



# Politische Impulse 2025

## Rahmenbedingungen für eine echte Kreislaufwirtschaft in Deutschland

### Kreislaufwirtschaft als Chance

Eine sozial und ökologisch verantwortungsvolle Kreislaufwirtschaft eröffnet Deutschland die Möglichkeit, die Abhängigkeit von Primärrohstoffen zu reduzieren und gleichzeitig das Klima sowie die Biodiversität zu schützen. Für eine nachhaltige Transformation von Wirtschaft und Gesellschaft ist es dringend erforderlich, einen politischen Rahmen zu schaffen, der verbindliche Ziele festlegt und die Umsetzung ebenso fördert wie einen umfassenden gesellschaftlichen Wertewandel.

Die neue Bundesregierung sollte das Thema Kreislaufwirtschaft als Chance begreifen und es zu einem zentralen Schwerpunkt ihrer Arbeit machen.

### Zentrale politische Ansatzpunkte

Mit diesem Papier möchte der WWF Deutschland wichtige Hebel für die politische Weichenstellung hervorheben:

1. **Primärrohstoffverbrauch halbieren:** Ressourcenziele sind, wie auch Klimaziele, maßgeblich für unsere Zukunft. Der WWF Deutschland fordert die nächste Bundesregierung auf, Ressourcenkonsum als zentrale Größe für eine nachhaltige Wirtschaft und Gesellschaft anzuerkennen, zu messen und zu steuern. Sekundärrohstoffe müssen Primärrohstoffe wo immer sinnvoll ersetzen und deren Einsatz gefördert werden. Konkrete politische Maßnahmen sind:
  - a) **Ressourcenkonsumziel formulieren und Zwischenziele definieren:** Bis 2045 müssen wir den deutschen Ressourcenkonsum halbieren.
  - b) **Dieses gesetzlich verankern**, in bestehenden Gesetzen oder einer neuen gesetzlichen Grundlage (z.B. einem Ressourcenschutzgesetz).
  - c) **Zirkuläre Produkte und Geschäftsmodelle fördern:** Ein verbessertes Design, längere Nutzungsdauern sowie die Wiederaufbereitung und Reparatur von Produkten und Bauteilen tragen dazu bei, deren Lebenszyklus zu verlängern und Ressourcen zu schonen. Für zirkuläre Produkte und Konsum sind klare finanzielle Anreize sowie Maßnahmen notwendig, um den Ausbau einer nachhaltigen Infrastruktur voranzutreiben – etwa durch Reparaturnetzwerke und Leih- sowie Mietangebote, die den Zugang für Verbraucher:innen erleichtern.
  
2. **Vermeidung, Langlebigkeit, Wiederverwendung und Reparatur fördern:** Kreislaufwirtschaft umfasst mehr als nur Recycling; sie prägt den gesamten Wertschöpfungsprozess. Notwendig sind verbindliche Anforderungen und konkrete Maßnahmen zur Stärkung aller R-Strategien, insbesondere in den Bereichen Vermeidung, Langlebigkeit, Wiederverwendung und Reparatur. Konkrete politische Maßnahmen, die es prioritär anzureizen und umzusetzen gilt:

- a) **Bestandserhalt dem Neubau vorziehen:** Wo immer möglich, sollte die Sanierung bestehender Gebäude dem Neubau vorgezogen werden, um Ressourcen effizienter zu nutzen. Vorhandener Wohn- und Büroraum muss erhalten werden und durch Maßnahmen wie flexible Büros und Mietwohnungstausch effizienter genutzt werden.
- b) **Verpackungsreduktion umsetzen:** Um das Verpackungsaufkommen zu reduzieren, sollten die Vermeidung, Reduktion, Mehrwegnutzung und Recyclingfähigkeit stärker gefördert werden – wo sinnvoll, auch über die Vorgaben der EU-Verpackungsverordnung hinaus. Entscheidende Maßnahmen hierfür sind finanzielle Anreize, eine ambitionierte Anpassung des Verpackungsgesetzes (wie etwa die Novellierung von § 21 VerpackG), die Ausweitung der Mehrwegangebotspflicht und ergänzend ein Mix aus verschiedenen Instrumenten, wie einer materialübergreifenden Verpackungsressourcensteuer.
- c) **Mehrwegsysteme durch ambitionierte Zielvorgaben fördern:** Durch konkrete Maßnahmen und finanzielle Unterstützung soll ein stärkerer Fokus auf den Ausbau der benötigten Infrastruktur zur Rückgabe und Wiederverwendung gesetzt werden.
- d) **Zirkuläre Geschäftsmodelle profitabel machen:** Geschäftsmodelle wie „Product as a Service“ müssen wirtschaftlich tragfähig werden. Wir rufen die nächste Bundesregierung dazu auf, in einer Studie untersuchen zu lassen, wie solche Modelle für Unternehmen profitabel gestaltet werden können, und anschließend die notwendigen Rahmenbedingungen zu schaffen.

**3. Erweiterte Herstellerverantwortung umsetzen:** Systeme der erweiterten Herstellerverantwortung (Extended Producer Responsibility; EPR) sind traditionell auf die Sammlung und sachgerechte Verwertung von Abfällen ausgerichtet. Dabei werden die Hersteller an den Aufwendungen und Kosten für Getrenntsammlung, Recycling und sachgerechten Entsorgung beteiligt und andere Akteure wie der Staat, Kommunen und Konsument:innen in finanzieller und organisatorischer Hinsicht entlastet.

Wichtig bei der Umsetzung von EPR ist, dass Deutschland nicht bei der nachgelagerten Kostenbeteiligung des Abfallmanagements stehenbleibt und die höheren Stufen der Abfallhierarchie verstärkt Beachtung finden. Die Politik sollte Anreize für vorgelagerte Designänderungen setzen, indem sie die EPR-Gebühren für Produkte oder Verpackungen senkt, die für die Kreislaufwirtschaft optimiert sind (Ökomodulation). Dies könnte beispielsweise durch eine Reduzierung des Materialgewichts, die Vorgabe eines Mindestanteils an recycelten Materialien, Förderung von Wiederverwendung oder Reparierbarkeit sowie durch eine bessere Rezyklierbarkeit erreicht werden.

Zu den Anforderungen für die politische Umsetzung von EPR-Systemen gehört:

- a) **Einsetzen von EPR-Systemen auf EU-Ebene:** Klares Bekenntnis der Bundesregierung, sich aktiv für ambitionierte EPR-Systeme mit Ökomodulation in allen relevanten Sektoren, u.a. Elektronik, Textilien, Möbel, Gebäude einzusetzen.

- b) **EPR-Verpflichtungen müssen gesetzlich geregelt sein.** Eine Nichtbefolgung sollte zu Sanktionen führen, die höher sind als die Kosten für EPR-Compliance. Dazu braucht es auch eine unabhängige Behörde, die Systempflichtige, die sich nicht beteiligen, identifiziert und ordnungsrechtlich belangt.
  - c) **Begrifflichkeiten und Akteure müssen klar spezifiziert und abgegrenzt sein.** Dies gilt insbesondere für „Hersteller“ bzw. „Produzent“, denn nur dann ist eine klar zuordenbare Verantwortlichkeit möglich. Dies gilt ebenso für die jeweils betroffene Produktgruppe.
  - d) **Verantwortlichkeiten und Ziele** müssen klar definiert, ambitioniert, erreichbar, messbar sowie einer klar definierten Gruppe von Akteuren zugeordnet sein, um Graubereiche und Schlupflöcher zu verhindern.
- 4. Gesellschaft als aktiver Akteur in der Transformation hin zu einer echten Kreislaufwirtschaft:** Durch eine Kombination aus Bildung, Förderung, gesellschaftlicher Akzeptanz und politischen Vorgaben kann die Kreislaufwirtschaft zum gesellschaftlichen Standard werden. Gleichzeitig müssen soziale Bedürfnisse und Lebensrealitäten der Menschen stärker in die Umgestaltung hin zu einer echten Kreislaufwirtschaft einbezogen werden. Nur so lassen sich alltägliche Praktiken der Zirkularität effektiv fördern und in die Gesellschaft integrieren. Die individuelle Verantwortung der Menschen sollte hierbei nicht überbewertet werden. Aus diesem Grund sollte die nächste Bundesregierung:
- a) **Lernräume und Bildungsgemeinschaften fördern,** die Menschen befähigen, aktiv zum Erfolg einer zirkulären Gesellschaft beizutragen.
  - b) **Rahmenbedingungen schaffen,** die den Zugang zu zirkulären Produkten, Dienstleistungen und Infrastrukturen erleichtern und Praktiken wie Vermeidung, Reduktion, Reparieren, Teilen, Tauschen oder Wiedernutzen alltagstauglich machen.
  - c) **Fördermittel gezielt bereitstellen,** um zirkuläre Orte an zentralen Lokalisationen wie Bahnhöfen, Haltestellen, Einkaufszentren oder in Wohngebieten mit Mehrfamilienhäusern zu identifizieren und deren Aus- und Aufbau zu unterstützen – sei es in Form von Teil-Läden oder offenen Reparaturstätten.
  - d) **Steuerliche Anreize für nachhaltiges Verhalten schaffen,** etwa für zirkuläre Produkte, bessere Reparaturmöglichkeiten oder verpflichtende Transparenz bezüglich der Herkunft und Langlebigkeit von Produkten.
- 5. Finanz- und Steuerpolitik auf eine echte Kreislaufwirtschaft ausrichten:** Steuern sind ein wichtiges Mittel, um eine Lenkungswirkung zugunsten von umweltfreundlichen Technologien und Verhalten zu erreichen. Für die Gestaltung der Finanz- und Steuerpolitik zugunsten einer zirkulären Wirtschaft empfehlen sich vor allem vier Bereiche. Insbesondere die Vorschläge der ersten drei Bereiche lassen sich bei entsprechendem politischem Willen innerhalb kurzer Zeit umsetzen:
- a) **Umweltorientierte Steuern einsetzen:** Um Lenkungswirkungen zu erzielen, sollte das deutsche Finanzsystem künftig auf systematische Umweltsteuern anstatt auf Verbrauchssteuern (z. B. Energiesteuer) und Verkehrssteuern (z. B. Kfz-Steuer) setzen. Es sollte erwogen werden,

Steuern auf den Verbrauch umweltschädlicher Materialien (z. B. Primärbaustoffe) sowie auf problematische Praktiken wie die Verfüllung von Bauabfällen einzuführen. Zudem könnte eine ökologisch orientierte Registrierungssteuer bei der Zulassung von Kraftfahrzeugen in Betracht gezogen werden, die neben den CO<sub>2</sub>-Emissionen auch das Gewicht der Fahrzeuge berücksichtigt.

- b) **Gewährung von Steuernachlässen für umweltfreundliches Verhalten:** Um umweltfreundliches Verhalten zu motivieren, empfehlen sich Steuernachlässe im Rahmen der Mehrwertsteuer. Sie wirken zusätzlich zur Besteuerung von umweltschädlichem Verhalten oder Ressourcenverbrauch. Bereiche für ganz oder teilweise abgesenkte Mehrwertsteuern sind z. B. Reparaturdienstleistungen, Ersatzprodukte für Milch und Fleisch sowie Waren oder Retouren, die nicht vernichtet, sondern an gemeinnützige Organisationen gespendet werden.
- c) **Abschaffung von Subventionen für ressourcenintensive Praktiken:** Ein wichtiger finanzpolitischer Hebel liegt in der Abschaffung von Subventionen und Steuerregelungen, die ressourcenintensive Praktiken und Technologien fördern. Beispiele hierfür sind die reduzierte Mehrwertsteuer auf tierische Produkte, die Entfernungspauschale, das „Dienstwagenprivileg“ sowie der Verzicht auf die Besteuerung von Kerosin.
- d) **Stärkung der EU-Taxonomie:** Die EU-Taxonomie hilft Transparenz und Wirkung von Investments auf die Umwelt darzustellen. Unternehmen, die ihre Wirtschaftsaktivitäten nachhaltig gestalten wollen, sollen so einfacher finanzielle Unterstützung finden. Eine kontinuierliche Stärkung und Verbesserung der Kriterien und der EU-Taxonomie insgesamt hilft, eine resiliente und nachhaltige Wirtschaft aufzubauen, in der auch Kreislaufwirtschaft eine entscheidende Rolle spielen wird.

**6. Die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) umsetzen:** Die Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) schafft Transparenz in der Nachhaltigkeitsberichterstattung von Unternehmen und bietet damit u.a. einen wichtigen Hebel für die Transformation hin zu zirkulären Geschäftsmodellen.

Vor allem der Standard „E5 – Ressourcennutzung und Kreislaufwirtschaft“ trägt dazu bei, dass Unternehmen nicht nur ihren Ressourcenverbrauch offenlegen, sondern auch systematisch ihre Fortschritte in Richtung einer echten Kreislaufwirtschaft dokumentieren und optimieren. Die E5-Berichtspflichten helfen Unternehmen, ihre Materialflüsse zu analysieren, zirkuläre Prinzipien in ihre Geschäftsmodelle zu integrieren und innovative Lösungen für Ressourcenschonung und Wiederverwertung zu entwickeln. Langfristig führt dies zu mehr Rohstoffunabhängigkeit, geringeren Kosten und einer erhöhten Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Zudem ermöglicht eine einheitliche und transparente Berichterstattung einen fairen Wettbewerb und schützt Vorreiter der Kreislaufwirtschaft vor Greenwashing durch weniger ambitionierte Unternehmen.

Damit die positiven Effekte der CSRD in Deutschland voll wirksam werden, sollte die Politik folgende Maßnahmen ergreifen:

- a) **Verbindliche und ambitionierte Umsetzung in deutsches Recht**, um aussagekräftige und vergleichbare Nachhaltigkeitsinformationen zu gewährleisten.
- b) **Unterstützung für KMU bereitstellen**, um eine erleichterte und faire Umsetzung für Unternehmen jeder Größe zu ermöglichen.
- c) **Kopplung der Berichterstattung an politische Anreize**, z.B. steuerliche Vorteile für Unternehmen, die hohe Kreislaufwirtschaftsstandards erfüllen.

Die Bundesregierung muss sich dafür einsetzen, dass Europa Vorreiter in der Nachhaltigkeitsberichterstattung bleibt. Statt Regulierung zu zerschlagen, sollten sie Unternehmen bei der praktischen Umsetzung unterstützen. Eine ambitionierte CSRD wird nicht nur die Transparenz und Verlässlichkeit von Nachhaltigkeitsberichten erhöhen, sondern auch die Transformation zu einer echten Kreislaufwirtschaft in Deutschland maßgeblich beschleunigen.

**7. Nachhaltige öffentliche Beschaffung verankern:** Die öffentliche Hand sollte beim Einkauf Produkte bevorzugen, die Aspekte der Kreislaufwirtschaft berücksichtigen (z. B. Rezyklateinsatz, Langlebigkeit, Reparaturfreundlichkeit, Wiederverwendbarkeit, Recyclingfähigkeit oder Rohstoffeinsatz). Hierfür braucht es:

- a) **Verbindlichkeit für die zirkuläre Beschaffung** nicht nur auf Bundesebene, sondern auch für Länder und Kommunen, um Rechtssicherheit zu stärken und die Beschaffungsverfahren zu entbürokratisieren.
- b) **Verpflichtende Berücksichtigung der Lebenszykluskosten** sowie der gesamtgesellschaftlichen Kosten, besonders durch Weiterentwicklung der allgemeinen Verwaltungsvorschrift „AVV Klima“ zu einer „AVV Nachhaltige Beschaffung“, in der auch zirkuläre Kriterien enthalten sind.
- c) **Entwicklung von sektorspezifischen Leitfäden und Standards** für die beschaffenden Behörden mit integrierten Kriterien, Arbeitshilfen und Daten.
- d) **Festlegung von festen Zielen für die zirkuläre Beschaffung** in den Ressorts, aufbauend auf Erfahrungen aus anderen Ländern, und **Spezifizierung von zirkulären Kennzahlen für das Monitoring**, um den Beitrag der Kreislaufwirtschaft für Klima- und Ressourcenschutz zu erfassen und kommunizierbar zu machen.

**8. Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie sichern:** Mit der Verabschiedung der NKWS ist die Grundlage für eine ambitionierte Kreislaufwirtschaft in Deutschland gelegt. Die neue Bundesregierung sollte die Umsetzung der skizzierten Ziele und Maßnahmen schnell planen und beginnen. Die integrative Arbeit an der NKWS sollte frühzeitig und ressortübergreifend fortgeführt werden, mit klarer Benennung von Verantwortlichkeiten und Bereitstellung entsprechender Mittel. Konkrete politische Maßnahmen sind:

- a) **Roadmap 2030 ausgestalten:** Die Erarbeitung der in der NKWS genannten Roadmap sollte direkt nach den Koalitionsverhandlungen eingeleitet und zeitnah verabschiedet werden. Die Roadmap sollte Zuständigkeiten, Prioritäten und Instrumente festlegen sowie Zeitrahmen



und Maßnahmenpläne definieren, um eine fortlaufende Überwachung des Fortschritts zu gewährleisten und bei Bedarf frühzeitig Anpassungen vorzunehmen.

- b) **Dialogplattform Kreislaufwirtschaft einrichten:** Der Aufbau einer Dialogplattform Kreislaufwirtschaft sollte spätestens zu Beginn der neuen Legislaturperiode realisiert werden. Die Plattform, die die Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik einbezieht, bildet eine wesentliche Grundlage für die Umsetzung der NKWS und fördert den Dialog über Ziele, Maßnahmen und erforderliche Anpassungen. Sie ist zudem von zentraler Bedeutung, um stabile Strukturen zu etablieren und eine kontinuierliche Beteiligung aller relevanten Akteure zu gewährleisten.

**Finanzielle Ausstattung zur Kreislaufwirtschaft sicherstellen:** Für die Umsetzung der in der NKWS genannten Maßnahmen ist robuste finanzielle Ausstattung notwendig, die den politischen Willen zu einer echten Kreislaufwirtschaft unterstreicht. Das geplante „Aktionsprogramm Zirkuläre Wirtschaft“ sollte im Kern die Finanzierung der Maßnahmen sicherstellen. Entsprechende Mittel müssen im nächsten Haushalt allokiert werden.

### **Ansprechpartnerin:**

**Rebecca Tauer** | Teamleitung Circular Economy

[WWF Deutschland](#) | Reinhardtstr. 18 | 10117 Berlin | DE

rebecca.tauer@wwf.de