Mindestziele von 65 % der zuvor in Verkehr gebrachten Mengen zu erreichen (**2021: nur 38,6%**). Hierfür sollte die verstärkte **Nutzung der Distributionslogistik** (Liefersdienste) erwogen und die Verantwortung zur Erreichung des Sammelziels an die Hersteller delegiert wer-

sind dies Bauen und Wohnen, Mobilität, Lebensmittel, elektrische und elektronische Geräte, Textilien und Verpackungen. Umweltentlastungen, Ressourcenschonung und die Einsparung von Treibhausgasemissionen lassen sich in allen genannten Sektoren besonders durch Suffizienzmaßnahmen realisieren.

Für die Sektoren *Bauen und Wohnen* sowie *Mobilität* sind die hinter den Instrumenten liegenden Prinzipien oft dieselben wie beim Klimaschutz: Dekarbonisierung, Ausbau des ÖPVs, Trendumkehr der immer größer werdenden Fahrzeuge und Wohnflächen pro Kopf, intelligentere Bebauungs, Wohn- und Mobilitätskonzepte, die zudem soziales Miteinander fördern, sowie der Erhalt und die möglichst lange Nutzung des Bestands. Auch im Bereich der *Lebensmittel* liegt ein hohes Potenzial für Klima-, Biodiversitäts- und Ressourcenschutz. Aufgrund von individuellen Ernährungsgewohnheiten und Trends sowie finanziellen Spielräumen der Konsument*innen handelt es sich um ein gesellschaftspolitisch sensibles Feld. Instrumente für den Bereich Lebensmittel – aber auch für Biomasse im Allgemeinen – werden daher gesondert in der **Ernährungs-, Ackerbau- und Bioökonomiestrategie** der Bundesregierung betrachtet.

den. Eine konsequente Durchsetzung der Politik gegen die Zerstörung unverkaufter Waren und Retouren sowie den Export minderwertiger (Gebraucht-)Ware muss erreicht werden.



Textilien

Das Feld der Mode, Bekleidung und anderer textiler Produkte bedarf einer Rückbesinnung auf das notwendige Maß, weniger Konsum, höhere Qualität und eine Abkehr von immer kürzeren Modezyklen. Ziel ist eine höhere Haltbarkeit und Wiederverwendbarkeit. Hier sollten insbesondere die zeitnahe Erarbeitung und Umsetzung wirkungsvoller Mindestanforderungen zu Haltbarkeit, Reparierbarkeit und Recyclingfähigkeit der Textilien im Rahmen der europäischen *ESPR* unterstützt werden. Flankierend muss ebenso regulativ gegen die Zerstörung unverkaufter Waren und Retouren sowie den Export minderwertiger (Gebraucht-)Ware und textiler Abfälle vorgegangen werden. Hinsichtlich der Sammlung und Verwertung von Alttextilien ist dringend angeraten, diese auf ein verbindliches System der erweiterten Produzentenverantwortung umzustellen und mit ambitionierten

Sammel- und Verwertungszielen zu hinterlegen. Neben Zielvorgaben zur stofflichen Verwertung (Recycling) sollten hier ebenso Ziele zur Wiederverwendung verpflichtend eingeführt und gestaffelt erhöht werden. Auch hier sollen Hersteller für die Zielerreichung verantwortlich gemacht werden.



Verpackungen

Der stetige Anstieg des Verpackungsverbrauchs muss durch eine konsequente Verteuerung der Verpackungsmaterialien gestoppt werden. Dazu schlagen wir eine Steuer auf die erstmalige Verwendung von Verpackungsmaterialien vor. Der Steuersatz soll so hoch angesetzt werden, dass damit eine Lenkungswirkung erzielt werden kann. Die Relation der Sätze zwischen den einzelnen Materialien sollte sich an den Umweltlasten orientieren und berücksichtigen, dass Rezyklate weniger Lasten verursachen als Primärmaterialien. Dadurch, dass nur die Erstverwendung besteuert wird, ist der Steuersatz für Mehrwegverpackungen dann geringer und reduziert sich umso mehr, je höher die Umlaufzahlen sind und je geringer der Einweganteil ist. Durch eine Unverpackt- und Mehrwegangebotspflicht für alle Segmente, in denen funktionierende und nachhaltige Angebote hierzu bereits am Markt verfügbar sind, wird die Umstellung auf eine materialsparende Warendistribution zusätzlich unterstützt. Mit den Einnahmen aus der Verpackungssteuer sollten innovative und ökologisch vorteilhafte Unverpackt- und Mehrwegsysteme gefördert

und bei Bedarf relevante Mehrkosten für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen zumindest teilweise abgedeckt werden. Durch eine ergänzende Abgabe auf nicht hochgradig recyclingfähige² Verpackungen soll außerdem erreicht werden, dass in absehbarer Zukunft nahezu alle Verpackungen recycelt und die Verluste beim Recycling reduziert werden können.

Sektor- und konsumbereichsübergreifend tragen einige Maßnahmen zu einer Reduktion des Rohstoffverbrauchs bei. Dazu zählt,

- anthropogene sekundäre Rohstofflager (z. B. Deponien, Abbruch- und Siedlungsabfälle) zu erschließen,
- verstärkt Rezyklate zu nutzen,
- die Qualität von Rezyklaten zu verbessern,
- die Akzeptanz für Produkte aus Rezyklaten zu steigern,
- eine gute Kommunikation entlang der Lieferkette zu etablieren,
- ein Chemikalienrecht einzusetzen, das für weniger Schadstoffe in Primärware sorgt, aber Ausnahmen für Rezyklate ermöglicht,
- die Vernichtung unverkaufter Waren zu verbieten und vieles mehr.



Mehr Verbindlichkeit

- Ein Ressourcenschutzgesetz mit verbindlichem Reduktionsziel für den Rohstoffkonsum
- Umweltsteuern und Anpassung von Subventionen
- Finanzierung für zirkuläre Produkte, Technologien und Infrastruktur
- Konsequente Beteiligung von Herstellern und Inverkehrbringern an Kosten und Verpflichtungen
- Nachhaltige öffentliche Beschaffung: Nutzung der Vorbildfunktion und Marktmacht des Staats

Die (nationalen) Rechtsvorschriften für den Ressourcenschutz sind vorwiegend produktbezogen, kleinteilig und an linearen Konsummustern ausgerichtet. Sie müssen um eine übergeordnete Zielsetzung ergänzt werden. Denn offensichtlich reichen die bisherigen Rechtsvorschriften nicht aus, um die notwendige absolute Rohstoffverbrauchsreduktion in Deutschland zu erreichen. Die Rahmensetzung muss den Akteur*innen dabei Richtungssicherheit für Investitionen geben:

- Die Bundesregierung muss verbindliche ressortübergreifende Ziele zur Reduktion des Rohstoffeinsatzes einführen, zuerst in den besonders relevanten Handlungsfeldern. Die Ziele müssen realistisch und überprüf-

² Als hochgradig recyclingfähige Verpackungen werden heute solche bezeichnet, die zu mindestens 90 % recycelbar sind. Nach einer Übergangszeit von zwei bis drei Jahren nach Einführung der Abgabe sollte dieser Wert auf 95 % angehoben werden.

bar sein; dazu müssen geeignete Indikatoren vorgeschrieben werden. Ferner müssen ein klarer Zeithorizont mit verbindlichen Zwischenzielen, ein begleitendes Monitoring und verbindliche Nachsteuerungsoptionen beim Nichterreichen der Zwischenziele festgelegt werden. Diese Regelungen sollten spätestens in der nächsten Legislaturperiode durch ein **Ressourcenschutzgesetz** erlassen werden.

- Zur Förderung der zirkulären Wirtschaft müssen sich die **ökonomischen Rahmenbedingungen** ändern. Um zirkuläre Geschäftsmodelle wie Reparaturen, Sharing, Verleih, Gebrauchtkaufhäuser etc. zu fördern und zu skalieren, müssen diese ökonomisch mindestens genauso attraktiv werden wie nicht-zirkuläre. So darf etwa der Einsatz von Sekundärrohstoffen nicht schlechter gestellt sein als der von Primärrohstoffen. Wichtige Stellschrauben wären eine Änderung des Finanzverfassungsrechts dahingehend, dass Umweltbelastungssteuern, z. B. für den Einsatz von knappen Ressourcen, sowie Bonus-Malus-Instrumente verfassungsrechtlich unzweifelhaft zulässig werden. Sub-
- In Systemen der erweiterte **Herstellerverantwortung** (EPR) müssen Hersteller und Inverkehrbringer viel konsequenter an den Aufwendungen, Kosten und Verpflichtungen beteiligt werden, die mit den Umweltauswirkungen ihrer Produkte verbunden sind. Es gilt dabei, andere Akteur*innen wie den Staat, die Kommunen und Konsument*innen finanziell und organisatorisch zu entlasten. EPR-Systeme sollten verpflichtend sein (gesetzliche Regelung) und eine Nichtbefolgung sanktioniert. Verantwortlichkeiten und Ziele müssen ambitioniert, erreichbar, messbar und einer Akteursgruppe klar zugeordnet sein. Ziele müssen periodisch nachjustiert und der Ambitionsgrad muss sukzessive erhöht werden. Höhere Stufen der Abfallhierarchie bzw. die oberen R-Strategien müssen verstärkt Beachtung finden.
- Die **öffentliche Beschaffung** hat deutschlandweit mit einem Volumen von rund 500 Milliarden Euro einen großen Anteil am Erwerb von Produkten und Dienstleistungen. Diese Marktmacht kann besser und effektiver für eine zirkuläre Transformation genutzt werden, wenn Zirkularität rechtssicher verankert wird. Dazu zählen u. a. rechtlich verbindliche Vergabekriterien zur zirkulären Wirtschaft im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) sowie in Vergabeverordnungen, die Änderung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zugunsten des Grundsatzes der Umweltfreundlichkeit, die Erweiterung der

ventionen für nicht zirkuläre Wirtschaftsmodelle sind schrittweise zu reduzieren. Die (Mehrwert)-Steuersätze sind zugunsten von zirkulären Geschäftsmodellen und Produkten anzupassen.

- Mit einer **Besteuerung der Inanspruchnahme von Ressourcen oder von Emissionen** sollen andere Steuerquellen, etwa die Besteuerung von Einkommen, entlastet und zudem eine Lenkungswirkung zugunsten von umweltfreundlichen Technologien und umweltfreundlichem Verhalten erreicht werden.
- Zusätzlich müssen substantielle Investitionen in zirkulären Tätigkeiten erfolgen. Dafür kommen mehrere **Finanzierungsinstrumente** und -konstruktionen in Frage, z. B. Kredite zu bevorzugten Konditionen, »CE-Anleihen« als Ausprägung von Transformations-Bonds, die Mobilisierung von privaten Mitteln durch den gezielten Einsatz öffentlicher Mittel und die Anpassung bestehender Finanzmarktregulierung zugunsten von Investitionen in zirkulären Bereichen – so die Kapitalanlagenverordnung und Versicherungen.

Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zur Beschaffung klimafreundlicher Leistungen (AVV Klima) zu einer AVV Umwelt – so kann neben der Berücksichtigung von Treibhausgasemissionen die Bevorzugungspflicht des Kreislaufwirtschaftsgesetzes angewendet werden – und die Aufnahme der Bevorzugungspflicht für gebrauchte / wiederaufbereitete Produkte in die allgemeinen Beschaffungsregelungen.

Verbindlichkeit muss nicht nur für Entscheidungen und das Handeln in Deutschland gelten. Weil Ressourcenströme und Lieferketten global sind und in der globalisierten Welt Verflechtungen zwischen den Wirtschaften bestehen, muss Deutschland auch in der EU und international seine Verantwortung wahrnehmen. Dazu gehört, bestehende Regeln etwa zu Abfallexporten stringent umzusetzen. Entwicklungsgelder sollten viel stärker an den Vorgaben zum Umwelt- und Klimaschutz sowie v. a. der Ressourcenschonung ausgerichtet und für Maßnahmen zur Vermeidung und Wiederverwendung eingesetzt werden.



Mehr Qualität

- **Ambitionierte Mindeststandards im Rahmen der Weiterentwicklung der Ökodesign-Verordnung für nachhaltige, qualitativ hochwertige Produkte**
- **Lebensqualität ist mehr als materieller Besitz**
- **Wirtschaftlichen Erfolg neu definieren**

Ziel ist es, in verschiedenen Lebensbereichen bei gleichzeitiger Reduktion des Rohstoffverbrauchs höhere Qualitäten zu erreichen. Unsere Ansprüche an eine Circular Economy sind daher:

- **Ressourcensparendes Verhalten muss komfortabel und ökonomisch vorteilhaft sein:** Verhaltensänderungen lassen sich nicht allein durch Aufrufe zum Verzicht erreichen. Wirksamer ist es, den Zugang zu zirkulären Alternativen so einfach, komfortabel und profitabel wie möglich zu gestalten – für mehr Lebensqualität. Dies lässt sich an folgenden Beispielen verdeutlichen:
 - Die Sammlung von elektrischen und elektronischen Altgeräten kann vom aktuellen Bringsystem (die Konsument*innen sind aufgerufen, die Geräte zu einer Sammelstelle zu bringen) auf ein **Holsystem** umgestellt werden. Wird ein solches Holsystem über die existierenden Paketlieferdienste organisiert, entfällt hierfür kaum logistischer Mehraufwand.
 - **Mehrwegsysteme** im Verpackungsbereich müssen ausgeweitet und so gestaltet werden, dass sie an vielen Stellen und auch unabhängig von Kaufentscheidungen zurückgegeben werden können. Zusätzlich kann eine verpflichtende Mehrwegquote im Einzelhandel (z. B. in Segmenten wie Getränken, Wein, Molkereiprodukten und Konserven) Skaleneffekte erschließen.
- **Wir wollen gute Produkte:** Fast jeder Mensch kennt den Zusammenhang aus eigenen Erfahrungen: Scheinbar günstige Angebote entpuppen sich nach relativ kurzer Zeit als Fehlkäufe und machen eine alternative Anschaffung nötig. Dies verdeutlicht einen wesentlichen Zusammenhang zwischen Ressourcenschutz und den Interessen der Verbraucher*innen. Das Setzen von Mindestqualitäts- und Haltbarkeitsanforderungen an Produkte kann daher sehr wirksam sein. Wir verstehen unter guten Produkten auch solche, die in hohem Maße Sekundärrohstoffe enthalten. Damit diese maßgeblich zum Schließen von Kreisläufen und zur Reduktion von Primärmaterial beitragen, braucht es Mindestanforderungen an die Qualität der Sekundärrohstoffe. Diese begünstigen Qualitätshersteller, solche mit starker Verankerung in der Region ebenso wie jene mit nachhaltigen und transparenten Lieferketten im Ausland.
- **Mehr als nur Dinge:** Bei zirkulären Ansätzen geht es nicht nur um Recycling und ein besseres Design von Produkten. Der Begriff der Qualität kann auch auf Aspekte wie Gestaltung von Freizeit und Beruf übertragen werden. Hier setzt sich in großen Bevölkerungsteilen die Erfahrung durch, dass (Lebens-)Qualität nicht linear mit der Größe des Besitzes oder der Anzahl an Flugreisen zusammenhängt. Umgekehrt werden Ansätze wie Homeoffice (geringere Pendelzeiten und Kosten), lokale Freizeitgestaltung und minimalistisches Wohndesign zunehmend nachgefragt. Es ist die Zeit mit Familie und Freund*innen, die wir als »Quality Time« bezeichnen. Diese Trends gilt es zu nutzen und zu fördern.
- **Menschliches Wohlbefinden statt Bruttoinlandsprodukt:** Der Jahreswirtschaftsbericht 2023 hat angekündigt, neben materiellen und wirtschaftlichen Aspekten weitere Einflussgrößen zu berücksichtigen, welche die *Qualität wirtschaftlicher Entwicklung* abbilden. Dazu gehören u. a. soziale Teilhabe und eine faire Beteiligung am Wirtschaftsleben, eine resiliente und demokratische Gesellschaft, intakte Ökosysteme und Treibhausgasneutralität, eine dynamische Forschungs- und Entwicklungslandschaft, Innovationsstärke zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit sowie nachhaltige öffentliche Finanzen. Dies gilt es, in die Tat umzusetzen, und dann nicht nur zu messen, sondern auch Maßnahmen zu ergreifen, um divergierenden Trends entgegenzuwirken.



Ein gemeinsames, positives Zukunftsbild

- Aufarbeitung von Zielkonflikten
- Allianzen für eine neue Wirtschaftspolitik
- Flankierende Sozial-, Bildungs- und Arbeitsmarktpolitik
- Fokussierung auf die Vorteile und Chancen

Neben einer weitreichenden Umgestaltung regulatoriver und ökonomischer Rahmenbedingungen müssen die unmittelbaren Vorteile klar benannt und kommuniziert werden, um Chancen zu erschließen. Hier ist allerdings auch absehbar, dass Vertreter*innen linearer Geschäftsmodelle gegenüber solchen Veränderungen zögerlich oder gar ablehnend reagieren. Entsprechend braucht der Weg zu einer Circular Economy – neben einer sorgsam analysierten Analyse der Sektoren, Einsparpotenziale und möglicher Handlungsansätze (siehe oben) – **auch politischen Willen, Durchsetzungsfähigkeit, eine proaktive, partizipative und sektorübergreifende Herangehensweise und einen ausgleichenden Dialog** mit den betroffenen Akteur*innen zu auftretenden Zielkonflikten.

Maßnahmen sollten so gestaltet werden, dass sie **gesellschaftlich akzeptiert** werden, sozio-ökonomische Chancen eröffnen und Mehrbelastungen v. a. für einkom-

menschschwache Bevölkerungsgruppen vermeiden bzw. ausgleichen. Maßnahmen und Instrumente, für die negative Verteilungswirkungen vorhersehbar sind, werden nur dann Erfolg haben, wenn sie durch sozialpolitische Maßnahmen flankiert werden. Zur **Akzeptanz** können Vorbilder oder Partizipationsprozesse wie Bürgerdialoge und repräsentative Umfragen wie die Umweltbewusstseinsstudie des Umweltbundesamts beitragen.

Auf dem Weg der Transformation sind **viele Akteur*innen** unterwegs und viele Projekte entstehen. Diese reichen von zivilgesellschaftlichen Allianzen wie der *Wellbeing Alliance* bis hin zu unternehmerischen Ansätzen wie sie auf dem *Sustainable Economic Summit* im Winter 2023 diskutiert wurden. Im Sommer 2023 hatte auch das Europäische Parlament einen Dialog ausgerichtet, die *Beyond Growth Conference*. Auch **Unternehmen** können »etwas wagen«: Indem sie sich auf den Weg machen, andere Geschäftsmodelle oder ressourcenschonende Innovationen auf- und einzusetzen, ihre Unternehmensstrukturen umstellen (beispielsweise in eine Gesellschaft mit gebundenem Vermögen oder in ein gemeinwohlorientiertes Unternehmen) oder indem sie – auch freiwillig – die Verantwortung für ihre Produkte bis zur Entsorgung in sogenannten Systemen der erweiterten Herstellerverantwortung übernehmen. Sie können sich für das Wohlbefinden ihrer Mitarbeitenden einsetzen, Unternehmensvermögen nachhaltiger anlegen sowie umweltschädliche Produkte vom Markt nehmen. Im Optimalfall werden sie durch die geänderten Rahmenbedingungen dafür auch ökonomisch belohnt.

Die Circular Economy bietet **viele direkte Vorteile und Chancen** für Konsument*innen, innovative Anbieter sowie dezentrale Wirtschaftsakteure. Dazu gehören höhere Produktqualitäten und Lebensdauern, die Entwicklung neuer Geschäftsfelder in Service, Reparatur und Wartung sowie neue Nutzungskonzepte. Auf längere Sicht auch Einsparungen durch haltbarere Produkte und deren gemeinschaftliche Nutzung oder mehr Zeit. Es ist etwa davon auszugehen, dass eine 4-Tage-Woche zu einem suffizienteren Lebensstil beitragen könnte: weniger Pendelzeiten, gesteigerte Produktivität, geringerer konsumbasierter Umweltfußabdruck und Zeit zum Kochen, Reparieren oder um Wege zu Fuß zurückzulegen. Eine 4-Tage-Woche hat also durchaus das Potenzial, das Wohlbefinden bei geringerem Rohstoffverbrauch zu steigern. Weitere Vorteile, die suffizientere Lebensstile mit sich bringen können, sind: eine intakte Natur als Aufenthalts- und Erholungsraum, saubere Luft, gesündere Lebensmittel und mehr Gerechtigkeit, auch global gesehen.

Dieses positive Zukunftsbild kann man denjenigen entgegenhalten, die proklamieren, nachhaltiger und ressourcenschonender zirkulärer Konsum sei mit Verboten, Verzicht und der Beschneidung der individuellen Freiheit verbunden, er sei zu schwierig und zu teuer. Dass »alles bleibt, wie es ist«, ist keine Option, denn das Überschreiten der planetaren Grenzen wird so oder so starke Auswirkungen auf unser Leben haben. Ein positives Zukunftsbild kann helfen, den politischen Stillstand zu durchbrechen. Im Dialog ist entschieden klarzustellen, dass eine Circular Economy so viele Vorteile mit sich bringt, dass sie einer fortgesetzten Linearwirtschaft mit all ihren Nachteilen aus gesamtgesellschaftlicher Sicht klar überlegen ist.

Wir müssen den Mut haben, ein anderes Denken und Handeln auszuprobieren.



Impressum

Öko-Institut e.V. | Freiburg | Darmstadt | Berlin

Das Öko-Institut ist eines der europaweit führenden, unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitute für eine nachhaltige Zukunft. Seit der Gründung im Jahr 1977 erarbeitet das Institut Grundlagen und Strategien, wie die Vision einer nachhaltigen Entwicklung global, national und lokal umgesetzt werden kann. Das Institut ist an den Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin vertreten.

Stand: Dezember 2023 | Bilder: © Öko-Institut e.V.

www.oeko.de | info@oeko.de

**Danke den Spender*innen des Projekts
»Circular Economy – Aufruf und Vorschläge zur
zirkulären Wirtschaft«.**

Kontakt

Clara Löw | Wissenschaftliche Mitarbeiterin | Bereich
Produkte und Stoffströme | Gruppe *Circular Economy*
und globale Wertschöpfungsketten | +49 761 45295-276 |
c.loew@oeko.de