

Governance-Strukturen für eine missionsorientierte Circular Economy in Deutschland

Wuppertal Institut

BertelsmannStiftung

© Bertelsmann Stiftung, Gütersloh
Januar 2026

Herausgeber
Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
www.bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Jan Breitinger

Autoren
Daniel Wurm
Prof. Dr. Henning Wilts

Zitationshinweis
Wurm, D., Wilts H. (2025.) Governance-Strukturen für eine missionsorientierte Circular Economy in Deutschland. Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) Gütersloh

Layout
Markus Diekmann

Bildnachweis
© malp - stock.adobe.com

DOI 10.11586/2025062

ID_2756

Governance-Strukturen für eine missionsorientierte Circular Economy in Deutschland

Daniel Wurm
Prof. Dr. Henning Wilts

Wuppertal Institut

BertelsmannStiftung

Inhaltsverzeichnis

1. Einleitung 6

2. Notwendigkeit einer missionsorientierten CE-Politik 8

2.1. Definition und Status quo der Circular Economy 8

2.2. Klassische Abfall- und Ressourcenpolitik und ihre Grenzen 10

2.3. Ansätze einer transformativen Kreislaufwirtschaftspolitik 14

2.4. Missionsorientierte Politik für die Circular Economy 16

3. Governance-Optionen einer missionsorientierten CE-Politik 19

3.1. Lernen für die CE-Politik in Deutschland 19

3.2. Bandbreite von Gestaltungsoptionen 22

3.2.1. Oberste Kontrollebene 22
3.2.2. CE-Strategie und Umsetzungsorganisation für die übergreifende CE-Transformation 22
3.2.3. Implementation 23
3.2.4. Begleitende Institutionen 23
3.2.5. Einbindung von Ministerien 23

4. Mögliche Governance-Systeme einer missionsorientierten Circular Economy in Deutschland 25

4.1. Typen von missionsorientierten Governance-Systemen 26

4.1.1. Agenturzentriertes System 26
4.1.2. Zusammenspiel von interministeriellen Teams 27
4.1.3. System mit richtungsweisender Agentur 27
4.1.4. Institutionell gestützte Teams 28

4.2. Kriterienbasierte Bewertung der Governance-Systeme 29

5. Aufgaben in der praktischen und technischen Realisierung von CE-Missionen 32

6. Schlussfolgerungen und mögliche nächste Schritte 34

Literatur 36

Abbildungen und Tabellen

ABBILDUNG 1	Entwicklung der Gesamtrohstoffproduktivität im Vergleich zu Bruttoinlandsprodukt inkl. Importen, Primärrohstoffeinsatz und Zielvorgaben der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2010 bis 2022 (UBA 2025)	9
ABBILDUNG 2	Entwicklung Abfallaufkommen zwischen 2000 und 2022 , Siedlungsabfälle als blaue Anteile abgetragen (UBA 2024)	11
ABBILDUNG 3	Inhalte und Maßnahmen von ProgRress	12
ABBILDUNG 4	Analyse der 28 Maßnahmen in ProgRess III mit Blick auf ihre Funktionen im Innovationssystem	13
ABBILDUNG 5	Typen von missionsorientierten Governance-Systemen für eine missionsorientierte Circular Economy	25
ABBILDUNG 6	Gestaltungsoptionen im Fall eines agenturzentrierten Systems	26
ABBILDUNG 7	Gestaltungsoptionen im Zusammenspiel von interministeriellen Teams	27
ABBILDUNG 8	Gestaltungsoptionen in einem System mit richtungsweisender Agentur	28
ABBILDUNG 9	Gestaltungsoptionen im Fall eines agenturzentrierten Systems	29
TABELLE 1	Bewertungskriterien missionsorientierter Governance-Systeme	30
TABELLE 2	Ausgewählte Vor- und Nachteile der Governance-Systeme	31
ABBILDUNG 10	Blick in eine CE-Mission	33

1. Einleitung

Um Deutschlands langfristige Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und eine ressourceneffiziente, klimaneutrale Wirtschaft zu fördern, ist die Transformation hin zu einer Kreislaufwirtschaft (Circular Economy, CE) von entscheidender Bedeutung. Diese Transformation eröffnet erhebliche wirtschaftliche Möglichkeiten, verringert die Abhängigkeit von importierten Rohstoffen und stärkt damit die Widerstandsfähigkeit von Zulieferketten. Sie trägt darüber hinaus auch zur Erreichung der gesetzlich verankerten Klimaschutzziele bei.

Trotz Deutschlands ausgezeichneten Recyclingsektors (Prognos 2024) und führender Forschung hat das Land seine einstige Führungsposition in der Kreislaufwirtschaft an Länder wie die Niederlande oder Belgien verloren (gemessen z. B. am Anteil recycelter Rohstoffe in der Industrie). Um das europäische Ziel der Verdopplung dieser Nutzungsrate recycelter Rohstoffe (Circular Material Use Rate, CMUR) bis 2030 zu erreichen, ist eine erhebliche Beschleunigung der Transformationsbemühungen notwendig. Insbesondere braucht es dafür ein ganzheitliches Verständnis von „Kreislaufwirtschaft", das über den begrenzten Ansatz der „Abfallwirtschaft" deutlich hinausgeht: Während die Abfallwirtschaft im Kern darauf abzielt, ein gegebenes Abfallaufkommen möglichst sicher zu entsorgen, adressiert das Konzept der Kreislaufwirtschaft den gesamten Lebenszyklus – vom Produktdesign über die Geschäftsmodelle bis zur Logistik.

Es besteht ein dringender Bedarf an politischen Maßnahmen und innovativen Ansätzen, um die Transformation zu einer ganzheitlichen Kreislaufwirtschaft zu fördern und vorausschauend zu gestalten. Dazu gehört die Bewältigung technologischer, logistischer und sozioökonomischer Herausforderungen in der Umgestaltung bestehender Wertschöpfungsketten; so fehlt es der Kreislaufwirtschaft u. a. an Zugang zu Finanzierung, an Standards oder auch einer gleichberechtigten Berücksichtigung im Steuersystem.

Derzeit existiert eine Vielzahl von politischen Strategien und Programmen, die auf Ziele der Kreislaufwirtschaft einzahlen sollen – vom Abfallvermeidungsprogramm über das Programm Ressourceneffizienz bis zur Rohstoffstrategie. Hier mangelt es jedoch an Kohärenz, Konkretion und einer klaren Priorisierung, was in vielen Details zu Widersprüchen und Zielkonflikten führt. Unternehmen beklagen daher fehlende Planungssicherheit für notwendige Investitionen, wenn Kreislaufwirtschaft jenseits von Pilotprojekten in der Breite etabliert werden soll (BDI 2022).

Die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) soll hier einen strategischen Rahmen bilden. Sie wurde nach etwa eineinhalb Jahren intensiver Vorbereitung im Dezember 2024 beschlossen und soll – entsprechend dem Koalitionsvertrag zwischen CDU/CSU und SPD – von der neuen Bundesregierung umgesetzt werden.

Während jenseits der Strategie laufende bzw. geplante Initiativen im Kontext Kreislaufwirtschaft) weiterhin neben der NKWS bestehen bleiben sollen, setzt die Strategie auf übergreifende Ziele und avisiert die Schaffung von Strukturen – z.B einer gemeinsamen Plattform – für sektor- und ministerienübergreifende Initiativen. Zudem soll die Strategie „missionsorientiert" umgesetzt werden, ohne dass dieser Begriff inhaltlich weiter erläutert wird.

Auch in diesem Papier wird davon ausgegangen, dass die Missionsorientierung einen vielversprechenden Ansatz für die Begleitung der zirkulären Transformation darstellt. Diese zielt darauf ab, Innovationen direkt auf gesamtgesellschaftliche Ziele auszurichten und verspricht die Bewältigung komplexer Herausforderungen, wie die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft. Die Missionsorientierung schafft durch klar formulierte Missionen einen Zielpunkt für Innovationsprozesse, fokussiert die Anpassung bzw. Schaffung benötigter Märkte und stellt responsive politische Strukturen bereit.

Die erfolgreiche Implementierung solcher Missionen erfordert Überlegungen zu einer geeigneten Gover-

nance-Struktur, die auf die spezifischen Herausforderungen und Akteurskonstellationen zugeschnitten ist. Europäische Erfolgsbeispiele wie die Niederlande oder Belgien (Hintergründe dazu vgl. Kapitel 3) verweisen darauf, wie entscheidend die Strukturen für das Erreichen der Missionsziele sein können. In Deutschland steckt die Diskussion über die geeignete Governance-Struktur zumindest zur Umsetzung der NKWS hingegen noch in den Anfängen. Die Strategie enthält eine kurze Darstellung einer „Plattform", welche unter Federführung des Umweltministeriums (BMUKN) die missionsorientierte Umsetzung der Strategie stützen soll. Genau hier stellt sich dann jedoch die Frage, welche entsprechenden organisatorischen Strukturen sowie Interventionslogiken es dafür braucht und wie eine Einbettung in die politische Landschaft gestaltet werden sollte - welche Akteure werden mit welchem Mandat eingebunden? Welche Ressourcen stehen ihnen dafür zur Verfügung und wie gehen Ergebnisse in den weiteren Prozess ein?

Vor genau diesem Hintergrund ist Ziel dieses Papiers, einen Diskussionsimpuls zu verschiedenen Governance-Modellen für die Begleitung der Transformation zu einer Kreislaufwirtschaft zu geben. Wir möchten – in Ergänzung und Konkretisierung zu den in der NKWS präsentierten Ideen – einen Möglichkeitsraum eröffnen, der über die bereits etablierten Strukturen hinausgeht.

Einzelne denkbare, konkrete Modelle sollen mit Blick auf ihre Eignung, Chancen und Risiken für die Kreislaufwirtschaft hin diskutiert werden, darunter auch eine mögliche „Missionsagentur Kreislaufwirtschaft" (in Anlehnung an Lindner et al. 2023). Dabei sollen die Komplexitäten des Aufbaus einer solchen Struktur beleuchtet und erste Hypothesen für die Gestaltung einer langfristig orientierten Governance-Struktur entwickelt werden. Die Debatte über die effektive Governance der Kreislaufwirtschaft steht erst am Anfang, doch die Notwendigkeit, zukunftsweisende Modelle zu erörtern und zu implementieren, ist unübersehbar. So verweist beispielsweise der Transformationsbericht Kreislaufwirtschaft der Bundesregierung explizit darauf, wie stark sich Governance-Strukturen zwischen Kreislaufwirtschaft und Abfallwirtschaft unterscheiden müssten (Bundesregierung 2024).

Kapitel 2 beschreibt dazu nochmals detaillierter den aktuellen Status Quo der Kreislaufwirtschaft in Deutschland und die Grenzen klassischer Abfallwirtschaftspolitik. Kapitel 3 entwickelt dann konkrete Governance-Optionen, u.a. mit Blick auf Ansätze in anderen europäischen Mitgliedsstaaten. In Kapitel 4 werden mögliche Governance-Systeme für eine missionsorientierte CE-Politik in Deutschland skizziert und kriterienbasiert bewertet. Kapitel 5 betrachtet relevante Funktionen, die Governance-Systeme zur Begleitung von Initiativen bereitstellen müssen. Letztlich werden in Kapitel 6 die Erkenntnisse konsolidiert und Empfehlungen ausgesprochen.

2. Notwendigkeit einer missionsorientierten CE-Politik

2.1. Definition und Status quo der Circular Economy

Das Konzept der Circular Economy (CE) zielt auf eine absolute Reduktion des Ressourcenverbrauchs durch den Erhalt des ökologischen und ökonomischen Werts von Produkten und der in ihnen enthaltenen Rohstoffe – sowohl aus ökologischen als auch ökonomischen Gründen. Dafür notwendig ist eine systemische Optimierung entlang der gesamten Wertschöpfungskette – von der Auswahl geeigneter Materialien im Sinne eines kreislauffähigen Produktdesigns über die Gestaltung zirkulärer Geschäftsmodelle bis hin zu einem tatsächlich hochwertigen Recycling, das weniger auf die Einhaltung von gesetzlichen (inputbasierten) Quoten, sondern mehr auf die Gewinnung von Sekundärrohstoffen abzielt.

Die Notwendigkeit einer solchen Transformation weg vom aktuellen, stark linear dominierten System einer Wegwerfgesellschaft ist vor allem aus zwei Gründen mittlerweile kaum noch bestritten:

Über 50 Prozent der weltweiten Treibhausgasemissionen gehen auf die Gewinnung und Verarbeitung von Primärrohstoffen zurück. Auch die Einhaltung der gesetzlich definierten Klimaschutzziele in Deutschland wird nur in einem deutlich stärker zirkulären System zu erreichen sein.[1] Die Kreislaufwirtschaft gilt als Schlüsselstrategie, um die zentralen ökologischen Krisen unserer Zeit zu adressieren: die Klimakatastrophe, die globale Verschmutzung von Ökosystemen und der dramatische Verlust der Biodiversität, der zentral durch den immer weiter ansteigenden Verbrauch von Primärrohstoffen verursacht wird (UNEA 2024).

- Gleichzeitig wird die Transformation zur Kreislaufwirtschaft zunehmend auch als zwingende Voraussetzung für den mittel- und langfristigen Erhalt der Wettbewerbsfähigkeit der europäischen bzw. deutschen Wirtschaft angesehen. Viele Schlüsselsektoren und Zukunftstechnologien sind heute fast vollständig abhängig vom Import kritischer Rohstoffe,[2] was die Resilienz der Unternehmen und ihrer Lieferketten zunehmend gefährdet. Hinzu kommen die signifikanten Markt- und Kosteneinsparpotenziale, die durch zirkuläre Geschäftsmodelle möglich wären.

Mit dem wachsenden Bewusstsein für die Verletzlichkeit der Grundlagen unseres gesellschaftlichen Wohlstands hat auch das Bewusstsein für die Notwendigkeit zirkulären Wirtschaftens deutlich zugenommen: Konsument:innen möchten ihre Abfallmengen reduzieren und verzichten beispielsweise auf Einwegplastik; erste Unternehmen entwickeln neue Geschäftsmodelle, die ihnen am Ende des Produktlebenszyklus einen direkteren Zugriff auf die von ihnen eingesetzten Rohstoffe ermöglichen. Insbesondere die Europäische Kommission hat mit ihrem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft zahlreiche regulatorische Impulse gesetzt, die beispielsweise über Mindestrezyklatquoten oder Ökodesignvorgaben, z. B. zur Reparierbarkeit, den Übergang zur Kreislaufwirtschaft unterstützen sollen. Es mangelt dabei nicht an Plattformen und Initiativen, an (isolierten) Pilotprojekten und Strategiepapieren, die grundsätzliche Machbarkeit zirkulärer Alternativen aufzeigen und einfordern.

In der Praxis fehlt es jedoch an der notwendigen Skalierung zirkulärer Konsummuster oder Geschäftsmodelle und damit auch an einer ausreichenden Transformationsgeschwindigkeit. Betrachtet man Kernindikatoren der Europäischen Kommission zur

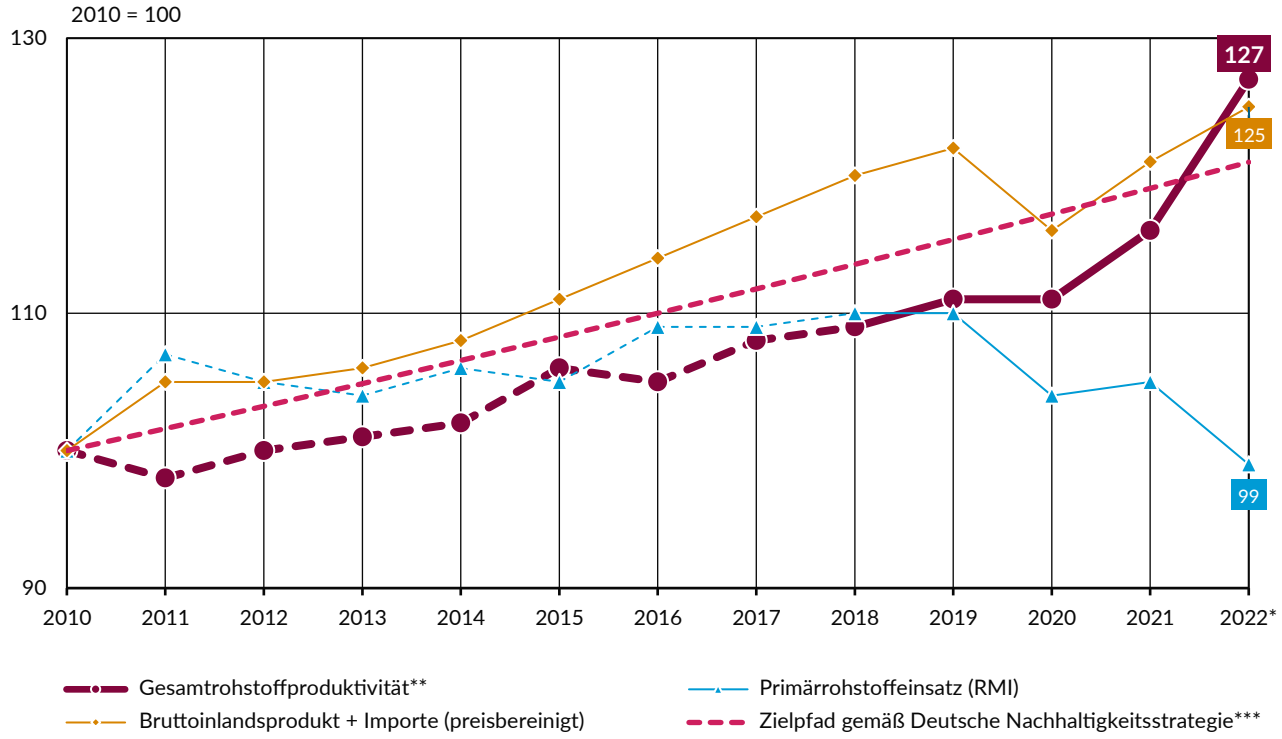
1 https://www.circular-economy-initiative.de/circular-economy-roadmap-fr-deutschland.
2 https://wupperinst.org/en/a/wi/a/s/ad/8189.

Kreislaufwirtschaft, wie die Circular Material Use Rate (CMUR, der Anteil recycelter Rohstoffe in der Industrie), so müsste Deutschland zur Erreichung des EU-Ziels von 25 Prozent eine Verfünffachung der im letzten Jahrzehnt erreichten Verbesserungsgeschwindigkeit erreichen (Wuppertal Institut 2022). In seiner Analyse zum Innovationsökosystem der Kreislaufwirtschaft in Deutschland kommt Gandenberger (2021) zu der Einschätzung, „dass sich die Transformation in Richtung Circular Economy in Deutschland noch in einer frühen Entwicklungsphase mit geringer Dynamik befindet", in der es vor allem an der Mobilisierung privater (finanzieller) Ressourcen mangelt. Mit Blick auf die tatsächlich erreichten Effekte auf der europäische Ebene kam der Europäische Rechnungshof zu einer ernüchternden Einschätzung: „Overall, we concluded that there is only limited evidence that the Circular Economy Action Plans, and in particular the actions regarding the circular design of products and of production processes, had influenced circular-economy activities in the member states." Vor diesem Hintergrund ist auch nicht überraschend, dass die Gesamtrohstoffproduktivität in Deutschland deutlich hinter den Anstiegen der Energieeffizienz oder speziell der Arbeitsproduktivität zurückbleibt und damit auch die Zielvorgaben der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie verfehlt (Abbildung 1).

Für viele Aspekte der Kreislaufwirtschaft fehlt es zudem auch immer noch an Datengrundlagen (z. B. dem Anteil zirkulärer Investitionen privater Unternehmen oder den Marktanteilen zirkulärer Geschäftsmodelle). Insgesamt stößt das Ziel einer Kreislaufwirtschaft auf große Zustimmung (Bertelsmann 2024) – es fehlt je-

ABBILDUNG 1 **Entwicklung der Gesamtrohstoffproduktivität im Vergleich zu Bruttoinlandsprodukt inkl. Importen, Primärrohstoffeinsatz und Zielvorgaben der deutschen Nachhaltigkeitsstrategie von 2010 bis 2022 (UBA 2025)**

Summe von Bruttoinlandsprodukt und Importen im Verhältnis zum Primärrohstoffeinsatz (RMI)



* vorläufiges Ergebnis (Stand 05/2025)
** Berechnungen des Statistischen Bundesamtes auf Grundlage nicht veröffentlichter differenzierter Daten
*** Ziel "Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie. Neuauflage 2021": gewünschtes Wachstum der Gesamtrohstoffproduktivität pro Jahr zwischen 2010 und 2030 entspricht dem durchschnittlichen jährlichen Wachstum zwischen 2000 und 2010 (ca. 1,6 %)

Quelle: Statistisches Bundesamt 2025, „Gesamtrohstoffproduktivität und ihre Komponenten, Index 2010=100", online verfügbar (abgerufen: 25.05.2025)

BertelsmannStiftung

doch an einer expliziten und konkreten Vision, aus der sich dann mit Blick auf die langen Listen vorgeschlagener Maßnahmen eine klare Priorisierung ableiten lassen könnte. Das in der NKWS angelegte Konzept der Missionsorientierung könnte genau hier ansetzen – damit bleibt jedoch die Herausforderung, ein solch komplexes Thema auf Aspekte herunterzubrechen, die dann tatsächlich auch neue Akteurskonstellationen und darauf aufbauend systemische Innovationen ermöglichen.

2.2. Klassische Abfall- und Ressourcenpolitik und ihre Grenzen

Das frappierende Auseinanderfallen von Notwendigkeit und Potenzialen der Kreislaufwirtschaft einerseits und den bislang erreichten Fortschritten andererseits ist auf eine Vielzahl von Hemmnissen zurückzuführen – ihr Verständnis ist jedoch zentral, um entsprechende Missionen formulieren zu können: Unter anderem zählen dazu die Externalisierung von Umweltkosten der Rohstoffnutzung sowie die Subventionierung primärer Rohstoffe, die zu einem systematischen Marktversagen und der strukturellen Übernutzung natürlicher Ressourcen führen.[3] Hinzu kommt jedoch ein Verständnis von Kreislaufwirtschaft, das noch immer in erster Linie vom Abfall her argumentiert.

Kreislaufwirtschaft wurde in Deutschland im Kern immer als optimierte Abfallwirtschaft verstanden – besonders augenfällig am Beispiel des Kreislaufwirtschaftsgesetzes, das im Kern aber die sichere und umweltfreundliche Entsorgung von Abfällen regelt und damit deutlich hinter dem umfassenden Anspruch einer Kreislaufwirtschaft zurückbleibt bzw. nur einen Ausschnitt der damit verbundenen Herausforderungen adressiert. So werden Aspekte des Produktdesigns oder der Entwicklung neuer Geschäftsmodelle höchstens benannt, aber ohne entsprechende Maßnahmen hinterlegt. Die Akteure der deutschen Umweltpolitik sind nicht zu Unrecht stolz, welche Fortschritte im Bereich der Abfallentsorgung in Deutschland erzielt wurden, beispielsweise das weltweit erste allgemeine Verbot der Deponierung unbehandelter Abfälle oder die Bundesimmissionschutzverordnung (BImSchV) mit sehr strikten Grenzwerten für die Schadstofffilterung aus Müllverbrennungsanlagen. In Deutschland ist die Abfallwirtschaft so aufgestellt, dass die direkten Gefahren durch Abfälle für die Umwelt und die menschliche Gesundheit minimiert werden. Das Abfallrecht ist damit im Kern ein Gefahrenabwehrrecht, das Missstände zu verhindern sucht und dafür vor allem mit technischen Grenzwerten agiert: Konkrete Abfälle müssen zu bestimmten Anteilen konkret definierten Anlagen zugeführt werden, damit diese nicht unreguliert in der Umwelt landen.

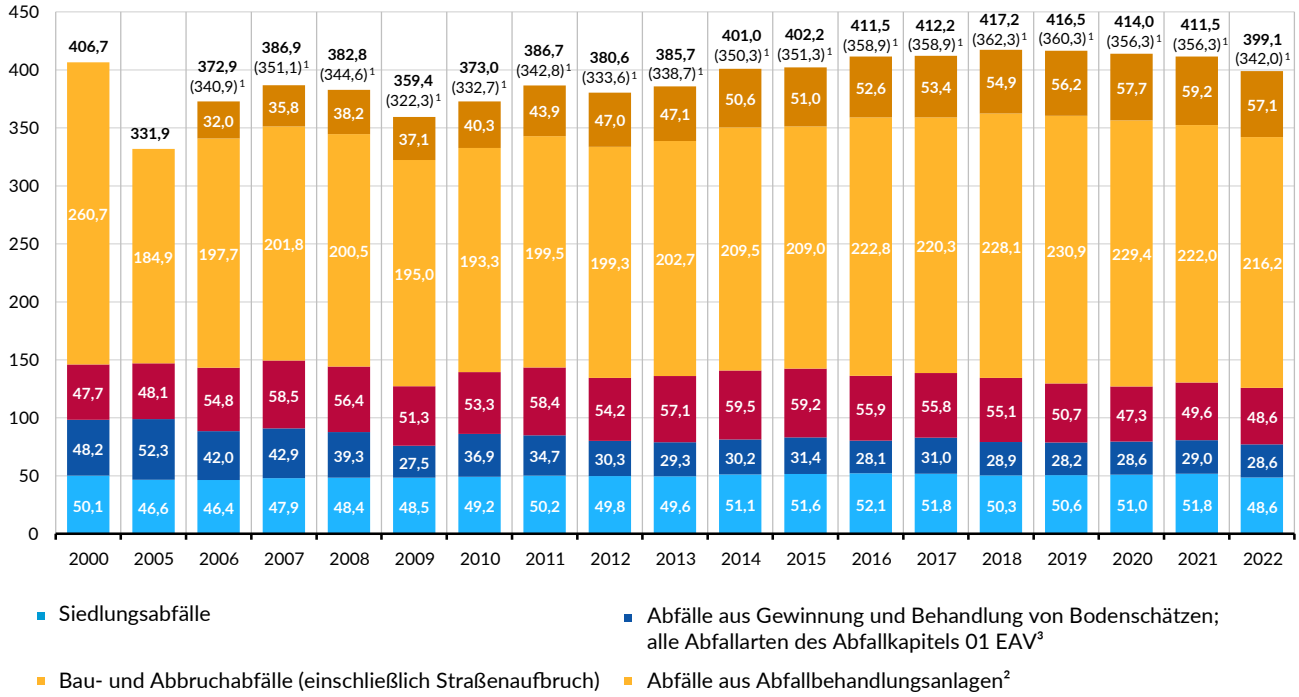
Dieser Grundgedanke einer zu gewährleistenden Entsorgungssicherheit zieht sich durch den gesamten geltenden Rechtsrahmen: Abfall wird als eine Bedrohung betrachtet, die es durch technologische Lösungen in den Griff zu bekommen gilt – die damit natürlich auch erst dann ansetzen, wenn der Abfall bereits entstanden ist. Selbstverständlich ist dieser Ansatz eines nachsorgenden Umweltschutzes in der Vergangenheit z. B. durch Vorgaben der Entwicklung kommunaler Abfallvermeidungskonzepte ergänzt worden – faktisch haben wir es jedoch mit einem konstant hohen Aufkommen von Siedlungsabfällen zu tun (vgl. Abbildung 2), was die tatsächliche Relevanz der Abfallvermeidung als oberste Stufe der sogenannten „Abfallhierarchie“ infrage stellt.

Relevante Impulse, diesen stark am Abfall ansetzenden Rechtsrahmen zu ergänzen und damit ein deutlich stärker umfassenderes Verständnis von Kreislaufwirtschaft zu etablieren, sind in den letzten Jahren insbesondere aus Brüssel gekommen. Die Europäische Kommission hat mit ihrem Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft ein extrem ambitioniertes Konzept vorgelegt, das schon im Untertitel – „for a cleaner and more competitive Europe“ – einen deutlich anderen Akzent setzt. So wurde beispielsweise mit der Ecodesign for Sustainable Products Regulation (ESPR) ein Rechtsrahmen entwickelt, der die Berücksichtigung von Zirkularitätsaspekten wie Reparierbarkeit oder Langlebigkeit zur Voraussetzung machen kann, um Produkte überhaupt auf dem Binnenmarkt anbieten zu dürfen. Viele dieser Maßnahmen wie beispielsweise die EU-Verpackungsrichtlinie, die jetzt erstmals quantifizierte Vermeidungsziele enthält, erfordern jedoch die anschließende Umsetzung in nationales Recht, sodass

3 „Die bislang unzureichende Kreislaufführung ist unter anderem auf verzerrte Preissignale zurückzuführen, die durch Externalisierung von Umweltkosten verursacht werden” BMUKN 2024: 28.

ABBILDUNG 2 **Entwicklung Abfallaufkommen zwischen 2000 und 2022 , Siedlungsabfälle als blaue Anteile abgetragen (UBA 2024)**

Millionen Tonnen



¹ Nettoabfallaufkommen, ohne Abfälle aus Abfallbehandlungsanlagen; 2006 erstmals als Bestandteil des Abfallaufkommens erhoben.
² Ohne Abfälle aus Abwasserbehandlungsanlagen (EAV 1908), Abfälle aus der Zubereitung von Wasser für den menschlichen Gebrauch oder industriellem Brauchwasser (EAV 1909), Abfälle aus der Sanierung von Böden und Grundwasser (EAV 1913) und Sekundärabfälle, die als Rohstoffe/Produkte aus dem Entorgungsprozess herausgehen.
³ Abfälle aus Gewinnung und Behandlung von Bodenschätzen.

Quelle: Statistisches Bundesamt, Abfallbilanz, Wiesbaden, verschiedene Jahrgänge

BertelsmannStiftung

die hier im Fokus stehende Frage einer geeigneten Governance-Struktur auch Fragen der Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen europäischer und nationaler Ebene berücksichtigen muss. Mit dem jetzt für 2026 angekündigten Circular Economy Act will die Europäische Kommission sich stärker auf die Aspekte einer effizienten Umsetzung konzentrieren.

Die Notwendigkeit einer erhöhten Rohstoffproduktivität ist aber natürlich auch den Akteuren der deutschen Umweltpolitik klar gewesen, sodass in den 2000er Jahren verschiedene Programme zur Stärkung der Ressourceneffizienz aufgesetzt wurden; der Fokus wurde dabei stark auf konkrete Produktionsprozesse insbesondere in kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) gesetzt, wo besonders hohe Optimierungspotenziale vermutet wurden. Programme für den produktionsintegrierten Umweltschutz wie z. B. EMAS (Eco Management and Audit Scheme) haben dabei durchaus signifikante Ergebnisse auf der Ebene einzelner Unternehmen erzielt, im Endeffekt aber nur zu inkrementellen Verbesserungen des linearen Systems geführt: So sind aktuell nur 1.119 der ca. drei Millionen Unternehmen in Deutschland als EMAS zertifiziert gelistet (DIHK 2025).

Mit dem Programm Ressourceneffizienz (ProgRess) (BMUKN 2020) wurde 2012 erstmals ein strategischer Rahmen geschaffen, der über eine Vielzahl von Einzelmaßnahmen einen systemischen Wandel befördern sollte. ProgRess ist insofern relevant, als dass es als Vorläufer einer deutschen Kreislaufwirtschaftsstrategie gesehen werden kann. Die folgende Abbildung 3 zeigt die thematischen Schwerpunkte des Programms; hier zeigen sich deutliche inhaltliche Schnittmengen, beispielsweise zum EU-Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für jeden dieser Bereiche enthält ProgRess Maßnahmenvorschläge, die u. a. in einem partizipativen Prozess mit Wirtschaft und Zivilgesellschaft entwickelt wurden.

ABBILDUNG 3 **Inhalte und Maßnahmen von ProgRress**

Rohstoffversorgung	Rohstoffstrategie	Nachwachsende Rohstoffe	Nachhaltigkeit und Transparenz
Produktion	Effizienzberatung	Effiziente Produktion	Produktgestaltung
Konsum	Bewusstseinsbildung	Handel + Verbraucher	Zertifizierungssysteme
Bauen	Infrastruktur	Bau, Entwicklung, Sanierung	Kennzeichnung von Bauprodukten
IKT	Effiziente Geräte	Effiziente	Software
Übergreifend	Forschung und Innovation	Bildung	Öffentliche Beschaffung

Quelle: BMUV 2020

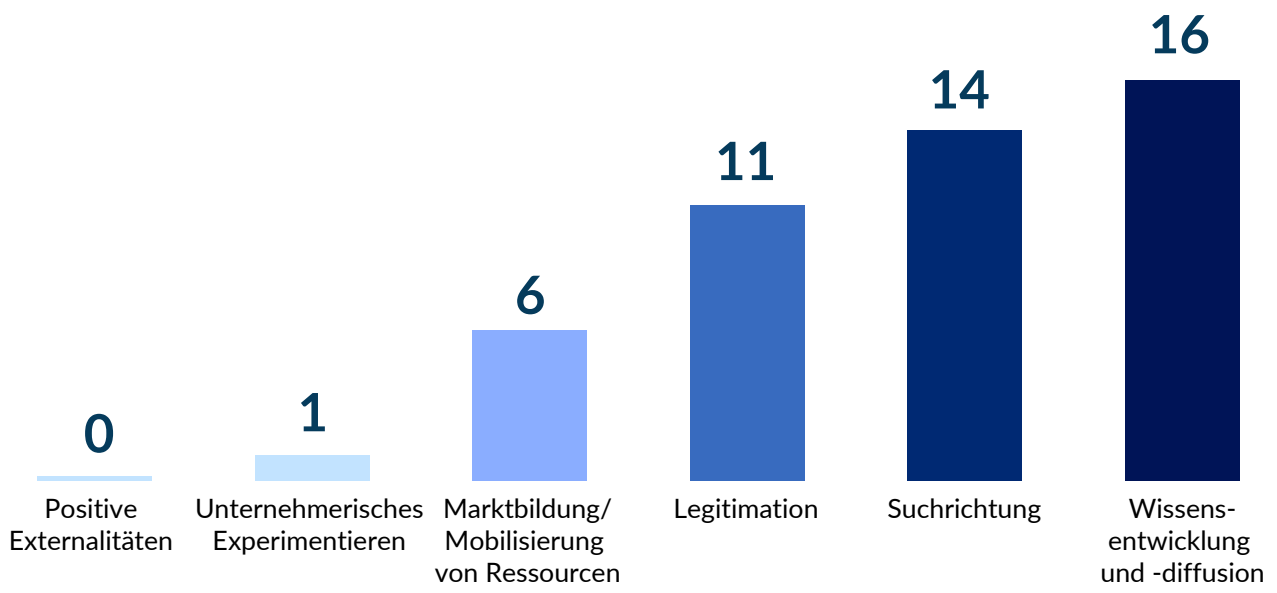
BertelsmannStiftung

Mit der Verabschiedung von ProgRess hatte sich Deutschland als einer der ersten Staaten auf Ziele, Leitideen und Handlungsansätze zum Schutz der natürlichen Ressourcen festgelegt. Die Bundesregierung ist verpflichtet, dem Deutschen Bundestag alle vier Jahre über die Entwicklung der Ressourceneffizienz in Deutschland zu berichten. Das Programm wurde zweimal fortgeschrieben und wurde von vielen Akteuren als eine spezifische Form einer Kreislaufwirtschaftsstrategie beschrieben bzw. wahrgenommen. Aufbauend auf ProgRess wurden wichtige Elemente einer Governance-Struktur für die kontinuierliche Steigerung der Ressourceneffizienz geschaffen, z. B. die Nationale Plattform Ressourceneffizienz (NaRess) als wichtiges Netzwerk zur Begleitung und Umsetzung von ProgRess. Hier waren neben Umwelt- und Wirtschaftsministerium auch Wirtschaftsverbände, Umwelt- und Verbraucherschutzverbände, Gewerkschaften sowie kommunale Spitzenverbände vertreten. Das Netzwerk Ressourceneffizienz (NeRess) fördert den Erfahrungsaustausch über Ansätze zur Steigerung der Ressourceneffizienz insbesondere zwischen den verschiedenen Einrichtungen und nachgeordneten Behörden des Bundes. Ergänzend wurde auch das BilRess-Netzwerk (Netzwerk „Bildung für Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz“) aufgebaut, das den Erfahrungsaustausch zwischen den Akteuren des Bildungssystems fördern sollte.

Über die Vernetzung hinaus zeigen jedoch Analysen und Evaluationen von ProgRess, dass das Programm mit seinen begrenzten Ressourcen, dem nicht klar formulierten Mandat und der fehlenden Verbindlichkeit zu kurz gegriffen hat, „um die für eine umfassende Transformation notwendige ökonomische Dynamik zu entfachen, da wichtige Innovationsfunktionen wie die Marktentwicklung kaum angesprochen werden“ (Gandenberger 2021). Die folgende Abbildung 4 verdeutlicht die strategische Schwerpunktsetzungen der ProgRess-Maßnahmen, bei denen die Mobilisierung von Ressourcen oder unternehmerisches Experimentieren nur eine untergeordnete Rolle gespielt haben.

Im Rahmen einer vom Umweltbundesamt beauftragten Evaluation auf Basis einer Onlinekonsultation mit über 200 Stakeholdern wurden ebenfalls die Faktoren Austausch und Sensibilisierung gelobt. Gleichzeitig wurde kritisiert, dass die tatsächlich erreichten Ressourceneffizienz-Wirkungen als eher durchwachsen bis gering einzuschätzen seien. Als die wichtigsten Hemmnisse für den Umsetzungsprozess von ProgRess wurden „fehlende ökonomische Anreize“ genannt: Die Externalisierung von Umweltkosten der Ressourcennutzung führt dazu, dass sich zirkuläre Geschäftsmodelle kaum etablieren können. Faktisch ist der Anteil umweltbezogener Steuern am gesamten Steueraufkommen in Deutschland von 12,2 Prozent in 2005 auf

ABBILDUNG 4 **Analyse der 28 Maßnahmen in ProgRess III mit Blick auf ihre Funktionen im Innovationssystem**



Quelle: Gandenberger 2021

BertelsmannStiftung

7,6 Prozent in 2021 gesunken. Als weitere relevante Punkte wurden die „Komplexität der Herausforderungen“ und „unzureichende politische Rahmenbedingungen“ benannt. In ergänzenden Interviews wurde dabei insbesondere die Verbindlichkeit der Umsetzung als grundlegend defizitär wahrgenommen; hierzu notwendig wären nach Einschätzung der Expert:innen die Formulierung verbindlicher Ziele, eine Priorisierung von Maßnahmen und die Benennung dafür notwendiger Umsetzungsschritte. Dafür unverzichtbar wären dann auch Strukturen und Prozesse, die einen regelmäßigen Reflexions- und Anpassungsprozess der Maßnahmen ermöglichen würden.

Aus der Perspektive eines Policy Mix wurde daher festgehalten, dass ProgRess klare Stärken hat bei der Kontinuität und Kongruenz – es hat damit insbesondere zum Agenda-Setting beigetragen. Erhebliche Verbesserungspotenziale bzw. klare Schwächen wurden dagegen mit Blick auf die tatsächlich erreichten Impacts (Relevanz, Konsistenz und vertikale Kohärenz) konstatiert – für die eigentlich notwendigen Transformationsimpulse fehlte es ProgRess vor allem an der Verbindlichkeit der Umsetzung, erkennbar auch an der fehlenden Finanzierung.

Als einen weiteren relevanten Baustein ist die Deutsche Rohstoffstrategie des damaligen Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie (BMWi[4]) aus dem Jahr 2019 zu nennen, welche ebenfalls ausgewählte Aspekte der Kreislaufwirtschaft adressiert. Sie ist primär auf die Sicherung der Rohstoffversorgung der deutschen Wirtschaft ausgerichtet und soll Abhängigkeiten von internationalen Lieferketten reduzieren. Aus Sicht der Kreislaufwirtschaft wird beispielsweise auf die Relevanz von Recycling zur Gewinnung von Sekundärrohstoffen sowie die Bedeutung eines zirkulären Produktdesigns verwiesen. Allerdings stößt sie an klare Grenzen, wenn es um die Förderung einer ganzheitlichen Circular Economy (CE) geht. Zum Beispiel deckt sie weder den gesamten Lebenszyklus von Produkten ab noch formuliert sie den Anspruch, die für die Erreichung einer Circular Economy benötigte Umsetzung diverser R-Strategien in der Breite umzusetzen. Letztlich wird die wirtschaftliche Ausrichtung der Strategie unzureichend mit Klimazielen und Nachhaltigkeitsstrategien verknüpft.

4 https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Artikel/Industrie/rohstoffstrategie-bundesregierung.html.

INFO-BOX 1

Grenzen der klassischer Abfall- und Ressourcenpolitik im Überblick

Mangelnde Ausrichtung & Silodenken: Es fehlt eine klare Fokussierung auf die wesentlichen Probleme und Transformationshebel der Kreislaufwirtschaft. Stattdessen sind politische sowie privatwirtschaftliche Akteure durch die Vielfalt an „relevanten" Herausforderungen überfordert – von der Reduktion des Ressourcenverbrauchs und Beiträgen zum Klimaschutz bis zur Resilienz von Lieferketten und dem Aufbau von Innovationskapazität. Hierzu trägt insbesondere die fragmentierte Landschaft politischer Strategien bei, wie die unterschiedliche Schwerpunktsetzung von Ressourceneffizienzprogramm und Rohstoffstrategie zeigt.

Fehlende ökonomische Anreize: Es mangelt an wirtschaftlichen Anreizen, die über die Entwicklung von Prototypen hinausgehen. Insbesondere die Transformation von Geschäftsmodellen und die Diffusion von Lösungen in den Markt werden zu wenig gefördert. Dabei fehlt es nicht nur an der entsprechenden Unterstützung auf der Angebotsseite, sondern auch an der gezielten Aktivierung der Nachfrage, die für den erfolgreichen Aufbau von Märkten im Kontext Kreislaufwirtschaft erforderlich sind.

Responsive politische Strukturen: Die politischen Rahmenbedingungen sind derzeit nicht in der Lage frühzeitig wesentliche Transformationshebel zu erkennen und darauf zu reagieren. Dabei mangelt es insbesondere an längerfristig aufgestellten Strukturen z. B. für das Bewerten von Marktsignalen und Forecasting. Aber auch für ministerienübergreifende Initiativen gibt es kaum Institutionen mit dem entsprechenden Mandat.

2.3. Ansätze einer transformativen Kreislaufwirtschaftspolitik

Während klassische Abfall- und Ressourcenpolitik insbesondere auf Teilaspekte einer Circular Economy (CE) ausgerichtet waren (z. B. einen Schwerpunkt auf das Recycling oder auf wirtschaftliche Zielsetzungen gelegt haben), erfassen neuere Strategien den Themenbereich ganzheitlicher. Hier wäre zunächst die Zukunftsstrategie Deutschland (BMBF 2023) aufzuführen, in welcher ein dedizierter Abschnitt zur Circular Economy enthalten ist. Die Zukunftsstrategie betrachtet den zirkulären Wandel als umfassenden gesellschaftlichen Transformationsprozess. Es wird betont, dass eine effektive Kreislaufwirtschaft weit über das klassische Abfallmanagement hinausgeht und den gesamten Lebenszyklus von Produkten umfasst – vom ressourcenschonenden Design über langlebige Nutzung bis hin zu hochwertigem Recycling. Besondere Aufmerksamkeit wird der Digitalisierung gewidmet, etwa durch den Einsatz digitaler Produktpässe und Datenplattformen, um Materialflüsse transparenter und effizienter zu gestalten. Die Kreislaufwirtschaft wird dabei nicht isoliert betrachtet, sondern als ein zentraler Hebel, um übergreifende Nachhaltigkeitsziele wie Klimaschutz, Ressourceneffizienz und resiliente Lieferketten zu erreichen. Dieser systemische und innovationsorientierte Ansatz unterstreicht die Notwendigkeit, Wirtschaft und Gesellschaft tiefgreifend zu transformieren und zugleich neue wirtschaftliche Potenziale zu erschließen.

Für eine ganzheitliche Circular Economy zeigt die Zukunftsstrategie einige Ziele als Leitbilder für den Wandel auf (wie z. B. in Bezug auf innovative kleine und mittlere Unternehmen (KMU), Leichtbauförderung oder das Antreiben einer Bioökonomie). Für die Umsetzung der Strategie wurden interministerielle Missionsteams aufgestellt, welche Roadmaps erstellen und Politikmaßnahmen zur Erreichung einer Circular Economy gestalten sollen. Laut Expertenkommission Forschung und Innovation der Bundesregierung (EFI) können diese Teams einen wesentlichen Baustein einer effektiven Governance-Struktur darstellen, der insbesondere auf der operativen Ebene des Politikdesigns wirkt. Allerdings wird auch darauf verwiesen, dass diese Teams bisher nicht aufgestellt sind, um strategische Fragestellungen wirkungsvoll zu bearbeiten und daher weitere Strukturen aufgebaut werden müssen: „Sie allein werden also nicht in der Lage sein, die verschiedenen innovations- und transformationsbezogenen Ziele und Strategien der Bundesregierung miteinander zu koordinieren" (EFI 2023). Wir teilen diese Einschätzung für das spezifische Handlungsfeld der Circular Economy, in der zurzeit kaum Governance-Strukturen angelegt sind, um die fragmentierte Politiklandschaft für einen zirkulären Wandel strategisch zusammenzuführen und Silodenken zu überwinden.

Auch die durch die Ampelregierung beschlossene nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) verfolgt die Erreichung einer ganzheitlichen Circular Economy unter Berücksichtigung ökonomischer, wirtschaftlicher und sozialer Bestrebungen. Zudem wird hier explizit der Anspruch formuliert, auf der strategischen Ebene politische Ziele und Strategien inhaltlich zu verknüpfen: „Die Strategie soll als Rahmenstrategie Ziele und Maßnahmen zum zirkulären Wirtschaften und zur Ressourcenschonung aus allen relevanten Strategien miteinander verbinden. Dabei sollen Synergien genutzt, aber auch mögliche Zielkonflikte aufgezeigt werden."

Zudem wird an weiteren Stellen deutlich, dass die politischen Akteure ihre Lehren aus den Evaluationen klassischer Programme der Abfall- und Ressourcenpolitik gezogen haben: Die Strategie zeichnet sich durch einen deutlichen Gestaltungsanspruch aus. Insbesondere wird auf übergreifende Ziele Bezug genommen (z. B. 6-8 Tonnen Primärrohstoffverbrauch pro Kopf bis 2050, was einer Halbierung gegenüber 2021 bedeuten würde – gleichzeitig ein Wert, den die Niederlande schon heute erreichen), wodurch die Ausrichtung von Transformationsprozessen sichergestellt werden soll – auch wenn die Verbindlichkeit der strategischen Ziele als gering eingeschätzt werden muss.

Zudem wurde aber erkannt, dass neben frühen Innovationen insbesondere auch die Marktdiffusion zirkulärer Lösungen gestützt werden muss (u. a. Nennung nachfrageseitiger Instrumente wie z. B. Public Procurement). Entsprechend möchte die NKWS den Innovationsprozess ganzheitlich in den Blick nehmen und ökonomische Anreize schaffen. Letztlich sollen Strukturen geschaffen werden, um die Transformation begleiten zu können. Insbesondere soll eine „Plattform" eingerichtet werden, über die Akteure interministeriell sowie sektorübergreifend zusammenarbeiten können, um die Strategie umzusetzen. Allerdings lässt die NKWS verschiedene Fragen offen, die sich auf den notwendigen Umsetzungsprozess der dort aufgeführten Maßnahmen beziehen (und laut NKWS-Text jetzt angegangen werden sollen).

Insbesondere die Governance eine Plattformstruktur wird dabei von zentraler Bedeutung sein:

1. Bislang ist kein Ansatz erkennbar, über den übergreifende Zielsetzungen mit konkreten Maßnahmen verbunden werden können. Anders formuliert muss sichergestellt werden, dass entstehende technologische, ökonomische, soziale, aber auch politische Lösungen tatsächlich auf das übergreifende Ziel einzahlen. Denn durch die Orientierung an einem Acht-Tonnen-Ziel erweitert die Politik – richtigerweise – ihre Verantwortung über die Förderung von Ideen und Initiativen hinweg und nimmt nun die tatsächliche Lösung der gesellschaftlichen Aufgabe in den Blick (hier: Erreichung des Acht-Tonnen-Ziels). Es braucht also organisatorische Strukturen und Prozesse, welche die Umsetzungsebene mit der strategischen Ebene verbinden.

2. Noch steht die Detaillierung des Plattformkonzepts (oder einer sonstigen Organisation mit Gestaltungsanspruch) aus. Klar ist: Wie in der Zukunftsstrategie deutlich wurde, brauchen politische Programme für gesellschaftliche Transformationsprozesse Governance-Strukturen, welche diverse Ebenen miteinander verbinden (z. B. zur Integration diverser Strategien und Ziele im Politikfeld Circular Economy sowie zur Begleitung auf der Maßnahmenebene). Das heißt, dass eine Plattform entweder als Governance-System mit verschiedenen strukturellen und prozessualen Bausteinen mit diversen Koordinationsaufgaben verstanden werden muss oder aber selbst als ein Baustein von vielen eines solchen Systems zu verstehen ist. Für ein solches Governance-System müssen wir Strukturen und Zusammenarbeitslogiken von diversen Institutionen und klare Zuweisungen von Verantwortlichkeiten und Mandaten definieren – die dann auch eine ausreichende Ausstattung mit finanziellen Ressourcen bedingen.

3. Der detaillierte Umsetzungsfokus der NKWS mit über 130 Maßnahmen steht in einem gewissen Widerspruch zur notwendigen Responsivität in einem so dynamischen Handlungsfeld. Die NKWS beinhaltet eine prinzipiell vielversprechende Sammlung von avisierten Maßnahmen, welche nun in die Umsetzung gebracht werden sollen. Allerdings muss dabei beachtet werden, dass sich die Effektivität von Lösungen erst in ihrer Erprobung und vor allem in ihrer systemischen Kombination zeigen wird. Zudem kommen neue Lösungsoptionen über die Jahre hinzu. Kurz: Eine Transformation ist nicht an einem Zeitpunkt X planbar. Die NKWS braucht dementsprechend eine Governan-

ce-Logik, die agil auf sich veränderte Rahmenbedingungen und Lösungsportfolios reagieren kann, anstatt einer Ausrichtung auf die Umsetzung von gegebenen Maßnahmen. Die NKWS kann somit nur den Auftakt für einen strategischen Umsetzungsprozess darstellen, da auch die genannten Instrumente – laut NKWS selbst – nicht für die Erreichung eines Acht-Tonnen-Ziels ausreichen werden. Ein effektives Governance-System muss diese Flexibilität mitbringen.

Zusammenfassend lässt sich über die vergangenen Jahre ein Politikwandel im Kontext der Circular Economy erkennen: Die Programme sind nicht mehr nur auf Teilbereiche der Circular Economy ausgerichtet, zielen stärker auf breiten gesellschaftlichen Wandel ab, indem in der Breite ökologische, soziale und wirtschaftliche Ziele anvisiert werden, begreifen marktliche Innovationsprozesse und ihre ganzheitliche Förderung als Schlüssel für zirkuläre Transformation und bringen wesentliche Bausteine für eine transformative politische Governance ein. Ein relevanter blinder Fleck bleibt jedoch bestehen: Die angestrebten Strukturen für politische Governance scheinen nicht an die Komplexität der gesellschaftlichen Aufgabe angepasst zu sein. Die bisher angedachten Bausteine müssen kombiniert und erweitert werden, um die Transformation zu einer Circular Economy erfolgreich begleiten zu können. Dafür braucht es Optionen für Governance-Systeme, die verschiedene Bausteine miteinander verknüpfen, um systematische Innovationsprozesse zielführend unterstützen zu können.

Die Zukunftsstrategie sowie die NKWS setzen explizit auf einen „missionsorientierten“ Governance-Ansatz, bei dem gesellschaftliche Ziele formuliert und Transformationsprozesse über entsprechende Koordinationsmechanismen begleitet werden sollen. Während – wie zuvor beschrieben – die organisatorischen Strukturen der Zukunftsstrategie nur Teilbedarfe eines übergreifenden Governance-Systems abdecken (insbesondere Umsetzungsebene), steht im Rahmen der NKWS die Detaillierung eines Governance-Systems aus.

Wir befürworten den Ansatz der missionsorientierten Politik und möchten in den kommenden Abschnitten herausarbeiten, welche Governance-Systeme für einen derartigen Ansatz infrage kommen.

2.4. Missionsorientierte Politik für die Circular Economy

Missionsorientierte Politik bietet eine vielversprechende Möglichkeit, bestehende Schwächen von Programmen zur Förderung der Kreislaufwirtschaft zu adressieren. Dafür braucht es jedoch ein klares Verständnis des Ansatzes sowie eine konsequente Gestaltung politischer Strukturen und Prozesse. Im Folgenden werden die zentralen Charakteristika missionsorientierter Politik kurz erläutert und die Potenziale aufgezeigt, die sie für die Begleitung der Transformation hin zu einer Kreislaufwirtschaft bietet.

Missionsorientierte Politik zielt darauf ab, sowohl marktliche als auch gesellschaftliche Transformationsprozesse auf klar definierte Nachhaltigkeitsziele auszurichten. Der Begriff „Mission“ wird hierbei einerseits verwendet, um auf eine sehr konkrete Zielformulierung – häufig eine quantitative Beschreibung von Zeitrahmen und angestrebter Veränderung – eines ambitionierten und Stakeholder mobilisierenden Ziels zu verweisen. Andererseits ist die Mission als ein umfassendes, langfristig angelegtes Politikvorhaben zu verstehen, das darauf abzielt, Ressourcen und Innovationen gezielt zu mobilisieren. Im Fokus steht die Begleitung der Entwicklung und Verbreitung von Lösungen bzw. Lösungssystemen (wie ein Set von Technologien), die eine gesellschaftliche Herausforderung adressieren (Janssen et al. 2021).

Ein herausragendes Merkmal missionsorientierter Politik ist die ganzheitliche Unterstützung von Marktakteuren entlang des gesamten Innovationsprozesses. Dies reicht von der Erfindung oder Entwicklung neuer Ansätze (Invention) bis hin zur Verbreitung und Anwendung innovativer Lösungen (Diffusion). Ziel ist es, durch eine kontinuierliche politische Begleitung sicherzustellen, dass die ambitionierten Ziele der jeweiligen Mission tatsächlich erreicht werden (Hekkert et al. 2020).

Ein weiterer zentraler Aspekt ist die Aktivierung und Förderung intensiver Zusammenarbeit. Die Bewältigung komplexer Herausforderungen – etwa der Erreichung von Klimaneutralität – erfordert eine enge Kollaboration zwischen Ministerien, Sektoren und Disziplinen. Diese interministerielle, intersektorale und interdisziplinäre Zusammenarbeit ermöglicht es, Synergien zu nutzen, Wissen auszutauschen und gemein-

sam umfassende Lösungen zu entwickeln (a. a. O.). So erfordert z. B. die Reduzierung von Emissionen im Individualverkehr nicht nur technologische Innovationen im Verkehrssektor, sondern auch integrative Ansätze in den Bereichen Wohnraumgestaltung und Regionalentwicklung.

Schließlich erfordert die Komplexität und Langfristigkeit von gesellschaftlichen Missionen die Etablierung dauerhaft angelegter und auf die spezifische Aufgabe ausgerichteter institutioneller Strukturen. Institutionen wie interministerielle Missionsteams oder spezialisierte Missionsagenturen dienen als zentrale Einheiten zur Koordination und Unterstützung der vielfältigen Aktivitäten, die für die erfolgreiche Umsetzung erforderlich sind. Sie fördern die Zusammenarbeit zwischen Akteuren, überwachen den Fortschritt und passen Strategien flexibel an, um die Effektivität der Maßnahmen zu maximieren (Lindner et al. 2023; EFI 2023).

Wie missionsorientierte Politik und Circular Economy in Deutschland zusammengebracht werden

Damit missionsorientierte Politik gewinnbringend für die Transformation zu einer Circular Economy (CE) wirken kann, müssen dieser Ansatz sowie das entsprechende Governance-System in den bestehenden politischen Kontext eingebettet werden. In diesem Abschnitt skizzieren wir basierend auf den Funktionsanforderungen an die Governance von Missionen nach Lindner et al. (2023), welche Ansatzpunkte für die Gestaltung eines Governance-Systems für eine missionsorientierte Kreislaufwirtschaftspolitik in Deutschland entstehen.

Ownership in der Mission:

Zunächst ist eine klare Verantwortungsstruktur unerlässlich. Es muss einen eindeutig definierten „Mission Owner“ geben, der die Gesamtverantwortung für die Mission trägt und die notwendigen Kompetenzen und Ressourcen besitzt, um sie effektiv voranzutreiben. Zudem müssen Rollen in der Mission von der Formulierung, über das Design von Instrumenten bis zur Implementation klar zugewiesen sein. Im Kontext der Kreislaufwirtschaftspolitik in Deutschland ist derzeit weder die übergreifende Gesamtverantwortung für die Transformation zu einem Circular-Economy-Programm klar definiert (z. B. erheben die Zukunftsstrategie sowie die NKWS den übergreifenden Anspruch, die Erreichung einer Circular Economy voranzutreiben), noch ist festgeschrieben, wie Themenschnitte und politische Rollen für Teilaufgaben zugewiesen werden sollen (wie beispielsweise die Schaffung von Transparenz entlang von bzw. zwischen Wertschöpfungsketten). Hierfür braucht es ein missionsorientiertes Governance-System, das Mission Ownership auf verschiedenen Ebenen herstellt.

Strategieführerschaft:

Darüber hinaus ist eine gemeinsame strategische Ausrichtung aller beteiligten Akteure von entscheidender Bedeutung. Verschiedene Ministerien, Behörden und andere relevante Akteure des Governance-Systems müssen in die Lage versetzt werden, Aktivitäten koordinieren, um Synergien zu nutzen und Doppelstrukturen zu vermeiden. Auch hier kann der Ansatz der Missionsorientierung Nutzen stiften, indem sektor- und ressortübergreifend klare strategische Ziele bzw. Missionen formuliert werden. Allerdings mangelt es beispielsweise in der Zukunftsstrategie an einer konkret formulierten und messbaren Mission. Zudem bleibt im Rahmen der NKWS unklar, worauf eine (oder mehrere) Mission(en) ausgerichtet sein könnte(n). Denkbar wären beispielsweise Missionen basierend auf dem aufgestellten Leitziel eines sechs bis acht Tonnen Ressourcenverbrauchs pro Kopf bis 2050, den darunter liegenden Zielen zu dem genutzten Anteil an Sekundärrohstoffen, zu Rohstoffversorgungssicherheit und Rohstoffsouveränität oder zur Menge an Siedlungsabfällen oder sonstigen relevanten Hebeln (wie z. B. ein digital-transparentes Informationssystem oder ein Mehrwegsystem für Verpackungen). Ein missionsorientiertes Governance-System im Sinne eines Zusammenspiels wesentlicher Akteure, ihrer Rollen und Mandate sollte entsprechend an derartige Missionen angepasst werden.

Aktivierung von Stakeholdern:

Die umfassende Einbindung von Stakeholdern ist ein weiterer wichtiger Baustein für den Erfolg transformativer Politik. Akteure aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sollten von Anfang an für die Entwicklung und Umsetzung der Mission aktiviert werden, um ein breites Wissens- und Erfahrungsspektrum zu erschließen. Der Prozess zur Erarbeitung der NKWS kann hier als erstes

Erfolgsbeispiel deutscher Kreislaufwirtschaftspolitik angeführt werden, da hier eine Vielzahl von Akteuren auf verschiedenen Ebenen eingebunden wurde (Top-Level-Dialogforen, Dialogwerkstätten, Runde Tische, Onlinekommentierungen; vgl. Ifok 2023). Ein missionsorientiertes Governance-System muss nun in der Lage sein, die Einbindung vielfältiger Interessen und Einschätzungen auch in der Festlegung und Umsetzung konkreter Missionen für die Kreislaufwirtschaft sicherzustellen.

Reflexive Governance:

Schließlich muss das Governance-System flexibel und anpassungsfähig sein, um auf die Dynamik und Komplexität gesellschaftlicher Herausforderungen reagieren zu können. Kontinuierliches Lernen, Monitoring und die Evaluierung der Fortschritte sind wichtige Elemente, um die Mission und ihre Governance-Strukturen stetig weiterzuentwickeln. Insbesondere der ausführliche Maßnahmenkatalog der NKWS stellt den Versuch dar, diverse systemische Hebel für den Wandel zu einer Circular Economy zu aktivieren. Allerdings ist davon auszugehen, dass viele Maßnahmen im Laufe der Zeit angepasst oder um neue ergänzt werden müssen. Dies umschließt nicht nur Maßnahmen, welche eher unmittelbar Produkt- bzw. Materialströme betreffen, sondern auch übergreifende Missionsziele sowie das missionsorientierte Governance-System selbst.

INFO-BOX 2

Missionsorientierung heißt Fokussierung und Priorisierung: Häufig werden auch sehr breit formulierte politische Ziele als Missionen verstanden. Allerdings setzt sich immer mehr durch, dass die Stärke von Missionsorientierung insbesondere durch ein Herunterbrechen größerer Herausforderungen in kleinere händelbare Probleme Erfolg versprechender ist. Umso differenzierter eine Mission, desto besser lässt sie sich steuern und umso mehr Akteure fühlen sich angesprochen bzw. werden aktiviert. Auch im Kontext der Circular Economy (CE) braucht es daher eine Priorisierung von möglichen Zielen. Daher stellt Missionsorientierung eine Ergänzung zu übergreifenden ressourcenbezogenen Politiken („Reduktion Ressourcenverbrauch um X bis Jahr Y“) dar. Über CE-Missionen sollten Kernprobleme der Circular Economy adressiert werden, welche als Schlüsselherausforderungen verstanden werden können und somit die wesentlichen Hebel für eine zirkuläre Wende darstellen.

3. Governance-Optionen einer missionsorientierten CE-Politik

Wie in den bisherigen Kapiteln skizziert wurde, braucht es die Transformation zu einer ganzheitlichen Kreislaufwirtschaft in Deutschland. Unsere Hypothese: Missionsorientierung kann den zirkulären Wandel beschleunigen – aber nur wenn wir die bisherigen organisatorischen Strukturen und Prozesse überdenken und an die vor uns liegende Aufgabe anpassen. Denn diese ermöglichen letztlich die strategische und umsetzungsbezogene Begleitung von Missionen. Daher legen wir in diesem Papier den Schwerpunkt auf strukturelle Governance-Optionen, die längerfristig Transformationen ermöglichen können. Dabei schauen wir zunächst auf internationale Beispiele aus Ländern, die in den letzten Jahren signifikante Fortschritte beim Wandel zur Kreislaufwirtschaft erreicht haben, um die Relevanz von organisatorischen Strukturen und Prozessen in diesem Kontext zu verdeutlichen. Im Weiteren beschreiben wir Gestaltungsoptionen für ein politisches Governance-System auf Bundesebene, welches Deutschland im Wandel begleiten könnte.

3.1. Lernen für die CE-Politik in Deutschland

Länder wie die Niederlande, Belgien oder Frankreich, die mit Blick auf die oben genannten Kernindikatoren der Kreislaufwirtschaft wie die Circular Material Use Rate (CMUR) deutlich schnellere Steigerungsraten erzielt haben, weisen in vielen Bereichen mit Deutschland vergleichbare Rahmenbedingungen auf: Die am Markt verfügbaren Produkte sind nicht zirkulärer als hier, die technische abfallwirtschaftliche Infrastruktur maximal auf ähnlichem Niveau – auch die zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel beispielsweise im Bereich Forschung und Entwicklung bleiben in absoluten Größen hinter Deutschland zurück.

Lassen sich die erreichten Erfolge also auf eine Governance-Struktur zurückführen, die geeigneter scheint, eine breite gesellschaftliche Aktivierung für das Thema zu erreichen, strategische Ziele zu formulieren, diese in spezifischen Missionen zu implementieren und dies als kontinuierlichen Reflexions- und Lernprozess zu verstehen?

Der Blick über die Landesgrenzen hinaus verdeutlicht, auf welche vielfältigen Erfahrungen hierfür bereits aufgebaut werden könnte. In den folgenden Abschnitten zeigen wir beispielhaft ausgewählte organisatorische Strukturen der Circular-Economy-Politik im europäischen Ausland auf und fassen anschließend daraus abgeleitete Erkenntnisse als Anforderungen an ein missionsorientiertes Governance-System für die Erreichung einer Circular Economy in Deutschland zusammen. Für die praxisnahen Einsichten nutzen wir die länderspezifischen Profile der European Environment Information and Observation Network (Eionet) aus dem Jahr 2024 (Eionet 2024).

Niederlande

Das „Circular Economy Programm“ der Niederlande mit dem Titel „Eine Kreislaufwirtschaft in den Niederlanden bis 2050“ wurde am 14. September 2016 vorgestellt und beschreibt die notwendigen Schritte zur effizienteren und intelligenteren Nutzung von Rohstoffen, Produkten und Dienstleistungen, um das Ziel einer vollständig zirkulären Wirtschaft bis 2050 zu erreichen. Bis 2030 soll der Verbrauch an primären abiotischen Rohstoffen halbiert werden. Die Hauptziele sind eine Reduktion des Rohstoffverbrauchs um 50 Prozent bis 2030 und die Etablierung einer Kreislaufwirtschaft bis 2050. Die Koordination des Programms obliegt dem Ministerium für Infrastruktur und Wasserwirtschaft (Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat IenW), während andere Ministerien für spezifische Übergangsthemen zuständig sind, z. B. das Ministerium des Innern für den Bausektor oder das Ministerium für Wirtschaft und Klimapolitik für die verarbeitende Industrie. Die Überwachung und Steuerung der Kreislaufwirtschaft erfolgt durch die Niederländische

Agentur für Umweltbewertung (Planbureau voor de Leefomgeving, PBL), die alle zwei Jahre den „Integral Circular Economy Report“ (ICER) veröffentlicht, der den Fortschritt der Kreislaufwirtschaft bewertet und Erkenntnisse verschiedener Wissenszentren bündelt

Belgien

Das Programm „Circular Flanders“ der flämischen Regionalregierung ist eine zentrale Initiative zur Förderung der Kreislaufwirtschaft, basierend auf der langfristigen „Vision 2050 für Flandern“. Diese Strategie definiert als klare Zielsetzungen die Reduzierung des Material-Footprints um 30 Prozent bis 2030 und die Senkung des Haushaltsabfalls auf 100 Kilogramm pro Person. Zur Steuerung wurde eine spezialisierte Agentur mit etwa 15 Personen geschaffen, die durch die regionale Umweltagentur OVAM finanziert wird. Sie fungiert als operatives Zentrum des Governance-Modells und koordiniert eine Steuerungsgruppe aus 20 Schlüsselakteuren aus Politik, Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft. Das Governance-Modell sieht zudem die Einbindung eines Transition-Managers vor, der den Gesamtprozess leitet, sowie themenspezifischer Entwicklungsteams, die eigenständig Roadmaps für zentrale Themen wie zirkuläres Bauen und Häfen entwickeln. Die Agentur stellt sicher, dass die Zusammenarbeit zwischen diesen Elementen reibungslos funktioniert und die strategischen Ziele des Programms umgesetzt werden (Circular Flanders o.D).

Spanien

Die Rahmen gebende spanische Kreislaufwirtschaftsstrategie „ESPAÑA CIRCULAR 2030“ wird über dreijährige Aktionspläne umgesetzt. Die ressort- und sektorübergreifenden Maßnahmen werden im Wesentlichen durch die folgenden organisatorischen Strukturen des Governance-Systems begleitet:

1. Die Interministerielle Kommission für Kreislaufwirtschaft ist dafür zuständig, die Umsetzung der Strategie zu überwachen und zu bewerten. Sie besteht aus Vertreter:innen verschiedener Ministerien und tagt mindestens einmal jährlich, um Vorschläge für die Integration der Kreislaufwirtschaft in die jeweiligen Politikbereiche zu unterbreiten.
2. Die Arbeitsgruppe für Kreislaufwirtschaft ist verantwortlich für die reibungslose Zusammenarbeit und Koordinierung zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen (national, regional, lokal). Sie setzt sich aus Vertreter:innen des Ministeriums für den ökologischen Wandel und die demografische Herausforderung, regionalen Verwaltungen und dem spanischen Gemeinde- und Provinzverband zusammen.
3. Der Rat für Kreislaufwirtschaft ist dafür verantwortlich, die Zusammenarbeit zwischen dem öffentlichen und privaten Sektor zu fördern, um den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft in Spanien zu beschleunigen. Er besteht aus Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, Wirtschaftsakteuren aus verschiedenen Sektoren, Akteuren der Abfallwirtschaft, Forschungszentren und weiteren.

Luxemburg

Die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie aus dem Jahr 2021 aus Luxemburg ist als rahmende Strategie entworfen worden, welche im Sinne einer Toolbox Behörden Instrumente aufzeigt (wie Regulierung und Normen, finanzielle Aspekte, Wissensaufbau und -management), um Circular Economy in diversen sektorspezifischen Initiativen voranzutreiben. Wesentliche Komponenten des Governance-Systems sind:

1. Die nationale Koordinierungsstelle für die Kreislaufwirtschaft, welche sich aus Vertreter:innen der folgenden fünf Ministerien zusammensetzt: Wirtschaft (einschließlich Energie), Umwelt, Klima und Biodiversität, Finanzen, Arbeit sowie Landwirtschaft, Ernährung und Weinbau (einschließlich Verbraucherschutz).
2. Die Koordinierungsstelle steuert und überwacht die Umsetzung der Strategie und dient als zentrale Anlaufstelle für Informationen.
3. Der „Circular Innovation Hub“ in Wiltz spielt als regionales Zentrum für Bewusstseinsbildung und Weiterbildung eine wichtige Rolle und wird vom Umweltministerium unterstützt.

Portugal

Der Nationale Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft (Plano de Ação para a Economia Circular 2030, PAEC 2030) in Portugal ist ein zentrales Dokument, das den Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft im Land vorantreiben soll. Die portugiesische Umweltagentur (Agência Portuguesa do Ambiente, APA) und die Generaldirektion für Wirtschaftstätigkeiten (Direção-Geral das Atividades Económicas, DGAE) koordinieren gemeinsam die Kreislaufwirtschaftspolitik in Portugal und haben den PAEC 2030 gemeinsam entwickelt. Verschiedene Ministerien, darunter das Ministerium für Umwelt und Klimapolitik und das Ministerium für Wirtschaft und Digitalisierung, beteiligen sich an der Umsetzung des PAEC 2030, ebenso Agenturen wie das Nationale Energie- und Geologielabor (Laboratório Nacional de Energia e Geologia, LNEG) und die Agentur für Wettbewerbsfähigkeit und Innovation (Agência para a Competitividade e Inovação, IAPMEI). Der PAEC 2030 sieht ein breites Governance-Modell vor, das auf vier Foren basiert, die verschiedene Stakeholder einbeziehen und nicht nur die Überwachung des Plans, sondern auch ein integratives Management gewährleisten sollen, um einen reibungslosen und effektiven Übergang zu einer Kreislaufwirtschaft zu ermöglichen.

Schweden

Schweden hat sich zum Ziel gesetzt, weltweit führend in der Kreislaufwirtschaft zu werden. Die nationale Strategie für die Kreislaufwirtschaft, die 2016 verabschiedet wurde, bildet den Rahmen für dieses Ziel. Diese Strategie umfasst verschiedene Aktionspläne, die konkrete Maßnahmen in Bereichen wie Abfallwirtschaft, Produktdesign und nachhaltiger Konsum festlegen. Die schwedische Umweltschutzbehörde (Naturvårdsverket) spielt eine zentrale Rolle bei der Umsetzung dieser Strategie und koordiniert die Aktivitäten verschiedener Akteure. Die Behörde arbeitet eng mit anderen Ministerien, regionalen und lokalen Behörden, Unternehmen, Forschungseinrichtungen und zivilgesellschaftlichen Organisationen zusammen. Zudem ist die „Delegation für Kreislaufwirtschaft“ zu nennen, ein Beratungsgremium der Regierung, das Vertreter:innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft zusammenbringt. Ziel dieser Delegation ist es, Hindernisse für den Übergang zur Kreislaufwirtschaft zu identifizieren und gemeinsame Lösungen verschiedener Akteure zu entwickeln.

Aus den beschriebenen Beispielen lassen sich verschiedene Lehren für die Gestaltung eines missionsorientierten Governance-Systems in Deutschland ziehen.

Zentralisierte Koordinierungseinheiten:

Eine zentrale Steuerungseinheit koordiniert Aktivitäten, fungiert als Schnittstelle zwischen verschiedenen Akteuren und treibt die Umsetzung strategischer Ziele voran. Sie sorgt für Kohärenz und Ressourceneffizienz in der Umsetzung. Ein Beispiel hierfür ist Luxemburg, wo eine nationale Koordinierungsstelle mit Vertreter:innen aus fünf Ministerien die Umsetzung der Kreislaufwirtschaftsstrategie steuert und als zentrale Anlaufstelle für Information und Koordination fungiert.

Schaffung neuer Institutionen:

Die Etablierung spezialisierter Institutionen wie Agenturen, Delegationen oder Arbeitsgruppen ermöglicht die gezielte Steuerung komplexer Transformationsprozesse. Solche Institutionen bündeln Expertise und schaffen flexible Strukturen, um auf Herausforderungen schnell reagieren zu können. In Belgien wurde dafür „Circular Flanders“ eingerichtet, mit einer spezialisierten Agentur, die themenspezifische Roadmaps entwickelt und als operatives Zentrum der flämischen Kreislaufwirtschaft fungiert.

Integration unterschiedlicher Governance-Ebenen:

Erfolgreiche Systeme unterscheiden klar zwischen strategischen, operativen und partizipativen Governance-Ebenen. Strategische Ebenen setzen Ziele und priorisieren Maßnahmen, operative Strukturen sorgen für deren Umsetzung und partizipative Ansätze fördern den Dialog zwischen relevanten Akteuren. In Portugal beispielsweise wird dies durch ein Governance-Modell mit sektoralen Foren umgesetzt, die nicht nur die Überwachung des nationalen Aktionsplans, sondern auch ein integratives Management gewährleisten.

Interministerielle und intersektorale Zusammenarbeit:

Ressortübergreifende Zusammenarbeit ist essenziell, um die Kreislaufwirtschaft als Querschnittsthema in verschiedene Politikfelder zu integrieren. Dies erfordert formalisierte Strukturen, die die Interessen der Ressorts koordinieren und regelmäßige Abstimmung

gewährleisten. In Spanien übernimmt diese Aufgabe die Interministerielle Kommission, die Maßnahmen ressortübergreifend abstimmt und die Umsetzung der nationalen Strategie überwacht.

Sektorspezifische und regionale Ansätze:

Lokale und branchenspezifische Initiativen berücksichtigen regionale Gegebenheiten und branchenspezifische Herausforderungen und fördern maßgeschneiderte Lösungen. In Luxemburg wird dies beispielsweise durch den „Circular Innovation Hub" in Wiltz umgesetzt, der als regionales Zentrum sektorspezifische Initiativen vorantreibt und von der nationalen Koordinierungsstelle unterstützt wird.

3.2. Bandbreite von Gestaltungsoptionen

CE-relevante Entscheidungen werden längst nicht nur von der Politik getroffen. Der systemische Wandel zu einer Kreislaufwirtschaft kann nur über eine Vielzahl von Entscheidungen diverser Akteure herbeigeführt werden. Und doch braucht es entsprechende politische Governance-Strukturen, um die Transformation zu begleiten und wesentliche Hebelgesetze zu aktivieren. In diesem Abschnitt soll eine Auswahl möglicher Gestaltungsoptionen im politischen Raum andiskutiert werden. Wir erheben dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern möchten eine Reihe relevanter Optionen aufzeigen. Wir konzentrieren uns dabei auf jene Optionen, die im deutschen Kontext derzeit intensiver von Expert:innen diskutiert werden.

3.2.1. Oberste Kontrollebene

Die Frage der Aufhängung von CE-Missionen in die bestehende politisch-ministerielle Struktur stellt eine zentrale Herausforderung dar. Traditionell werden CE-relevante Kernthemen (wie beispielsweise das Abfallmanagement) dem Umweltministerium (BMUKN) und damit einem Ministerium zugeordnet. Ein Beispiel hierfür ist das Ressourceneffizienzprogramm, das im Umweltministerium angesiedelt war, ohne dass eine programmspezifische Berichtspflicht an eine übergeordnete, ministerienübergreifende Stelle bestand. Entsprechend diesem Ansatz kann ein Ministerium selbst CE-relevante Aufsichtspflichten übernehmen.

Ein weiterer Ansatz läge in der Bildung eines ministerienübergreifenden Lenkungskreises. In einem solchen Lenkungskreis würden die Verantwortlichen für die Umsetzung der CE-Mission(en) direkt an die Staatssekretär:innen der hauptsächlich beteiligten oder von der CE-Mission betroffenen Ministerien berichten. Neben einem derartigen Lenkungskreis wäre auch eine Aufhängung von CE-Missionen am Bundeskanzleramt vorstellbar. Hier sind zwei Modelle zu erwähnen: Die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) schlägt vor, einen Regierungsausschuss für Innovation und Transformation zu etablieren, der direkt am Kanzleramt angesiedelt sein sollte. Dieser Ausschuss würde als zentrales Steuerungsgremium der wesentlichen missionsbezogenen Ausrichtung dienen. Alternativ wäre auch eine Aufhängung der CE-Missionen in einer Abteilung des Bundeskanzleramts vorstellbar.

3.2.2. CE-Strategie und Umsetzungsorganisation für die übergreifende CE-Transformation

Bezüglich einer möglichen CE-Strategie sowie Umsetzungsorganisation können verschiedene Varianten aufgeführt werden, die insbesondere im deutschen Diskurs an Bedeutung gewonnen haben:

1. Das Konzept der „Missionsagentur" (Lindner et al. 2023), wie von der Bertelsmann Stiftung und dem Fraunhofer Institut für System- und Innovationsforschung entworfen, zielt darauf ab, eine spezialisierte Organisation zu schaffen, die sich ganzheitlich auf eine bestimmte Transformationsaufgabe konzentriert. Eine solche Agentur ist verantwortlich für die Planung, Durchführung und Überwachung aller Maßnahmen, die zur Erfüllung einer spezifischen Mission erforderlich sind. Die Idee dahinter ist, eine flexible und zielgerichtete Struktur zu schaffen, die sich schnell an neue Herausforderungen und technologische Entwicklungen anpassen kann. Durch ihre spezielle Ausrichtung und die Bündelung von Ressourcen und Fachwissen könnte sie effektiv als eine Transformation begleitende Institution auftreten. Die Agentur würde Expert:innen aus verschiedenen Bereichen zusammenbringen, um interdisziplinäre Lösungen zu entwickeln und – je nach Ausgestaltung – die Umsetzung zu begleiten. Dies schließt die Zusammenarbeit mit Universitäten, Industrie, staatlichen Einrichtungen und der Zivilgesellschaft ein.

2. Die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) schlägt vor, interministerielle Missionsteams zu bilden (bzw. bestehende Teams beispielsweise. der Zukunftsstrategie Deutschland mit der Aufgabe zu betreuen; vgl. EFI 2024). Diese Teams könnten auf der Strategieebene Staatssekretär:innen aus verschiedenen Ministerien zusammenbringen. In ähnlicher Weise könnten Umsetzungsteams interministeriell gebildet werden, welche für die praktische Umsetzung zuständig wären.

3. Die Verantwortung könnte zudem in der Hand eines Ministeriums liegen. Dieses Ministerium würde eine spezielle Abteilung oder ein abteilungsübergreifendes Team einrichten, das speziell für die strategische Planung (und Durchführung) der Transformationsprozesse innerhalb einer Mission zuständig ist. Dies würde dem Format entsprechen, welches heute schon häufig zur Begleitung von politischen Strategien (wie beispielsweise dem Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) (BMUKN 2020) zum Einsatz kommt.

3.2.3. Implementation

In der Implementierung von Missionen zur Förderung der Circular Economy (CE) können zwei zentrale Ansätze diskutiert werden. Der erste Ansatz beinhaltet die Übertragung der Implementierung an die beschriebene CE-Missionsagentur, die direkt verantwortlich für die Entwicklung und Umsetzung der wesentlichen Politikinstrumente wäre. Diese Agentur würde mit spezifischen Förderungs- und Kommunikationsinstrumenten ausgestattet, die den Transformationsprozess unterstützen. Diese wären an die entsprechende(n) CE-Mission(en) anzupassen. Hierbei wäre eine enge Zusammenarbeit mit Ministerien vorgesehen, insbesondere in ordnungspolitischen Fragen und in gezielten Initiativen.

Als Alternative empfiehlt die Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) – ohne konkret auf die CE Bezug zu nehmen – eine umfassende Reform der Projektträgerlandschaft, um diese an neue Herausforderungen von Missionen anzupassen. Dazu zählen eine ergebnisorientierte Verwendung von Fördermitteln und die Schaffung von experimentellen Freiräumen, um innovative Ansätze in der Praxis zu erproben und zu implementieren (EFI 2024).

3.2.4. Begleitende Institutionen

Begleitende Institutionen – jenseits einer Missionsagentur oder eines Missionsteams – können eine Schlüsselrolle in der erfolgreichen Umsetzung einer CE-Mission einnehmen. Hier werden z. B. koordinative Aufgaben gebündelt oder zusätzliche Services verortet, welche für dezentrale Umsetzungsprozesse benötigt werden.

Eine erste Möglichkeit diesbezüglich wäre ein:e Staatsminister:in bzw. eine Beauftragte oder ein Beauftragter für Circular Economy im Bundeskanzleramt. Letztere:r könnte insbesondere als Vermittlungsstelle zwischen Ministerien und zur Aktivierung dieser fungieren.

Eine zweite wesentliche Institution könnte eine Support-Plattform für die Circular Economy darstellen. Hierunter könnte eine staatlich finanzierte Plattform verstanden werden, über welche missionsrelevante Dienstleistungen angeboten werden können, um dezentral organisierte Akteure in der Implementierung zu unterstützen. Sie könnte Zugang zu Fachwissen, Technologien und Netzwerken bereitstellen. In Abschnitt 4.1.4 und 5. dieses Papiers werden mögliche Leistungen in Kürze skizziert.

3.2.5. Einbindung von Ministerien

Da eine Vielzahl von Ministerien in die Transformation zur Kreislaufwirtschaft (CE) einbezogen sein sollte, ist es wesentlich, mögliche Organisationsformen der Zusammenarbeit zu verdeutlichen.

Im Falle der *Ad-hoc-Einbindung* würden Programme hauptsächlich von einer Agentur oder dem verantwortlichen Ministerium (bzw. den angehängten Projektträgern) umgesetzt und andere Ministerien bei Bedarf zur Mitarbeit hinzugezogen.

Bei einer *Institutionalisierung der Einbindung* lässt sich nach zwei Ausprägungen unterscheiden:

a. Ministerien setzen die Aufgaben selbstständig um (z. B. Teilprogramme innerhalb einer Mission).

b. Ministerien beteiligen sich kollaborativ an der Umsetzung der Aufgabenwie es beispielsweise bei der Umsetzung der Digitalstrategie Deutschland der Fall ist (Presse- und Informationsamt der Bundesregierung 2022).

Die letztgenannte Option beinhaltet dabei den größtmöglichen Kollaborationsgrad, erfordert gleichzeitig jedoch intensive Koordinationsprozesse durch die beteiligten Akteure.

Zusammenfassend gilt es festzustellen: Missionsorientierte Politik stellt ein wirksames Instrument dar, um die Transformation hin zu einer Kreislaufwirtschaft in Deutschland zu beschleunigen. Dieser Ansatz zeichnet sich durch ambitionierte und klar definierte Ziele aus, die darauf abzielen, Innovationen entlang des gesamten Problem-Lösungsprozesses – von der Forschung und Entwicklung bis hin zur Marktdurchdringung – systematisch zu fördern.

Für eine erfolgreiche Umsetzung bedarf es jedoch geeigneter Governance-Strukturen. Insbesondere ist ein koordiniertes Zusammenspiel verschiedener Institutionen notwendig, um flexibel auf neue Entwicklungen reagieren zu können und die vielschichtigen Herausforderungen der Kreislaufwirtschaft effektiv zu bewältigen.

4. Mögliche Governance-Systeme einer missionsorientierten Circular Economy in Deutschland

Im folgenden Abschnitt soll gezeigt werden, wie die dargestellten Gestaltungsoptionen in beispielhaften Typen von missionsorientierten Governance-Systemen für die Steuerung der Transformation zu einer Circular Economy (CE) kombiniert werden könnten (Abbildung 5).

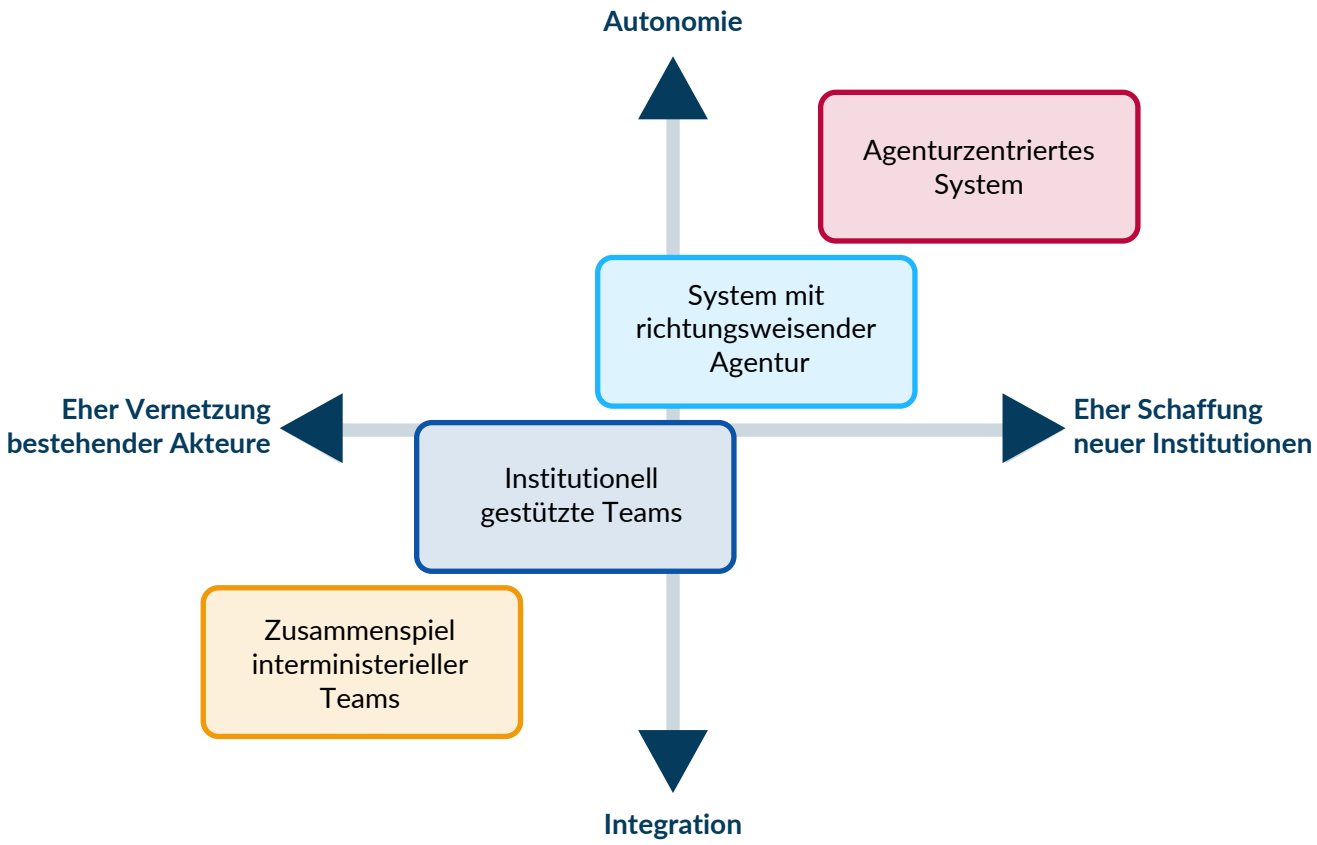
Im Wesentlichen unterscheiden wir dabei nach zwei Dimensionen:

1. dem Grad an Autonomie in den wesentlichen Entscheidungen für die Circular Economy und

2. dem Ansatz hinter der Schaffung von Institutionen.

Die beispielhaften Typen von missionsorientierten Governance-Systemen werden im Anschluss kurz anhand transformationsrelevanter Kriterien bewertet.

ABBILDUNG 5 **Typen von missionsorientierten Governance-Systemen für eine missionsorientierte Circular Economy**



Quelle: eigene Darstellung

4.1. Typen von missionsorientierten Governance-Systemen

4.1.1. Agenturzentriertes System

In diesem Typen von missionsorientierten Governance-Systemen werden CE-Missionen insbesondere über eine CE-Missionsagentur vorangetrieben. Dabei wird entweder über eine ausgewählte Mission die Circular Economy (CE) auf einen wesentlichen Transformationsgegenstand heruntergebrochen bzw. dieser priorisiert oder es werden verschiedene fokussierte Missionen entworfen, die durch die Agentur in die Umsetzung gebracht werden (Abbildung 6). Aufgrund der Fokussierung auf eine neue Institution wäre allerdings eine Fokussierung auf eines oder wenige Themen sinnvoll. Die Strategiearbeit, Organisation der Umsetzung sowie die Implementationsverantwortung würden bei der Agentur liegen. Die Agentur würde an ein Ministerium berichten, welches allerdings lediglich über grobe Zielkorridore steuernd auf die Agentur wirken kann. Weitere Ministerien würden vor allem mit Blick auf offene Fragen der Ordnungspolitik eingebunden werden. Auch ist sie für die Implementation mit den entsprechenden finanziellen Mitteln ausgestattet. Über dieses Set-up entsteht ein hohes Maß an Autonomie. Um jedoch sicherzustellen, dass weitere Ministerien für die – unumgänglichen – Fragen der Ordnungspolitik sowie weiteren Austausch aktiviert werden können, wäre die enge Vernetzung mit dem Bundeskanzleramt z. B. über die Einrichtung einer Staatsministerin oder eines Staatsministers bzw. einer oder eines Beauftragten für die Erreichung der Kreislaufwirtschaft in Deutschland denkbar (Abbildung 6).

ABBILDUNG 6 **Gestaltungsoptionen im Fall eines agenturzentrierten Systems**

Oberste Kontrollebene	Strategie-verantwortung	Umsetzungs-organisation der CE-Transformation	Implementation	Begleitende Institutionen	Einbindung von Ministerien
Ministerium in einer Abteilung	**CE-Missionsagentur** als neu aufgesetzte Organisation	**CE-Missionsagentur** als neu aufgesetzte Organisation	**Einheiten innerhalb einer Missionsagentur** (z. B. Strukturen nach Wertschöpfungskette)	**Staatsminister*in** für CE im Bundeskanzleramt	**Ad hoc Einbindung** Mitarbeit nach Bedarf
Interministerieller Lenkungskreis unter Beteiligung von Staatssekretär*innen aus wichtigsten Ministerien	**Interministerielles CE-Missionsteam** unter Beteiligung von Staatssekretär*innen aus wichtigsten Ministerien	**Interministerielles Umsetzungsteam für CE-Missionen** unter Beteiligung von (Unter)abteilungsleitenden aus wichtigsten Ministerien	**Einheiten in reformierten Projektträgern und in Ministerien** Bestehende Akteure und Strukturen auf CE-Ziele ausrichten	**Support-Plattform** Bereitstellung von missionsrelevanten Services für beteiligte Akteur*innen	**Institutionalisierung der Einbindung** Verteilte Aufgaben oder Kollaboration in Aufgaben
Bundeskanzleramt in einer Abteilung	**Ministerium** in einer bestehenden oder neuen Abteilung				
Regierungsausschuss zuständig für Vielzahl von wesentlichen Nachhaltigkeitsmissionen					

Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

4.1.2. Zusammenspiel von interministeriellen Teams

In dieser Variante werden vor allem bestehende Institutionen zusammengebracht, um eine oder mehrere CE-Missionen voranzutreiben. Um eine übergreifende Kontrollinstanz zu schaffen, könnte an einen Regierungsausschuss berichtet werden, welcher in Anlehnung an die Empfehlungen der Expertenkommission Forschung und Innovation (EFI) (siehe Abschnitt 2.3) die CE-Mission(en) oder diverse Missionen Deutschlands überwacht. Ein interministerielles Team unter Einbindung von Staatssekretär:innen aus den wesentlichen Ministerien arbeitet an strategischen Fragestellungen aller aufgesetzten Missionen und steuert die Umsetzungsprozesse, welche wiederum bei dafür geschaffenen interministeriellen Umsetzungsteams (insbesondere Ebene der (Unter-)Abteilungsleiter:innen) liegen (Abbildung 5). Die eigentliche Implementation findet – wie bei bisherigen Programmen auch – in Projektträgern (insbesondere Finanzierungs- sowie Informationsinstrumente) sowie in den Ministerien (Ordnungspolitik) statt. Bezüglich der Zusammenarbeit wäre es in diesem Format denkbar, dass Ministerien jeweils Missionen oder darin enthaltene Teilprogramme übernehmen (Abbildung 7).

4.1.3. System mit richtungsweisender Agentur

Diese hybride Variante setzt auf die Vernetzung von bestehenden Institutionen, während eine Missionsagentur geschaffen wird, um die Richtungssicherheit der Mission(en) zu gewährleisten (Abbildung 5). Die Agentur wird von keinem Ministerium gesteuert, sondern könnte am Bundeskanzleramt aufgehangen sein,

ABBILDUNG 7 **Gestaltungsoptionen im Zusammenspiel von interministeriellen Teams**

Oberste Kontrollebene	Strategie-verantwortung	Umsetzungs-organisation der CE-Transformation	Implementation	Begleitende Institutionen	Einbindung von Ministerien
Ministerium in einer Abteilung	**CE-Missionsagentur** als neu aufgesetzte Organisation	**CE-Missionsagentur** als neu aufgesetzte Organisation	**Einheiten innerhalb einer Missionsagentur** (z. B. Strukturen nach Wertschöpfungskette)	**Staatsminister*in** für CE im Bundeskanzleramt	**Ad hoc Einbindung** Mitarbeit nach Bedarf
Interministerieller Lenkungskreis unter Beteiligung von Staatssekretär*innen aus wichtigsten Ministerien	**Interministerielles CE-Missionsteam** unter Beteiligung von Staatssekretär*innen aus wichtigsten Ministerien	**Interministerielles Umsetzungsteam für CE-Missionen** unter Beteiligung von (Unter)abteilungsleitenden aus wichtigsten Ministerien	**Einheiten in reformierten Projektträgern und in Ministerien** Bestehende Akteure und Strukturen auf CE-Ziele ausrichten	**Support-Plattform** Bereitstellung von missionsrelevanten Services für beteiligte Akteur*innen	**Institutionalisierung der Einbindung** Verteilte Aufgaben oder Kollaboration in Aufgaben
Bundeskanzleramt in einer Abteilung	**Ministerium** in einer bestehenden oder neuen Abteilung				
Regierungsausschuss zuständig für Vielzahl von wesentlichen Nachhaltigkeits-missionen					

Quelle: eigene Darstellung

um ministerienübergreifend aktivierend zu wirken. Sie hätte die Hoheit über die Strategiegestaltung im Kontext einer oder mehrerer CE-Missionen und könnte damit wesentliche strategische Impulse bis hin zu einer Anpassung der Missionsziele selbst als Reaktion auf veränderte Rahmenbedingungen anstoßen. Sie wäre nicht an der Umsetzung beteiligt, sondern fokussiert auf die Beobachtung und das Reporting bezüglich des Missionsfortschritts im Sinne eines CE-Missionsobservatoriums. Die Umsetzungsorganisation bzw. Implementierung obliegt auch hier den Ministerien bzw. angehangen Projektträgern (Abbildung 8).

4.1.4. Institutionell gestützte Teams

Auch diese Variante ist als Hybridmodell anzusehen, in welchem bestehende Institutionen vernetzt, aber auch neue geschaffen werden. Anders als bei dem „System mit richtungsweisenden Agentur“ steht hier nicht ein zentraler Change Agent im Vordergrund, sondern die Nutzung verschiedener unterstützender Akteure (Abbildung 5). Über eine Support-Plattform, welche am strategieverantwortlichen Ministerium angehangen sein könnte, könnten Dienstleistungen für die beteiligten Ministerien (aber auch privatwirtschaftliche oder zivilgesellschaftliche Initiativen) bereitgestellt werden, um möglicherweise fehlende Fähigkeiten für Transformation auszugleichen. Da in dieser Variante nicht an einen Regierungsausschuss berichtet wird oder eine Missionsagentur richtungsweisend wirkt, wird hier ein:e Staatsminister:in bzw. eine Beauftragte oder ein Beauftragter für die CE-Mission(en) im Bundeskanzleramt vorgeschlagen. Diese Person könnte insbesondere die Kollaboration der beteiligten Ministerien fördern (Abbildung 9).

ABBILDUNG 8 **Gestaltungsoptionen in einem System mit richtungsweisender Agentur**

Oberste Kontrollebene	Strategie-verantwortung	Umsetzungs-organisation der CE-Transformation	Implementation	Begleitende Institutionen	Einbindung von Ministerien
Ministerium in einer Abteilung	**CE-Missionsagentur** als neu aufgesetzte Organisation	**CE-Missionsagentur** als neu aufgesetzte Organisation	**Einheiten innerhalb einer Missionsagentur** (z. B. Strukturen nach Wertschöpfungskette)	**Staatsminister*in** für CE im Bundeskanzleramt	**Ad hoc Einbindung** Mitarbeit nach Bedarf
Interministerieller Lenkungskreis unter Beteiligung von Staatssekretär*innen aus wichtigsten Ministerien	**Interministerielles CE-Missionsteam** unter Beteiligung von Staatssekretär*innen aus wichtigsten Ministerien	**Interministerielles Umsetzungsteam für CE-Missionen** unter Beteiligung von (Unter)abteilungsleitenden aus wichtigsten Ministerien	**Einheiten in reformierten Projektträgern und in Ministerien** Bestehende Akteure und Strukturen auf CE-Ziele ausrichten	**Support-Plattform** Bereitstellung von missionsrelevanten Services für beteiligte Akteur*innen	**Institutionalisierung der Einbindung** Verteilte Aufgaben oder Kollaboration in Aufgaben
Bundeskanzleramt in einer Abteilung	**Ministerium** in einer bestehenden oder neuen Abteilung				
Regierungsausschuss zuständig für Vielzahl von wesentlichen Nachhaltigkeits-missionen					

Quelle: eigene Darstellung

ABBILDUNG 9 **Gestaltungsoptionen im Fall eines agenturzentrierten Systems**

Oberste Kontrollebene	Strategie-verantwortung	Umsetzungs-organisation der CE-Transformation	Implementation	Begleitende Institutionen	Einbindung von Ministerien
Ministerium in einer Abteilung	**CE-Missionsagentur** als neu aufgesetzte Organisation	**CE-Missionsagentur** als neu aufgesetzte Organisation	**Einheiten innerhalb einer Missionsagentur** (z. B. Strukturen nach Wertschöpfungskette)	**Staatsminister*in** für CE im Bundeskanzleramt	**Ad hoc Einbindung** Mitarbeit nach Bedarf
Interministerieller Lenkungskreis unter Beteiligung von Staatssekretär*innen aus wichtigsten Ministerien	**Interministerielles CE-Missionsteam** unter Beteiligung von Staatssekretär*innen aus wichtigsten Ministerien	**Interministerielles Umsetzungsteam für CE-Missionen** unter Beteiligung von (Unter)abteilungs-leitenden aus wichtig-sten Ministerien	**Einheiten in reformierten Projektträgern und in Ministerien** Bestehende Akteure und Strukturen auf CE-Ziele ausrichten	**Support-Plattform** Bereitstellung von missionsrelevanten Services für beteiligte Akteur*innen	**Institutionalisierung der Einbindung** Verteilte Aufgaben oder Kollaboration in Aufgaben
Bundeskanzleramt in einer Abteilung	**Ministerium** in einer bestehenden oder neuen Abteilung				
Regierungsausschuss zuständig für Vielzahl von wesentlichen Nachhaltigkeits-missionen					

Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

4.2. Kriterienbasierte Bewertung der Governance-Systeme

Nachdem zuvor ausgewählte Typen von missionsorientierten Governance-Systemen für die Kreislaufwirtschaft beschrieben wurden, steht in diesem Abschnitt deren systematische Bewertung im Fokus. Ziel ist es, die jeweiligen Stärken und Schwächen der Ansätze sichtbar zu machen und eine fundierte Grundlage für die Auswahl oder Weiterentwicklung geeigneter Systeme im Rahmen der Kreislaufwirtschaftspolitik zu schaffen. Dabei wird in Anlehnung an Lindner et al. (2023) und Wittmann et al. (2024) ein Kriterienkatalog angewandt, der zentrale Anforderungen an missionsorientierte Governance für die Transformation zur Circular Economy abbildet. Tabelle 1 gibt einen Überblick über ausgesuchte Bewertungskriterien missionsorientierter Governance-Systeme.

Folgend (siehe Tabelle 2) werden die beschriebenen Typen von missionsorientierten Governance-Systemen bezüglich ihrer Chancen für die Transformation zu einer Circular Economy bewertet. (eher starke Ausprägung (drei Balken), eher moderate Ausprägung (zwei Balken), eher schwache Ausprägung (ein Balken).

Es zeigt sich, dass es keine eindeutige Antwort auf die Frage nach der „besten“ Option für ein Governance-System einer CE-Mission gibt. Alle Modelle können sich bei unterschiedlichen Aspekten hervortun. Als übergreifendes Ergebnis lässt sich allerdings anführen, dass Governance-Systeme, die auf eine Agentur setzen, Vorteile in wesentlichen Aspekten der Steuerung und Umsetzung einer CE-Mission zeigen würden, während solche, die auf Missionsteams aus verschiedenen Ministerien setzen, schnell und wenig aufwendig umzusetzen sind.

TABELLE 1 **Bewertungskriterien missionsorientierter Governance-Systeme**

Bewertungskriterium	Beschreibung
Mission Ownership	Eindeutige Zuweisung der Verantwortung für die Mission an eine Person oder Institution, die die Mission nach innen und außen glaubwürdig vertritt und die Umsetzung aktiv vorantreibt.
Mobilisierung von Akteuren	Einbindung einer Vielzahl von relevanten Stakeholdern und Fachpolitiken in die Missionsgestaltung und -umsetzung, um ein gemeinsames Verantwortungsbewusstsein zu schaffen und Ressourcen zu mobilisieren.
Strategieführerschaft	Entwicklung klarer Zielsetzungen, eines wirkungsorientierten Missionsdesigns und geeigneter Governance-Mechanismen, die im Zeitverlauf an neue Erkenntnisse angepasst werden können.
Reflexivität und Anpassungsfähigkeit	Kontinuierliches Monitoring und flexible Anpassung der Maßnahmen an neue Herausforderungen, um aus Erfolgen und Misserfolgen zu lernen und die Mission stetig weiterzuentwickeln.
Langfristige Stabilität	Gewährleistung von Stabilität und Kontinuität über mehrere Legislaturperioden hinweg, um die langfristigen Zielsetzungen von Missionen zu erreichen.
Kapazität zur Innovation des Governance-Systems	Fähigkeit, innovative Ansätze und Strukturen zu entwickeln, um flexibel auf neue Herausforderungen und Anforderungen der Kreislaufwirtschaft zu reagieren.
Fähigkeit zur Einbindung bestehender CE Strategien	Kompatibilität mit bestehenden Strukturen der CE-Governance, um Synergien zu schaffen und die Umsetzung der Mission zu beschleunigen.
Aufbau auf Erfahrungen im CE-spezifischen Kontext	Nutzung von Wissen und Erfahrungen aus Projekten und Initiativen der Kreislaufwirtschaft, um fundierte und kontextsensitive Entscheidungen zu treffen.

Quelle: eigene Darstellungs

BertelsmannStiftung

Governance-Strukturen sind entscheidend für den Erfolg der CE-Transformation und deren Begleitung über einen missionsorientierten Ansatz.

Wir haben vier beispielhafte Governance-Systeme identifiziert:

- ein agenturzentriertes System,
- ein System, das vornehmlich auf das Zusammenspiel interministerieller Teams setzt,
- ein System mit einer richtungsweisenden Agentur sowie
- eines mit institutionell verankerten Teams.

Diese Varianten weisen unterschiedliche Vor- und Nachteile in Bezug auf verschiedene Dimensionen der Transformation auf. Entscheidend ist letztlich die passgenaue Ausrichtung des gewählten Governance-Ansatzes auf die jeweilige Transformationsaufgabe – also auf die konkreten Herausforderungen und Rahmenbedingungen, unter denen eine CE-Mission bzw. mehrere CE-Missionen gestaltet werden sollen.

TABELLE 2 **Ausgewählte Vor- und Nachteile der Governance-Systeme**



	Agentur-zentriertes System	System mit richtungs-weisender Agentur	Institutionell unterstützte Teams	Zusammenspiel interministeri-eller Teams	Erläuterung
Mission Ownership					Alle Governance-Systeme kreieren Mission Ownership. Allerdings sind es vor allem die "all in one hand" Ausrich-tung des agenturzentrierten Systems sowie die Kombinati-on aus Regierungsausschuss auf der Kontroll- sowie Missionsteams auf der Strategieebene im Zusammenspiel interministerieller Teams, welche in besonderem Maße Ownership versprechen.
Mobilisierung Akteure					Vor allem das System mit richtungsweisender Missionsa-gentur hat eine starke Mobilisierungskraft, da ihre Hauptaufgabe in der gezielten Aktivierung von Stakehol-der*innen und Kommunikation gegenüber Ministerien liegt. Das Agenturzentrierte System ist auch in der Kommunikati-on stark aufgestellt, hat allerdings einen weniger ausgeprägten Kontakt zu den relevanten Ministerien. Systeme, die stärker auf interministerielle Teams setzen, bedienen sich der etablierten Kontakte und Kommunikati-onsinstrumente, wodurch das Zusammenbringen von Akteuren über Ressortgrenzen hinweg herausfordernd sein dürfte und die kommunikative Expertise möglicherweise den Bedarfen nicht gerecht wird.
Ressourcen-bedarf/ Aufwand der Umsetzung					Agenturbasierte Systeme erfordern einen höheren Aufwand, da für sie neue Strukturen aufgebaut werden müssen, während teambasierte Modelle eher bestehende Strukturen nutzen und daher weniger Ressourcen benötigen.
Monitoring und Anpassung der Maßnahmen					Vor allem im agenturzentrierten System wird durch den "all in one hand"-Ansatz eine effiziente Überwachung und direkte Anpassung ermöglicht, während insbesondere in team-basierten Strukturen aufgrund der Vielzahl beteiligter Akteure langsamer auf Veränderungen reagiert wird.
Kapazität zur Innovation des Governance-Systems					Vor allem das agenturzentrierte System hat durch die Zentralisierung von Organisatrionsprozessen in einer Missionsagentur und das neu Aufsetzen der Organisation die Fähigkeit sich selbst zu transformieren. Dagegen dürften team-basierte Varianten schwerer zu wandeln sein, da Strukturen und Prozesse dezentral aufgesetzt sind und im politischen Tagesgeschäft verankert sind.
Langfristige Stabilität					Agenturbasierte Systeme in denen eine Organisation aufgebaut wird, sind langfristig stabiler, da sie mit einem höheren Grad an Autonomie ausgestattet, institutionalisiert und zentral positioniert sind, während teambasierte Systeme durch politische Veränderungen anfälliger für Instabilität sind. Dies gilt vor allem, wenn keine zentrale Stelle, wie ein Regierungsausschuss eingerichtet ist.
Fähigkeit zur Einbindung bestehender CE Strategien					An dieser Stelle ist vor allem das Zusammenwirken einer richtungsweisenden Agentur auf der Strategie- mit ressortübergreifenden Missionsteams auf der Umsetzungs-ebene hervorzuheben. Hierüber werden CE-Strategien strategisch erfasst und in der Umsetzung zusammenge-führt. Einen ähnlichen Anstoß auf strategischer Ebene könnte im System institutionell gestützter Teams die Rolle eines/einer Staatsminister*in geben. Dem Zusammenspiel interministerieller Teams fehlt dazu der "neutrale" Überbau (im Sinne einer Agentur oder Staatsminister*in) und dem agenturzentrierten System mangelt es am Zugriff auf ministerielle Aktivitäten.
Aufbau auf Erfahrungen im CE-spezifischen Kontext					Systeme, welche auf eine Missionsagentur setzen, haben die Chance durch gezielte Personalakquise und flexible Vertragsstrukturen ein starkes CE-Kompetenzprofil aufzusetzen. Dagegen werden Systeme, welche vor allem auf bestehende Ministeriumsangestellte setzen, zwar auf Wissen aus den Politikfeldern insbesondere Abfallmanage-ment aber immer stärker auch Circular Economy zurückgreifen können. Jedoch ist vor allem der Zuschnitt des Kompetenzprofils auf die konkreten priorisierten Aufgaben, die es zu erfüllen gilt, hier herausfordernd.

Quelle: eigene Darstellung

5. Aufgaben in der praktischen und technischen Realisierung von CE-Missionen

In den vorangegangenen Abschnitten wurden verschiedene Optionen für Governance-Systeme vorgestellt, die ressortübergreifend unterschiedliche institutionelle Konstellationen abbilden.

In diesem Abschnitt möchten wir dafür sensibilisieren, dass die konkrete Umsetzung einer oder mehrerer CE-Missionen spezifische Aufgaben erfordert, die klar definiert und mit entsprechenden Rollen hinterlegt werden müssen (Abbildung 10). Nur so lassen sich Aktivitäten wirkungsvoll auf die Erreichung der jeweiligen Missionsziele ausrichten. Dabei greifen wir auf bestehende Erkenntnisse zur missionsorientierten Steuerung zurück – insbesondere auf die Arbeiten von Lindner et al. (2023) – und ergänzen diese um Erfahrungen aus dem Umsetzungsprozess laufender EU-Missionen, etwa der „Mission für 150 klimaresiliente Städte und Regionen bis zum Jahr 2030“ (Europäische Kommission 2021). Folgende spezifische Aufgaben sind für die Umsetzung von CE-Missionen unerlässlich:

1. **Missionssteuerung:**
   Entwicklung und Steuerung der Interventionslogik.

   Eine zentrale Aufgabe liegt in der Missionssteuerung, die sich auf die Entwicklung und Umsetzung einer klaren Interventionslogik konzentriert. Diese beschreibt den Mechanismus, mit dem politische und administrative Instrumente gezielt eingesetzt werden, um Lösungen für definierte Problemstellungen im Sinne der CE-Mission zu entwickeln. In transformativen Governance-Ansätzen wird dabei sichergestellt, dass Lösungsansätze über alle Phasen hinweg – von der frühen Ideenfindung bis zur Marktreife und gesellschaftlichen Diffusion – kontinuierlich begleitet und unterstützt werden.

2. **Enablement:**
   Unterstützung und Befähigung relevanter Akteure.

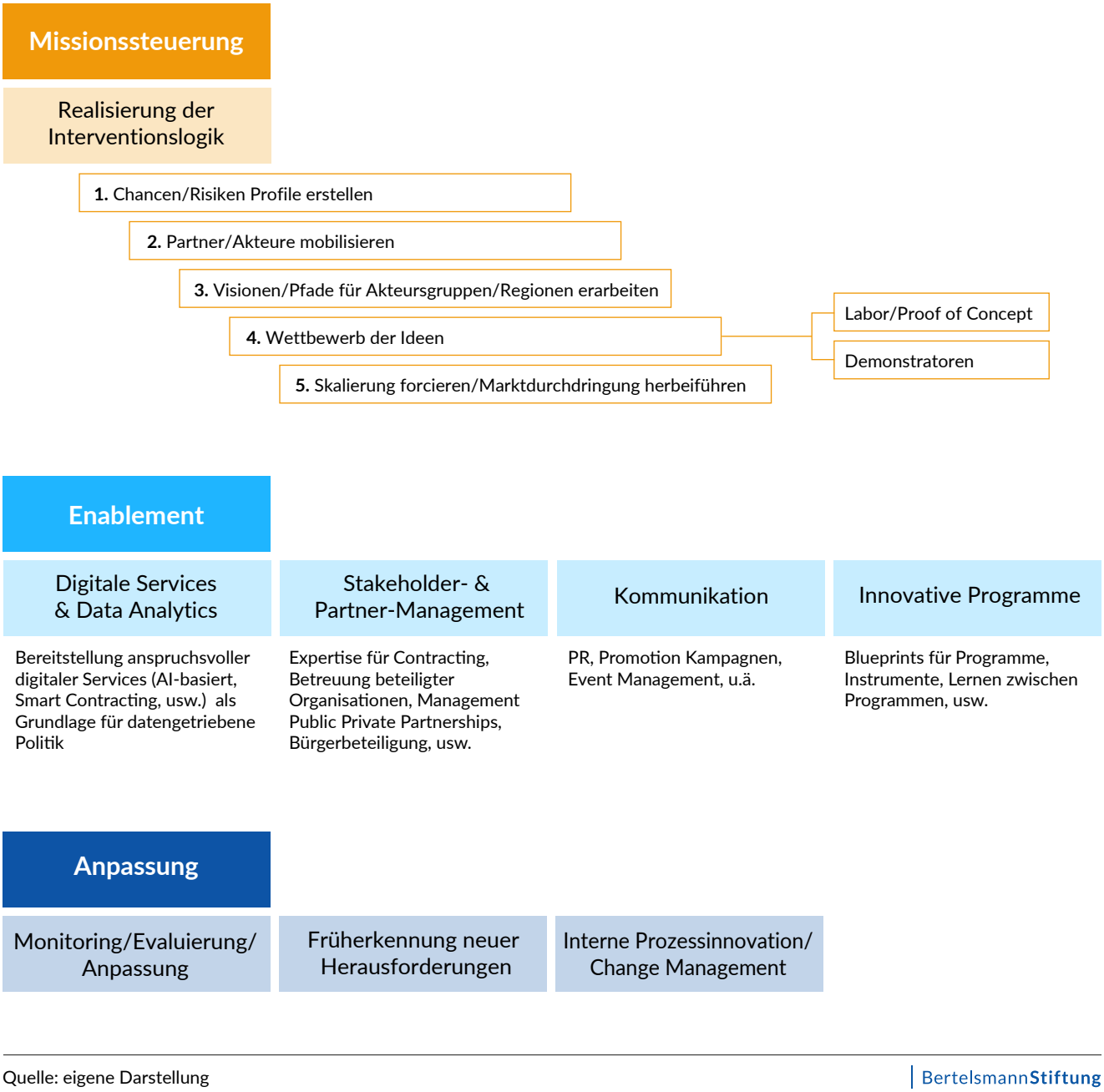
   Enablement stellt eine weitere zentrale Aufgabe dar. Es umfasst gezielte Unterstützungsleistungen für CE-bezogene Projekte, sowohl innerhalb staatlicher Institutionen und Ministerien als auch für externe Initiativen – etwa aus Wirtschaft, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft. Diese Unterstützungsleistungen können beispielsweise Data-Analytics-Services, Strategie- und Umsetzungs-Blueprints oder kommunikative Begleitmaßnahmen für externe Akteure beinhalten.

3. **Anpassung:**
   Lernorientierung durch Monitoring und Evaluation.

   Die Aufgabe der Anpassung zielt darauf ab, durch kontinuierliches Monitoring und Evaluation relevante Veränderungen im politischen, sozialen oder technologischen Umfeld systematisch zu erkennen.
   Auf dieser Grundlage können Missionen sowie institutionelle Strukturen und Prozesse flexibel angepasst werden – ein entscheidender Hebel, um agil auf neue Herausforderungen oder unerwartete Entwicklungspfade reagieren zu können.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass für die Umsetzung von CE-Missionen wesentliche Funktionen für die Begleitung von Innovationsprozessen bereitgestellt werden sollten. Dazu zählen die Missionssteuerung inklusive einer Interventionslogik und deren Umsetzung, das Enablement mit verschiedenen unterstützenden Services für sowie die Sicherstellung von Anpassungsprozessen, damit sich Ziele, Institutionen und Projekte über die Zeit der Transformation auf geänderte Rahmenbedingungen einstellen können.

ABBILDUNG 10 **Blick in eine CE-Mission**



Quelle: eigene Darstellung

BertelsmannStiftung

6. Schlussfolgerungen und mögliche nächste Schritte

Vielfältige laufende Initiativen im Kontext der CE machen immer deutlicher, dass ein ganzheitliches Verständnis von Zirkularität – jenseits von Abfallmanagement bzw. End-of-Life Fokus – in Deutschland an Bedeutung gewinnt. Doch es braucht ein Umdenken in der Gestaltung politischer Programme, um die zirkuläre Wende tatsächlich zum Erfolg zu führen: Wir brauchen in Deutschland langfristig angelegte Rahmenbedingungen, welche über ökonomische Anreize entsprechende Märkte schaffen und stärken.

Missionsorientierte Politik kann hier ihre Stärken ausspielen, indem problembasierte Missionen aufgesetzt und Lösungssysteme von der Entwicklung bis zur Marktdiffusion begleiten. Missionsorientierte Politik kann entsprechend die Transformation zur Kreislaufwirtschaft beschleunigen, indem sie klare und ehrgeizige Ziele setzt, Akteure aus Politik, Wirtschaft und Gesellschaft mobilisiert und ihre Aktivitäten bündelt. Durch die Etablierung agiler Governance-Strukturen sowie die gezielte Bereitstellung von Ressourcen könnte Missionsorientierung die Entwicklung und Marktdurchdringung von Innovationen im Bereich der Kreislaufwirtschaft fördern.

In diesem explorativen Diskussionspapier skizzieren wir Optionen für Governance-Systeme, die für eine erfolgreiche Umsetzung einer missionsorientierten Circular-Economy-(CE-)Politik geeignet sein könnten. Dazu zählen unter anderem agenturzentrierte Systeme, Formen der interministeriellen Zusammenarbeit, Systeme mit richtungsweisender Agentur sowie institutionell unterstützte Teams.

Wir nutzen ausgewählte Beispiele, die den möglichen Gestaltungsspielraum zwar nicht vollständig abbilden, aber im deutschen Politikkontext besondere Relevanz entfalten. Ziel ist es, die Diskussion zu fördern und zum fachlichen Austausch anzuregen. Aus unseren Überlegungen lassen sich folgende Schlussfolgerungen ableiten:

- Es gibt nicht das eine Governance-System einer missionsorientierten Politik für die CE – diverse Kombinationen von Gestaltungsoptionen sind denkbar. So werden verschiedene Ansätze in Deutschland diskutiert und kommen bereits (im internationalen Raum) für die Umsetzung von politischen CE-Politiken zum Einsatz

- Alle hier diskutierten Governance-Systeme einer missionsorientierten Politik der CE erfordern wesentliche Anstrengungen zur Etablierung neuer Strukturen – sei es in Form einer Vernetzung bestehender Akteure (wie durch die Einrichtung eines Regierungsausschusses oder interministerieller Teams) oder durch die Schaffung neuer Institutionen (wie einer Missionsagentur)

- Alle Modelle fordern klassische Politikgestaltung – und insbesondere bisherige Ansätze in der Umweltpolitik – heraus: So innovativ der Ansatz der Missionsorientierung ist, so anspruchsvoll ist auch seine Umsetzung bspw. in der deutlichen Intensivierung der interministeriellen Zusammenarbeit oder der Schaffung neuer Institutionen mit entsprechendem Mandat.

- Die Schaffung neuer Institutionen sollte nicht gescheut werden - auch bei einer Fokussierung auf die Vernetzung bestehender Akteure kann eine Missionsagentur, eine Support-Plattform oder ein*e Staatsminister*in die Transformation stützen und beschleunigen (z. B. durch Services im Sinne eines Transformations-Enablements).
  Durch die Erarbeitung der nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) und die Planung ihrer Umsetzung ergeben sich jetzt basierend auf unseren Erkenntnissen mögliche nächste Schritte:

- Die Priorisierung und Spezifikation - und letztlich auch die Umsetzung - von möglichen CE-Missionen sollte vorangetrieben werden. Missionsorien-

tierung ist nicht das Allheilmittel für die Aussteuerung der deutschen Ressourcenwende in Gänze (z. B. im Sinne einer übergreifenden Ressourcenwende-Mission). Mithilfe einer oder weniger spezifisch formulierten Missionen könnten jedoch gezielt die wesentlichsten Probleme im zirkulären Wandel adressiert werden, um hier die notwendige Beschleunigung auch im internationalen Wettbewerb um zukünftige Vorreiterrollen zu ermöglichen.

- Governance-Systeme sollten in den realen politischen Kontext eingepasst werden – welcher Ansatz am erfolgversprechendsten ist, hängt von spezifischen Herausforderungen des CE-Kontexts ab. Es braucht die Einbettung eines missionsorientierten Governance-Systems in die Landschaft von CE-Akteuren, -Initiativen und in das regulative Umfeld. Diese Einbettung kann durch Erprobung unterstützt werden: Es ist zu empfehlen, die vorgeschlagenen Governance-Systeme im realen politischen Kontext zu testen (z. B. mit kleineren Projekten, welche durch bestehende Akteure unterstützt werden).
- Die rechtlichen Rahmenbedingungen für Missionsorientierung müssen exploriert werden. Immer wieder wird argumentiert, dass rechtliche Fragen einer Umsetzung im Wege stehen bspw. im Aufsetzen von Institutionen mit längerfristigem Mandat für eine Mission, die über Dekaden aktiv sein sollen oder in der wettbewerbsrechtlich unbedenklichen Förderung von Lösungs-Rollouts. Hierzu gibt es unserer Einschätzung nach bisher keine für den deutschen Raum ausgearbeitete Prüfung. Wir gehen davon aus, dass bereits vieles – mit entsprechender Flexibilität – möglich ist. Jedoch sprechen auch wir uns für eine detaillierte Prüfung von regulativen Hürden im Aufsetzen eines Governance-Systems für die Missionsorientierung im Kontext der CE aus.
- Akteure sollten mit einer klaren Vorstellung zur Missionsorientierung in die Umsetzung der NKWS starten – die Debatte um Governance-Strukturen muss jetzt geführt werden. Wie hier dargelegt, braucht es ein geteiltes Verständnis von Missionsorientierung als Ansatz, priorisierte Themen für Missionen, Ideen für die Passung und Verprobung von Governance-Systemen im realen politischen Kontext und Rechtssicherheit.

Literatur

BDI – Bundesverband der Deutschen Industrie (2022). „BDI-Stellungnahme anlässlich öffentlicher Sachverständigenanhörung des Wirtschaftsausschusses des Deutschen Bundestages am 30. November 2022 zum Thema Rohstoffsicherung“. https://www.bundestag.de/resource/blob/924016/73a000e7cd23a2a801215e6f13325476/20-9-191_Stellungnahme_BDI_Anhoerung_30-11-2022.pdf (Download 28.07.2025).

Bertelsmann Stiftung (2024). „Innovationsschub für die Circular Economy“. 14.6.2024. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/betriebliche-innovationspotenziale/projektnachrichten/innovationsschub-fuer-die-circular-economy (Download 28.07.2025).

BMUKN – Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2024). „Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie“. https://www.bundesumweltministerium.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Abfallwirtschaft/nationale_kreislaufwirtschaftsstrategie_bf.pdf (Download 28.07.2025).

BMUKN – Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2020). „Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III – 2020 bis 2023“. Berlin. https://www.bundesumweltministerium.de/themen/ressourcen/deutsches-ressourceneffizienzprogramm (Download 28.07.2025).

Bundesregierung (2024). „Kreislaufwirtschaft. Herausforderungen und Wege der Transformation“. Berlin. https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975274/2267582/41d556399a506f2b1bf06fdeb80428d2/2024-03-27-transformationsbericht-kreislaufwirtschaft-data.pdf?download=1 (Download 28.07.2025).

Circular Flanders (o.D). „Our Approach“. https://vlaanderen-circulair.be/en/approach (Download 25.07.2025).

DIHK – Deutscher Industrie- und Handelskammertag e.V. (2025). „Anzahl der EMAS-registrierten Organisationen in den Bundesländern“. https://www.emas.de/fileadmin/user_upload/4-daten-stat/EMAS-TN-Anzahl-Bundeslaender-DIHK.pdf (Download 28.07.2025).

Eionet – European Environment Information and Observation Network (2024). „Country profiles on circular economy in Europe (2024)“. European Topic Centre on Circular Economy and Resource Use (ETC/CE). https://www.eionet.europa.eu/etcs/etc-ce/products/country-profiles-on-circular-economy-in-europe (Download 11.12.2024).

EEA – European Environment Agency (2019). „Resource efficiency and the circular economy in Europe 2019 – even more from less. An overview of the policies, approaches and targets of 32 European countries “. EEA Report No 26/2019. Luxembourg: Publications Office of the European Union. https://www.eea.europa.eu/ publications/even-more-from-less (Download 4.10.2023).

Europäische Kommission (2021). „Umsetzungsplan der Mission zur Anpassung an den Klimawandel. Europäische Kommission“. Abgerufen am 13. Dezember 2024 von https://research-and-innovation.ec.europa.eu/document/download/a883533b-221d-410f-bca5-bdf79856bdd4_en?filename=climat_mission_implementation_plan_final.pdf&prefLang=de (Download 13.12.2024).

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2023). „Empfehlungen zur Stärkung der Innovationsfähigkeit Deutschlands“. Policy Brief 01/2023. https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Policy_Briefs/EFI_PolicyBrief_01_2023.pdf (Download 13.12.2024).

EFI – Expertenkommission Forschung und Innovation (2024). *EFI-Gutachten 2024*. Berlin. https://www.e-fi.de/fileadmin/Assets/Gutachten/2024/EFI_Gutachten_2024_24124.pdf (Download 28.07.2025).

Gandenberger, Carsten (2021). „Innovationen für die Circular Economy – Aktueller Stand und Perspektiven. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung der deutschen Umweltinnovationspolitik“. Hrsg. Umweltbundesamt. Berlin. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/5750/publikationen/2021_01_11_uib_01-2021_innovationen_circular_economy.pdf (Download 28.07.2025).

Hekkert, Marko P., Matthijs Janssen, Joeri H. Wesseling und Simona O. Negro (2020). „Mission-oriented innovation systems. Environmental Innovation and Societal Transitions“. Jahrgang 34. 76–79. https://doi.org/10.1016/j.eist.2019.11.011 (Download 28.07.2025).

Wuppertal Institut (2022). „Zukunftsimpuls – Transformationslücke schließen – Handeln unter Hochdruck“. Zukunftsimpuls Nr. 24. https://doi.org/10.48506/opus-8059 (Download 28.07.2025).

Ifok (2023). „Infografik: Übersicht Ablauf Stakeholderprozess“ (Stand: 9/2023, erweitert). Kreislaufwirtschaft Deutschland. https://www.kreislaufwirtschaft-deutschland.de/fileadmin/user_upload/Mediathek/Hintergrunddokumente/Infografik_NKWS_%C3%9Cbersicht_Ablauf_Stakeholderprozess_Stand_0923_erweitert.jpg (Download 13.12.2024).

Janssen, Mathijs J., Jonas Torrens, Joeri H. Wesseling, und Iris Wanzenböck (2021). „The promises and premises of mission-oriented innovation policy—A reflection and ways forward“. *Science and Public Policy* (48) 3. 438–444. https://doi.org/10.1093/scipol/scaa072 (Download 28.07.2025).

Lindner, Ralf, Florian Wittmann, Thomas Jackwerth-Rice, Stephanie Daimer, Jakob Edler und Daniel Posch (2023). *Deutschland transformieren: Missionsagenturen als innovativer Baustein zur Bewältigung gesamtgesellschaftlicher Herausforderungen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/deutschland-transformieren (Download 28.07.2025).

Mazzucato, Mariana (2018). „Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities“. *Industrial and Corporate Change* (27) 5. 803–815. https://doi.org/10.1093/icc/dty034 (Download 28.07.2025).

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung (2022). „Digitalpolitik der Bundesregierung: Neuordnung digitalpolitischer Zuständigkeiten“. https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/digitalisierung/digitalpolitik-2072890 (Download 28.07.2025).

UBA – Umweltbundesamt (2024). „Abfallaufkommen“. https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/abfallaufkommen (Download 28.07.2025).

UBA – Umweltbundesamt (2025). „Indikator Gesamtrohstoffproduktivität“. https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-gesamtrohstoffproduktivitaet (Download 28.07.2025).

Wittmann, Florian, Andreas Hummer, Daniel Posch und Ralf Lindner (2024). *Missionen mit Wirkung. Ein Praxisleitfaden zur Formulierung erfolgreicher Missionen*. Hrsg. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/innovations-und-gruendungsdynamik-staerken/projektnachrichten/missionen-mit-wirkung-ein-praxisleitfaden-zur-formulierung-erfolgreicher-missionen (Download 28.07.2025).

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Germany
+49 5241 81-0

Dr. Daniel Schraad-Tischler
Director
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
+49 5241 81-81240
daniel.schraad-tischler@bertelsmann-stiftung.de