



Sina
Leipold



Die Kreislaufwirtschaft als Umweltpolitik der EU

Veränderung oder Bewahrung des Status quo?

ERGEBNISSE IN KÜRZE

Viele Akteure sehen in der Kreislaufwirtschaft (KrW) ein vielversprechendes Konzept der Europäischen Union (EU), um den Blick von vorherrschenden nachsorgenden Ansätzen hin zu einer ganzheitlichen Strategie mit Lösungen entlang der gesamten Lieferkette zu weiten. Neue Erkenntnisse zeigen jedoch, dass der **KrW-Aktionsplan der EU** den Status quo bewahrt, anstatt radikale Veränderungen voranzutreiben.

Eine Diskursanalyse zeigt, dass die mangelnde Veränderung in erster Linie darauf zurückzuführen ist, dass sich die KrW-Befürworter in einer Legitimationskrise sahen und spezifische argumentative Strategien verfolgten, die:

- 1) soziale Konflikte und potenzielle Kompromisse verdecken
- 2) die Handlungsmacht der ‚Status Quo‘ Akteure stärken
- 3) alternative Stimmen ausgrenzen, die das vorgeschlagene KrW-Narrativ in Frage stellen

Um neue Umwelt narrative außerhalb des Status quo zu entwickeln, sollten Akteure daher argumentative Strategien nutzen, die:

- **Change-Agenten neue Handlungsmöglichkeiten bieten**
- **Status Quo Akteuren Übergangsstrategien anbieten**
- **Mögliche Konflikte zwischen Gewinnern und Verlierern der Transformation ansprechen**



Unterschiedliche Interessen prägen den Prozess der KrW-Politik

Nach der Weltwirtschaftskrise 2008 sahen die Interessenvertreter*innen die EU zunehmend in einem harten Wettbewerb um Ressourcen und Wirtschaftswachstum mit anderen Weltregionen. Viele umweltorientierte Interessengruppen hatten das Gefühl, dass die Umweltagenda der EU an Schwung verloren hatte, und sahen sich in einer **Legitimationskrise**.

Wandel-Koalition initiiert "Zero-Waste"

Um diese Krise zu überwinden, hat eine ‚Wandel‘-Koalition von Umweltinteressenvertretern unter der Leitung der **GD Umwelt** und der **Ellen MacArthur Foundation (EMF)** zunächst das KrW-Narrativ auf die politische Agenda der EU gesetzt, und zwar durch eine Reihe von **Offenbarungsstrategien**, zu denen auch die Schaffung eines Win-Win-Narrativs gehörte, das Umweltvorschriften diskursiv von einer Belastung in eine Geschäftsmöglichkeit

umwandelte. Sie schlugen ein ehrgeiziges Paket umweltorientierter Regulierungsmaßnahmen vor - **"Auf dem Weg zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Zero-Waste-Programm für Europa"** oder "Zero Waste" (Europäische Kommission 2014). Dieses erste Agenda-Setting war jedoch nicht von langer Dauer.

Status Quo-Koalition annulliert "Zero-Waste"

Die Uneinigkeit zwischen den Mitgliedstaaten über die neuen Regulierungsziele und der Widerstand von Interessenvertreter*innen der Wirtschaft ermöglichten die Bildung der ‚Status Quo‘-Koalition zwischen **Business Europe** und der neuen **EU-Kommission unter Präsident Juncker**. Sie versuchten, das KrW-Narrativ zu demontieren, indem sie das "Zero Waste"-Programm zurückzogen.

Abbildung 1: Relevante Interessengruppen und ihre wichtigsten strategischen Praktiken während des politischen Prozesses; orange = KrW-Politikvorschläge, grün = Akteure, die Zero Waste unterstützen, blau = Akteure, die Zero Waste ablehnen. Für eine ausführliche Erläuterung der Strategien siehe S. 4 und 9 der Publikation.





Gemeinsame Koalition initiiert „Closing the loop“

Da die Annullierung Proteste von vielen Befürworter*innen der KrW auslöste, gründete die neue EU-Kommission eine gemeinsame Koalition der **GD Umwelt** und **GD GROW** und formte das ursprüngliche Narrativ um. Diese Umgestaltung führte zum endgültigen KrW-Narrativ "**Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy**" oder "Closing the Loop" (Europäische Kommission 2015).

Obwohl das Kernargument von "Zero Waste", dass die KrW eine Chance für Unternehmen darstellt, im endgültigen KrW-Narrativ beibehalten wird, wird **die Idee eines neuen Governance-Rahmens nun durch Deregulierung ersetzt**. Diese Änderungen des Narrativs bestimmten die Grundlage und den Handlungsspielraum für nachfolgende Gesetzesvorschläge und Debatten.

Da der Schwerpunkt nun nicht mehr auf der Makroebene lag, **umfasste "Closing the**


Loop" nur bereits bestehende (nach-sorgende) Maßnahmen, die während der Amtszeit dieser Kommission umgesetzt werden konnten. Ob diese Maßnahmen den übergeordneten Wandel zu einer KrW einleiten würden, wurde irrelevant. Das "Closing the Loop"-Narrativ wurde dann zu dem EU-KrW-Narrativ.


WOHER WISSEN WIR DAS?


Diese Analyse stützt sich auf empirische Daten aus 28 Interviews mit relevanten Akteuren, 84 politischen Dokumenten und teilnehmenden Beobachtungen auf EU-Ebene im Zeitraum zwischen Juni und Dezember 2017. Die Studie basiert insbesondere auf einem neuartigen diskursanalytischen Ansatz (Leipold und Winkel 2017), der sich darauf konzentriert, wer das Narrativ geschaffen hat und wie und warum er/sie dies tat.

SCHLUSSFOLGERUNGEN FÜR POLITISCHE ENTSCHEIDUNGSTRÄGER*INNEN


Obwohl das KrW-Narrativ geschaffen wurde, um die EU-Umweltpolitik zu transformieren, hat es letztendlich **den Status quo aufrecht-erhalten**. Dies resultiert aus den spezifischen Argumentationsstrategien, die zur Schaffung des KrW-Narrativs verwendet wurden, welche:


 soziale Konflikte verdeckt haben, indem notwendige Diskussionen über mögliche Kompromisse zwischen ökologischen und wirtschaftlichen Zielen vermieden wurden


 die Rolle der Status-Quo-Akteure gestärkt haben, indem sie wirtschaftliche und ökologische Überlegungen nebeneinander gestellt haben

 alternative Stimmen ausgeschlossen haben, die das vorgeschlagene KrW-Narrativ und seine Strategien in Frage stellten

Da der Kern eines jeden politischen Prozesses die Lösung sozialer Konflikte ist, wird die Entwicklung von Narrativen außerhalb des Status quo von argumentativen Strategien abhängen, welche:

 mögliche Kompromisse zwischen ökologischen und wirtschaftlichen Zielen und Konflikte zwischen Gewinnern und Verlierern des bevorstehenden Wandels ansprechen

 Übergangsstrategien für die Akteure des Status Quo bereitstellen, um ihren Widerstand gegen den Wandel abzuschwächen

 Akteuren des Wandels neue Handlungsmöglichkeiten eröffnen und gleichzeitig die notwendige politische Auseinandersetzung über den vorgeschlagenen Wandel erleichtern



WEITERE INFORMATIONEN UND QUELLEN

Wissenschaftliche Grundlage (Publikation):

“Transforming ecological modernization ‘from within’ or perpetuating it? The circular economy as EU environmental policy narrative” by S. Leipold

Access here: <https://doi.org/10.1080/09644016.2020.1868863>

EU Kreislaufwirtschaft Dokumente:

European Commission, 2014. Towards a circular economy: a zero waste programme for Europe, communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels. Zugang: <https://ec.europa.eu/environment/circulareconomy/pdf/circular-economy-communication.pdf>

European Commission, 2015. Closing the loop - an EU action plan for the circular economy, communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brussels. Zugang: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-614-EN-F1-1.PDF>

Diskurs und Handlungsmacht:

Leipold, S. and Winkel, G., 2017. Discursive agency: (re-)conceptualizing actors and practices in the analysis of discursive policymaking. *Policy Studies Journal*, 45 (3), 510–534. doi:10.1111/psj.12172

Zitiervorschlag: Luo, A. & Kopp, M. (2022). Die Kreislaufwirtschaft als EU-Umweltpolitik: Veränderung oder Bewahrung des Status quo?. *Circular Economy Serie*, 8.

Die **Circular Economy Serie** präsentiert Forschungsergebnisse der Forschungsgruppe "Circulus - Chancen und Herausforderungen des Übergangs zu einer nachhaltigen Kreislaufwirtschaft". Die Forschenden entwickeln ein umfassendes Verständnis möglicher Pfade zu einer Kreislaufwirtschaft in Deutschland und Europa. Dazu kombinieren sie sozial-, umwelt- und ingenieurwissenschaftliche Perspektiven, um die ökologischen und sozioökonomischen Folgen der Kreislaufwirtschaft in verschiedenen Sektoren zu analysieren.

Kontakt:

Prof. Dr. Sina Leipold
Helmholtz Zentrum für Umweltforschung
Department Umweltpolitik
sina.leipold@ufz.de

Circulus Projekt
<https://www.transition.uni-freiburg.de>
<https://circulusresearch.medium.com>

