

Von der Theorie zur Praxis – Policy-Mixe für Verpackungsvermeidung

Henning Wilts

Zusammenfassung Trotz intensiver öffentlicher Debatten um Verpackungsabfälle sind bisher kaum Anzeichen einer systematischen Verpackungs-Wende erkennbar, die Systeme sind noch immer ganz überwiegend linear ausgerichtet. Am Beispiel von Verboten einzelner Einwegkunststoffprodukte diskutiert dieser Beitrag die Notwendigkeit durchdachter Policy-Mixe, wenn Einzelinstrumente nicht auf der Ebene reiner Symbolpolitik verbleiben sollen. Auf der Basis von Beispielen aus Deutschland, Kenia und den USA zieht der Autor erste Schlussfolgerungen, wie eine missionsorientierte Politikgestaltung für das Thema Precycling formuliert werden könnte.

1. Einleitung

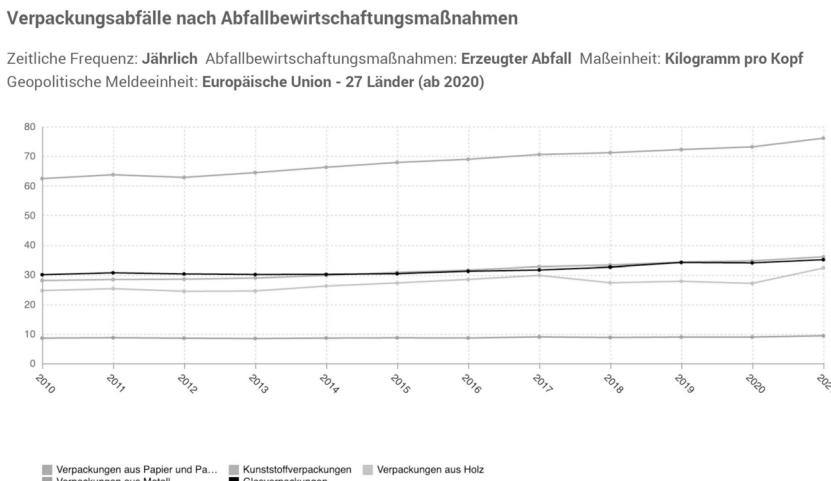
Die Vermeidung von Verpackungsabfällen ist seit Jahren hoch auf der politischen Agenda und wird intensiv diskutiert, insbesondere mit Blick auf Kunststoffverpackungen. So ist die Abfallvermeidung als oberste Stufe der sogenannten Abfallhierarchie in den entsprechenden europäischen und nationalen Gesetzgebungen verankert. Sie wird in der EU-Plastikstrategie als strategisches Ziel definiert und ist ebenso im nationalen Abfallvermeidungsprogramm des Bundes und der Länder mit einer ganzen Reihe von konkreten Instrumenten adressiert. Hinzu kommt eine hohe Akzeptanz der Bevölkerung, politische Instrumente zur Verpackungsvermeidung zu unterstützen – in verschiedenen Umfragen wird immer wieder die Notwendigkeit regulatorischer Vorgaben betont, selbst wenn diese direkt in etablierte Konsummuster eingreifen. So ist beispielsweise die europäische Einweg-Kunststoffrichtlinie mit ihren Verboten für einzelne Kunststoffprodukte auf überwiegend positive Resonanz bei befragten Verbraucher*innen gestoßen (vgl. Kasznik/Łapniewska 2023) – obwohl sie im Kern einer sogenannten Verbotskultur entspricht, die in vielen anderen Bereichen insbesondere von der Presse moniert wird.

Trotz der Vielzahl an politischen Initiativen für Abfallvermeidung, den unzähligen Runden Tischen oder Plattformen mit politischer Beteiligung wie beispielswei-

se der Circular Economy Initiative Deutschland schlagen sich diese im Endergebnis kaum in den Mengen der in Verkehr gebrachten Verpackungen beziehungsweise in einem Rückgang von Verpackungsabfällen nieder. Wie in Abbildung 1 zu sehen ist, steigen die Verpackungsabfälle in Europa entgegen den Bemühungen auch im letzten Jahrzehnt stetig an. Es gibt lediglich singuläre Erfolge, beispielsweise beim deutlichen Rückgang von Plastiktüten im Einzelhandel, wo zunächst über ökonomische Anreize (Bezahlpflicht) und anschließend über ein weitgehendes Verbot eine Veränderung der Praxis im Einzelhandel erreicht wurde (vgl. BMUV 2023). Aber auch hier zeigt sich ein Muster: Über eine isolierte Maßnahme, wie dem Verbot eines einzelnen Kunststoffprodukts, werden zahlreiche Ausweichbewegungen verursacht, die im Endeffekt zu fragwürdigen ökologischen Veränderungen führen – beispielsweise dem Ersatz von Einwegplastiktüten durch Einwegpapiertüten. Die Ausgangshypothese dieses Beitrags lautet daher, dass es den politischen Akteur*innen auf verschiedenen Ebenen – lokal bis global – an Koordination mangelt. Die Maßnahmen bleiben auch deshalb ineffizient, weil es an einer gemeinsamen Idee über das angestrebte Ziel mangelt: Es fehlt eine explizit ausformulierte Mission, auf die die verschiedenen Akteur*innen ihre Aktivitäten ausrichten könnten. Notwendig ist daher eine Missionsformulierung, aus der ein inhaltlich konsistenter, über die Umsetzungsebenen hinweg kohärenter und für alle Akteur*innen glaubwürdig formulierter Policy-Mix abgeleitet werden kann.

Für die Diskussion dieser These sollen im Folgenden insbesondere Erfahrungen mit Verbots von Einweg-Plastikprodukten betrachtet werden, die Teil eines solchen Policy-Mixes sein könnten (oder müssten) und in der Vergangenheit schon erfolgreich umgesetzt wurden. Verbote sind teilweise flankiert von eher indirekt wirkenden Ansätzen wie kollaborativen Reallaboren oder der Senkung von Transaktionskosten durch Normung entlang von Wertschöpfungsketten der Verpackungsvermeidung (*siehe auch Beitrag von Engelt/Wilts/Pillmann in diesem Band*). Für deren Einordnung werden zunächst die Konzepte des Policy-Mixes und der missionsorientierten Politikformulierung eingeführt (Kapitel 2). Kapitel 3 beschreibt dann Fallbeispiele zu Verbots, die auf Interviews mit Praxisakteur*innen basieren. Auf dieser Basis werden abschließend in Kapitel 4 erste Schlussfolgerungen hinsichtlich einer Visions- beziehungsweise Missionsformulierung für Precycling-Ansätze sowie Gestaltungskriterien für einen darauf ausgerichteten Policy-Mix formuliert.

Abb. 1: Entwicklung des Kunststoff-Verpackungsabfallaufkommens in Europa



Quelle: Eurostat 2024

2. Policy-Mixe für eine ambitionierte Verpackungsabfallvermeidung

Die isolierte Einordnung einzelner Politikinstrumente ist aufgrund der Komplexität ihrer realweltlichen Auswirkungen schwierig. Konkrete Instrumente lassen sich faktisch nicht isoliert erforschen, indem sie als stabile, getrennte und unabhängige Einheiten betrachtet werden – sie wirken immer in Abhängigkeit zueinander und im Kontext ihrer spezifischen zeitlichen und räumlichen Kontexte. Einzelne Instrumente können somit niemals abschließend bewertet werden, da sie zumeist in einem Mix vorkommen und von dessen unbeständiger Struktur geprägt sind (vgl. Bahn-Walkowaike/Wilts 2017). Trotz dessen gibt es einige Studien, die systematisch die Interaktionen zwischen verschiedenen Instrumenten untersucht haben, zum Beispiel über einen bestimmten Zeitraum hinweg oder über andere Dimensionen des politischen Prozesses (vgl. Rogge/Reichardt 2016).

Policy-Mixe werden als gezielte Anpassung von harmonischen Zusammenstellungen konkreter Komponenten und Werkzeuge innerhalb eines gegebenen und sich verändernden institutionellen Rahmens begriffen. Diese Perspektive ist bedeutsam, da »die Vielschichtigkeit politischer Ziele und die vagen und undurchsichtigen Verbindungen zwischen Handlungen und Resultaten die Politik von Grund auf mehrdeutig gestalten und Fehler nur schwer zu bereinigen sind« (Foxon

2002: 3, eigene Übersetzung). Wenn dies anhand des Forschungsgegenstands der Verpackungsvermeidung geschieht, kann beispielsweise die institutionelle Rahmenstruktur als eine Ansammlung von Organisationen und Agenturen, Instrumenten und Strategien, Akteur*innen, Zielsetzungen und Vereinbarungen/ Mechanismen für die Interessenvertretung und Einbeziehung der Stakeholder verstanden werden, die das gemeinsame Ziel einer Reduktion von Verpackungsabfällen eint.

Die Entwicklung einer Strategie zur Vermeidung von Verpackungsabfällen hängt davon ab, ob tatsächlich eine Kombination von Maßnahmen möglich ist, insbesondere wenn das Umweltproblem in seiner Natur komplex und vielschichtig ist (vgl. Bahn-Walkowiak/Wilts 2017). Im Gegensatz zu Umweltproblemen, die sich auf nur eine Dimension beziehen, wie beispielsweise im Fall von Schadstoffen, ist die Thematik von Verpackungen multifaktoriell. Sie umfasst eine breite Palette von Eigenschaften von privaten und öffentlichen Gütern über begrenztes Wissen sowie die Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Ökosystemen bis hin zu irrationalen Verhaltensweisen der Akteur*innen. Angesichts dieser Vielschichtigkeit ist es angebracht, das Konzept der *Second-best-Theorie* anzuwenden, die besagt, dass eine Mischung von Instrumenten – ein Policy-Mix – erforderlich ist, um optimale Ergebnisse zu erzielen. *Second best* meint dabei die Nutzung von Politikinstrumenten, auch wenn sie nicht zwangsläufig zu perfekten Ergebnissen führen – trotzdem aber den Status Quo verbessern. Im Fall von Precycling ist dies besonders wichtig, da Verpackungsvermeidung in verschiedenen Politikbereichen verhandelt wird (Abfallvermeidung, Lebensmittelsicherheit, Verbraucherschutz etc.). Die Politik zur Reduktion des Verpackungsabfallaufkommens stellt somit ein Paradebeispiel für ein multi-dimensionales Problem dar, das eine Mischung aus verschiedenen Instrumenten, Politikansätzen und Strategien auf verschiedenen Regierungsebenen erfordert.

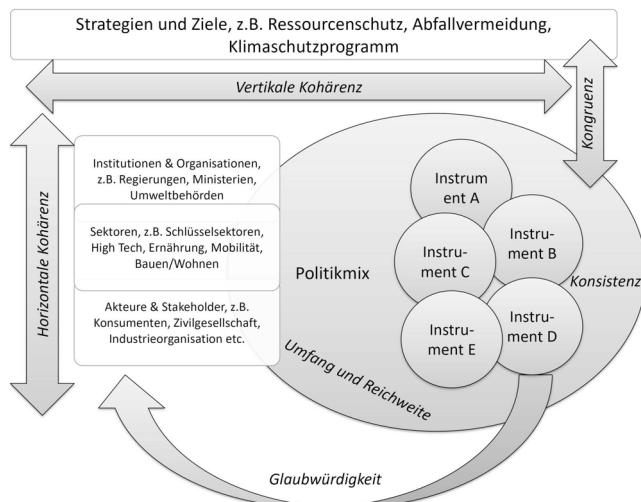
Eine solche Kombination von Instrumenten und Politikansätzen weist bestimmte Merkmale auf, welche Rogge und Reichhardt (2013, 2015, 2016) in einem analytischen Rahmen zusammengetragen haben, der hier kurz vorgestellt wird.

- Die Autor*innen betonen erstens die Wichtigkeit der (vertikalen) *Kohärenz* zwischen den verschiedenen Bestandteilen eines Policy-Mixes, um zu analysieren, wie gut sie miteinander harmonieren und dazu beitragen, politische Ziele zu erreichen. Dies erstreckt sich von der *Vermeidung von Widersprüchen* bis hin zur *Nutzung von Synergien* zwischen den Elementen des Policy-Mixes.
- Des Weiteren ist die (horizontale) *Konsistenz* in den politischen Prozessen von großer Bedeutung, da sie darauf abzielt, spezifische Instrumente zu entwickeln, umzusetzen und zu überwachen, die sich auf verschiedenen Ebenen sinnvoll ergänzen.

- *Glaubwürdigkeit* und *Stabilität* des Policy-Mixes spielen ebenfalls eine entscheidende Rolle, insbesondere im Hinblick auf langfristige Investitionen.
- Die *Vollständigkeit* des Policy-Mixes bezieht sich darauf, inwieweit die Mischung der Instrumente alle Mängel auf dem Markt, im System und in den Institutionen berücksichtigt.
- Abschließend betont das fünfte Merkmal die Notwendigkeit der *Übereinstimmung beziehungsweise Kongruenz* zwischen den Instrumenten und den sozioökonomischen Zielen.

Alle diese Merkmale sind miteinander verwoben und beeinflussen die Effektivität von Politikmischungen (vgl. Bahn-Walkowiak/Wilts 2017). Schematisch wird dieser Policy-Mix in Abbildung 2 dargestellt (hier am Beispiel einer übergeordneten Ressourcenwende). Hierbei ist zu erkennen, inwiefern die verschiedenen Aspekte dieses Ansatzes zusammenwirken.

Abb. 2: Analysedimensionen für Policy-Mixe im Kontext der Ressourcenwende



Quelle: Bahn-Walkowiak/Wilts 2017

Ein häufig übersehener, aber entscheidender Aspekt im Kontext der Entwicklung von Politikmischungen ist die Frage der Zuständigkeiten. Das bezieht sich auf die Verteilung von Verantwortlichkeiten auf verschiedenen Regierungsebenen, zwischen unterschiedlichen Regierungsabteilungen sowie unter verschiedenen Akteur*innen und Gremien. Normalerweise sind diese Verantwortlichkeiten auf

eine bestimmte territoriale Einheit bezogen, obwohl sie gleichzeitig auch grenzüberschreitende Auswirkungen berücksichtigen müssen. Es stellt sich die Frage, wer letztendlich für das Ergebnis politischen Handelns verantwortlich ist, und welche Mechanismen und Strukturen genutzt werden, um die Koordination in diesem spezifischen Regierungsbereich sicherzustellen (vgl. ebd.).

Um den tatsächlichen Mehrwert dieses analytischen Rahmens von Policy-Mixen zu verdeutlichen, sollen im Folgenden konkrete Beispiele aus verschiedenen Ländern für Einzel-Instrumente betrachtet werden; diese können je nach Einbindung in einen solchen PolicyMix entweder substanzielle Beiträge zum Ziel der Verpackungsvermeidung leisten oder als isolierte Einzelmaßnahme keinerlei signifikanten Impact auf das Aufkommen von und den Umgang mit Verpackungsabfällen erzielen.

3. Internationale Erfahrungen mit Verboten für Einwegprodukte

Verbote von Einweg-Kunststoffprodukten sind international eines der zentralen Politikinstrumente zur Vermeidung von Plastikabfällen. Nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) sind Länder ohne Verbote bestimmter Plastikartikel deutlich in der Minderheit (vgl. Cornago/Börkey/Brown 2021). Das global am stärksten regulierte Einweg-Kunststoffprodukt ist dabei die Plastiktüte mit gesetzlichen Bestimmungen in über 66 Prozent der Länder weltweit (vgl. UNEP 2018). Dabei variieren die Regulierungen von Land zu Land in Form und Umfang und reichen von dem Verbot der kostenlosen Ausgabe im Einzelhandel bis hin zu Produktions- und Einfuhrverboten.

Die 2019 von der EU verabschiedete Einwegplastik-Richtlinie zur Verringerung der Umweltauswirkungen bestimmter Kunststofferzeugnisse muss seit dem 3. Juli 2021 von allen EU-Mitgliedsstaaten durch nationale Regulierungen umgesetzt werden. Zu den Vorgaben der Richtlinie gehören neben dem Verbot des Inverkehrbringers von bestimmten Einweg-Kunststoffartikeln (wie z.B. Einwegplastikgeschirr) auch die allgemeine Reduzierung des Verbrauchs von Lebensmittel- und Getränkebehältern. Einer der Vorreiter in der Umsetzung ist Italien, wo seit einigen Jahren ein Verbot für nicht recycelbare leichte Kunststofftüten gilt (vgl. Cornago/Börkey/Brown 2021). Einweg-Sacktüten müssen dem Gesetz zufolge biologisch abbaubar oder vollständig kompostierbar sein – alle anderen Varianten sind verboten. In Vorbereitung auf das Inkrafttreten der EU-weiten Einwegplastik-Richtlinie hat Frankreich bereits 2020 im Rahmen seines umfassenden Anti-Müll-Gesetzes damit begonnen, auch Einwegbecher und -geschirr sowie Wattestäbchen zu verbieten (vgl. ebd.). Seit 2021 ist dort unter anderem auch die Bereitstellung von Plastikwasserflaschen bei Kultur- und Sportevents verboten und seit 2022 auch in Verwaltungseinrichtungen. Ein weiteres Beispiel ist Irland, wo das Kunststoff-Abfallaufkommen

im EU-Vergleich in der Vergangenheit mit 54 Kilogramm pro Kopf am höchsten lag. Das irische Umweltministerium hat darauf reagiert und seit 2022 ebenfalls Verbote nicht-medizinischer Feuchttücher, Einwegbeutel und Hotel-Toilettenartikel erlassen.

Im Vergleich dazu wurden in den USA Verbote von Einwegplastik bisher hauptsächlich auf lokaler Ebene durch städtische Initiativen geregelt, die aufgrund ihrer unterschiedlichen Tragweite nicht nur Supermarktketten, sondern auch Verbraucher*innen vor große Herausforderungen stellen (vgl. Röchling Stiftung GmbH/Wider Sense GmbH 2021). In den USA wurden erstmals im Jahr 2007 Einweg-Kunststofftüten in Supermärkten in San Francisco verboten. Daraufhin folgten Verbote in über 150 weiteren kalifornischen Lokalverwaltungen. Um dem lokalen Regulierungschaos Einhalt zu gebieten, führte Kalifornien als erster Bundesstaat 2016 ein flächendeckendes einheitliches Verbot von Plastiktüten dünner als 2,25 Millimeter ein und erhebt seitdem Extragebühren für Papier- oder wiederverwendbare Plastiktaschen. Mittlerweile gibt es in acht weiteren Bundesstaaten landesweite Gesetze zur Reduzierung des Plastiktütengebrauchs, darunter New York, New Jersey und Connecticut. Aber auch einige andere Kunststoffartikel sind inzwischen von lokalen Verboten betroffen. So dürfen beispielsweise in Restaurants in Seattle keine Lebensmittelverpackungen und Becher aus Polystyrol, in Miami keine Strohhalme und in Malibu weder Rührstäbchen noch Einwegbesteck ausgegeben werden.

In einem ganz anderen Kontext zu betrachten sind Plastikverbote in Ländern wie Kenia, wo Plastikabfälle mit deutlich gravierenderen Umweltbelastungen verbunden sind (vgl. ebd.). Dort waren Einweg-Plastiktüten sehr beliebt, weil sie billig und für eine Vielzahl von Zwecken nützlich war – bis hin zum Einsatz als Toilette für Menschen ohne Zugang zu Sanitäranlagen. Aufgrund fehlender technischer Infrastrukturen und regulatorischer Vorgaben für die Abfallsammlung entstanden damit aber auch Probleme, die weit über die Effekte in europäischen Staaten oder den USA hinausgehen. Dazu gehört unter anderem die Verstopfung von Rohren und Abflüssen durch unsachgemäße Entsorgung der Kunststoffprodukte, was die Folgen von Überschwemmungen während der Regenzeiten verschlimmerte. Vor dem Verbot hatte zudem mehr als die Hälfte des Viehbestandes in Kenia Plastiktüten über die Nahrung aufgenommen, was sich auf die Gesundheit der Tiere und die Milch- und Rindfleischproduktion auswirkte (vgl. Lange et al. 2018). Dies ist vor allem in einkommensschwachen Gebieten des Landes der Fall gewesen, wo Haushalten das Geld fehlt, um die Müllabfuhr zu bezahlen. Daher wurden Abfälle, einschließlich Plastikmüll, illegal entlang von Straßen, in Flüssen und Freiflächen abgeladen oder in privaten Hinterhöfen verbrannt. Vor diesem Hintergrund hatte die kenianische Regierung sehr früh ein Verbot von Einwegplastiktüten angekündigt und 2017 umgesetzt.

Das Verbot, das nur wenige Ausnahmen, wie beispielsweise Brottüten, zulässt, betrifft die Verwendung, Herstellung und Einfuhr von Einweg-Plastiktüten. Um das Verbot in der Praxis durchzusetzen, wurden schwere Strafen für Personen, die Plastiktüten herstellen, verkaufen oder mit sich führen, eingeführt. Sie reichen bis zu einer Höchststrafe von fast 40.000 USD oder bis zu vier Jahren Gefängnis.

Trotz der teilweise beeindruckenden Ergebnisse von Verboten zeigt der hier dargestellte globale Überblick: Vielerorts ist zunächst ein Regelungsschach aus unterschiedlichen lokalen Bestimmungen entstanden, das den Erfolg regulatorischer Maßnahmen zumindest infrage stellt (vgl. Cornago/Börkey/Brown 2021). Erste Vergleiche innerhalb der Europäischen Union belegen auch, dass bisher nur wenige Länder die Einwegplastik-Richtlinie als Momentum genutzt haben, um den Gebrauch von Einweg-Plastikartikeln stärker einzudämmen (vgl. Röchling Stiftung GmbH/Wider Sense GmbH 2021). In den Ländern, wo der Umsetzungsprozess schon vor Inkrafttreten der Einwegkunststoff-Richtlinie angelaufen ist, hält der nationale Gesetzgeber sich zumeist bloß an die Mindestanforderungen und verfehlt bisher auch die Chance, Unternehmen beispielsweise durch den Ausbau von Maßnahmen zur erweiterten Produzentenverantwortung verstärkt in die Verantwortung zu nehmen (also die finanzielle Verantwortung von Unternehmen für die Nachnutzungsphase ihrer Produkte). Daher soll im Folgenden diskutiert werden, wie die Verbote in der EU (Italien, Frankreich, Irland), den USA und Kenia hinsichtlich ihrer Rolle in umfassenden Policy-Mixen bewertet werden können, um daraus Rückschlüsse für effiziente Policy Mixe ziehen zu können.

4. Schlussfolgerungen: Anforderungen an Verbote als erfolgreiche Beiträge zu effizienten Policy-Mixen

Welche Schlussfolgerungen lassen sich nun aus den skizzierten Fallbeispielen mit Blick auf die Rolle von Verboten im Kontext von Policy-Mixen für Verpackungsabfallvermeidung ziehen? Der Blick auf die Erfahrungen auf drei unterschiedlichen Kontinenten mit jeweils sehr unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen zeigt, dass es hier – wie so häufig beim Thema Kunststoff – keine einfachen Antworten gibt. Dabei lassen sich verschiedene Perspektiven unterscheiden, aus denen die Frage nach der Wirkung von Verboten jeweils unterschiedlich zu beantworten wäre.

Erstens und wenig überraschend hängt die Antwort davon ab, wo man die Frage stellt. Die Analysen und Interviews in Deutschland, Kenia und Kalifornien haben gezeigt, wie unterschiedlich die Probleme sind, die durch das gleiche Material Kunststoff ausgelöst werden. Während in Deutschland vor über 30 Jahren ein Verpackungsgesetz etabliert wurde, das seitdem kontinuierlich überarbeitet wird, sind vergleichbare Gesetze, die privaten Akteur*innen komplexe Verantwortlichkeiten

zuweisen, in Kenia weder zu erwarten noch ließen sie sich umsetzen. Dementsprechend sind die Menschen dort in ihrem Alltag viel direkter mit den Umweltbelastungen durch Kunststoffabfälle konfrontiert.

Die Antworten fallen zweitens unterschiedlich aus, je nachdem, *wem* die Frage gestellt wird. Aus Sicht von Unternehmen kann ein Verbot einzelner Produkte dazu führen, dass Teile des Umsatzes innerhalb kürzester Frist wegbrechen. Daher ist die Einschätzung eines Herstellers in Deutschland von Plastikstrohhalmen eine andere als die des Safaripark-Betreibers in Nairobi, der mit der zunehmenden Vermüllung seines Geländes und ausbleibenden Gästen zu kämpfen hat. Deutlich einheitlicher ist interessanterweise die Reaktion der Verbraucher*innen: Ein Großteil der jeweiligen Bevölkerungen begrüßt es, dass der Staat hier direkt in Konsumgewohnheiten eingreift und die Nutzung bestimmter Einwegprodukte verbietet (vgl. Cornago/Börkey/Brown 2021).

Und drittens hat sich gezeigt, wie unterschiedlich die Antworten ausfallen können, je nachdem, *wie* man die Frage stellt: Was sollen die Verbote denn eigentlich bewirken? Schaut man allein auf die Verkaufszahlen der konkret verbotenen Produkte, so sind die Effekte überall beeindruckend. Blickt man dann aber auf Abfallmengen, auf die Alternativprodukte oder die Effekte auf den Klima- und Ressourcenschutz, so sind die Effekte schwieriger zu greifen, beispielsweise mit Blick auf die Ökobilanz von Pappbechern (vgl. Österreichisches Ökologie-Institut 2023).

Alle interviewten Expert*innen haben bestätigt: Plastikverbote sind ein starkes Signal in Richtung verstärkter Bemühungen zur Verpackungsabfallvermeidung sowohl an Konsument*innen als auch an Unternehmen. In allen hier betrachteten Ländern und Regionen hat allein die Ankündigung der Verbote zu intensiven öffentlichen Diskussionen geführt und damit viele Akteur*innen überhaupt für die rasant ansteigenden Mengen von Plastikabfällen sensibilisiert und so überhaupt erst verdeutlicht, was mit diesen Abfallmengen eigentlich passiert. Konsument*innen erhielten durch das Verbot ein sehr klares Signal zu den hohen Umweltkosten der von ihnen konsumierten Produkte. Dass diese Kosten dann von der Allgemeinheit getragen werden müssen, stellt im Prinzip eine Art Marktversagen dar. Auch für viele Unternehmen hat die Diskussion über regulatorische Eingriffe in allen drei hier betrachteten Regionen zu einem Umdenken geführt. Mögliche Verbote einzelner Produkte durch die Politik sind zu einem realen Geschäftsrisiko geworden, das beispielsweise neue Investitionen in solche Produkte, die es möglicherweise in Zukunft treffen könnte, weniger rentabel erscheinen lassen. Der gesamten Kunststoffindustrie ist klar geworden, dass sie sich in Zukunft viel expliziter zum Thema Nachhaltigkeit positionieren müssen. Ein Plastikverbot erklärt das Nichtstun zur wirtschaftlichen Gefahr.

Zu den Erkenntnissen der hier vorgelegten vergleichenden Betrachtung gehört aber auch, dass Verbote für Plastikprodukte auf so hohe Zustimmung in der (Umwelt)-Politik treffen, weil sie diffuse Ängste in der Bevölkerung aufgreifen

und Handlungsfähigkeit des staatlichen Sektors suggerieren. Dies lässt die Politik schnell über mögliche unerwünschte Nebeneffekte solcher Verbote hinwegsehen. Die durch die verbotenen Produkte bis dato erfüllten Bedürfnisse – seien es der Transport der Einkäufe vom Supermarkt nach Hause oder der Strohhalm im Cocktail am Strand – verschwinden jedoch nicht durch ein Verbot. Konsument*innen genauso wie Unternehmen suchen dann nach Alternativen. Und das Beispiel der Papiertüte als einfache Alternative zur Plastiktüte verdeutlicht, dass damit der Umwelt nicht zwangsläufig geholfen sein muss, wenn die Papiertüte andere aber ähnlich hohe Umweltprobleme verursacht. Das Abfallproblem kann also nicht allein durch Verbote gelöst werden.

Wann ergeben Plastikverbote denn tatsächlich Sinn und sind anderen Instrumenten als Bestandteil umfassender Policy-Mixe überlegen, beispielsweise mit Blick auf die Geschwindigkeit der angestrebten Verhaltensänderungen? Hierzu lassen sich aus den betrachteten Fallbeispielen einige Schlussfolgerungen ziehen, die auch für den aktuellen Entwicklungsprozess einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) in Deutschland von Relevanz sein können: Verbote von Plastikprodukten gehören zum Werkzeugkasten der Politik und haben – wie alle politischen Instrumente – ihre spezifischen Stärken und Schwächen. Obwohl die bisherigen Ausführungen vor allem die Schwächen verdeutlichen, erscheinen grundsätzliche Vorbehalte gegen den Einsatz von Verbots dennoch fragwürdig. Ohne das Verbot von Fluorchlorkohlenwasserstoffen (FCKW) durch das Montreal-Protokoll von 1987 wäre der Rückgang des Ozonlochs in der Atmosphäre nicht zu erreichen gewesen (vgl. Baumann et al. 2017). Der Vergleich mit der Plastikverschmutzung, deren Folgen in der Regel sehr lokal auftreten, hinkt natürlich, aber auch FCKW hatte seine Vorteile gegenüber alternativen Stoffen. In der Abwägung von Chancen und Risiken hat man sich hier trotzdem richtigerweise für ein Verbot entschieden.

Verbote sind schnell umsetzbar. Sie sind vergleichsweise leicht überprüfbar – im Gegensatz zu beispielsweise Rezyklat-Einsatzquoten, wie sie aktuell im Rahmen der NKWS diskutiert werden. Das kann besonders in Ländern mit begrenzten Personalkapazitäten in der Verwaltung einen erheblichen Vorteil darstellen. Ihr großer Vorteil ist zudem eine hohe Effektivität. Im Unterschied zu beispielsweise ökonomischen Anreizen sind ihre Effekte gut vorhersehbar. Sie führen darüber hinaus, anders als Bildungsangebote zur Sensibilisierung von Verbraucher*innen, sehr schnell zu greifbaren Ergebnissen: Verbote wirken unmittelbar und können das Angebot innerhalb kürzester Frist verändern.

Ob diese Vorteile den unbestreitbaren Eingriff in die Freiheitsrechte von Unternehmen und Bürger*innen rechtfertigen, hängt entscheidend von der Effizienz der Umsetzung von Verboten ab: Die Kosten für alle Beteiligten sind immer dann besonders hoch, wenn Verbote sehr kurzfristig eingeführt werden oder so unklar definiert werden, dass sie hohe Unsicherheiten bei den möglicherweise Betroffenen verur-

sachen; beispielsweise, wenn dann Fragestellungen aufkommen, ab wann auch ein Pappteller mit Plastikbeschichtung einen Plastikteller darstellt. Wenn solche Fragen frühzeitig und klar geregelt werden, können insbesondere Unternehmen Investitionsentscheidungen für Produkte und Prozesse an neu zu erlassende Verbote anpassen.

Die drei Fallbeispiele aus Deutschland, Kenia und den USA zeigen: eine klare Botschaft für den Einsatz von Einwegplastik-Verboten muss lauten, dass diese nur dann wirken können, wenn tatsächlich ökologisch sinnvollere Alternativen am Markt verfügbar sind, beispielsweise sinnvolle Mehrweg-Lösungen. Müssen hierzu erst neue Produktionskapazitäten aufgebaut werden, sollten neue Verbote mit entsprechenden Übergangsfristen verbunden sein. Die potenzielle Verfügbarkeit von Alternativen allein reicht nicht aus. Am Anfang einer Diskussion über Verbote muss immer die Überlegung stehen, auf welche Alternative die Konsument*innen tatsächlich zurückgreifen beziehungsweise was ihnen die Händler*innen, Kioske etc. alternativ anbieten werden. Es bedarf daher auf Seiten der Politik einer klar formulierten Vorstellung einer erwünschten Zukunft, konkret also einer expliziten Mission zum Umgang mit Kunststoffen.

5. Ausblick – Notwendigkeit einer Missionsformulierung für Precycling

Die Betrachtung von Verboten als Instrument der Verpackungsabfallvermeidung stellt vor dem Hintergrund der zuvor diskutierten Schlussfolgerungen genau die Frage nach einer solchen langfristigen Vision sowie einer Strategie, wie diese Vision zur Realität werden soll. Damit Plastikverbote tatsächlich zu sauberen Stränden und weniger Vermüllung der Meere führen sollen, braucht es auch für die anderen Pfade, über die Plastik in der Umwelt landet, klare Vorstellungen, wie man diese adressieren will. Wenn mit Plastikverboten zusätzlich andere relevante Ziele wie der Klima- und Ressourcenschutz unterstützt werden sollen, braucht es auch hier klare Vorstellungen, welche Rolle Kunststoff in einer zukünftig klimaneutralen und ressourcenleichten Kreislaufwirtschaft spielen soll. Hier sind unterschiedliche Zukunftsentwürfe denkbar – ohne eine solche strategische Orientierung laufen Verbote jedoch schnell Gefahr, aktionistisch zu wirken.

Konzeptionell leitet die Frage erfolgreicher Policy-Mixe damit auch zum Diskurs um missionsorientierte Politikformulierung über, wenn solche Kombinationen von Instrumenten tatsächlich auf strategische Ziele einzahlen sollen (vgl. Hummler et al. 2023). Lindner und Kolleg*innen (2021) definieren eine solche missionsorientierte Politik als einen sektor- und fachressortübergreifenden Ansatz, um ambitionierte und klar formulierte Transformationsziele zu erreichen, indem solche Missionen spezifische Probleme adressieren, die drängende gesellschaftliche Herausforderungen betreffen. Die Ziele müssen eindeutig sowie mess- und überprüfbar defi-

niert sein und innerhalb eines verbindlichen Zeitrahmens umgesetzt werden. Diesem Konzept zufolge können Missionen wie Precycling nur dann erfolgreich sein, wenn sie auf Struktur- und gegebenenfalls Verhaltensveränderungen abzielen und Praktiken, Beziehungen zwischen Akteur*innen und Institutionen neu konfigurieren.

Die konkrete Missionsformulierung ist dabei der erste entscheidende Schritt, um eine erfolgreiche Umsetzung von Policy-Mixen sicherzustellen. Auf gesellschaftliche Herausforderungen wie den ungebremsten Anstieg von Plastikverpackungsabfällen ausgerichtete Missionen muss ein breites Spektrum an Akteur*innen und Stakeholder dazu motivieren, bisherige Verhaltensmuster und -logiken zu ändern. Eine Mission wie das Konzept des Precyclings muss folglich in einem relativ knappen Format eine Vielfalt an Akteur*innen ansprechen, motivieren und inspirieren – Verbote haben dabei ihre großen Stärken in der Ansprache der Konsument*innen; in der Regel leisten sie jedoch wenig zur Motivation oder Inspiration.

Die Diskussion um Verbote einzelner Einwegplastik-Produkte zeigt weiterhin, dass die Herausforderung insbesondere darin besteht, komplexe Politikinstrumente verschiedener Art mit lokalen Kontextbedingungen abzustimmen. Nur dann leisten sie effektive Beiträge, um Synergien zwischen den verschiedenen Strategien mit Bezug zu Precycling zu erzeugen und damit Stakeholder aus Forschung, Industrie und Zivilgesellschaft zu mobilisieren. Diese hohen Ansprüche bergen das Risiko, die klassischen Abläufe der politischen Steuerung an ihre Grenzen zu bringen. Missionsorientierte Politikansätze können hier Abhilfe schaffen: Die Priorisierung ausgewählter Problemkomplexe in Form von Missionen dient als zentrales kommunikatives und koordinatives Element: Sie geben ein klares Ziel vor, an dem sich Akteur*innen ausrichten können, zum Beispiel plastikfreie Meere. Dadurch lassen sich ressort- und bereichsübergreifende Elemente verschiedener Politiken gezielt koordinieren, kombinieren und implementieren, um systemische Veränderungen anstoßen. Potenzielle Synergien zwischen bestehenden Strategien und Initiativen im Kontext der Abfallvermeidung insbesondere von Verpackungen können auf diese Weise besser genutzt werden.

Der zielgerichtete Charakter von Missionen gibt staatlichen Akteur*innen ein Mittel an die Hand, welches es ihnen erlaubt, sektor- und ebenenübergreifend zu kommunizieren. Gleichzeitig erleichtern es Missionen, durch gezielte Problemansprache bislang unverbundene Akteur*innen zum gemeinsamen koordinierten Handeln zu mobilisieren. Über definierte Rollen und Prozesse werden Strukturen geschaffen, die es ermöglichen, auf Kontextveränderungen flexibel zu reagieren und aus den gesammelten Erfahrungen zu lernen. Eine langfristige Transformation unserer Konsummuster beziehungsweise unseres Umgangs mit Verpackungen kann Jahre in Anspruch nehmen. Missionsorientierte Politikformulierung ermöglicht es beispielsweise politischen Akteur*innen, Maßnahmen schnell und effektiv

zu modifizieren, neue Akteur*innen in laufende Missionen einzubringen oder die Mission selbst anzupassen – damit ergeben sich dann beispielsweise realistische Erwartungen, welche Ergebnisse nach Jahr eins, nach Jahr zwei usw. erreicht werden könnten.

Im Kontext des Entwicklungsprozesses einer Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS), die ein eigenes Kapitel zum Thema Plastik beinhaltet, ergeben sich damit konkrete Herausforderungen: Verbote können genauso wenig isoliert betrachtet werden wie ökonomische Anreizinstrumente oder auf Freiwilligkeit basierende Konzepte. Ein gutes Beispiel für freiwillige Ansätze sind zum Beispiel die Erfolge der Mehrwegallianz, die hierzu Akteur*innen entlang der gesamten Wertschöpfungskette mobilisiert hat (vgl. mehrweg.einfach.machen 2024). Es müssen stets Konsummuster, die dahinterliegenden Bedürfnisse und die sich daraus ergebenden Pfadabhängigkeiten einbezogen werden. Nur dann lassen sich gemeinsam getragene, ambitionierte, aber auch realistische Ziele formulieren – die dann den Ausgangspunkt für dafür notwendige Policy-Mixe zur Erfüllung dieser Ziele bilden können.

Literaturverzeichnis

- Bahn-Walkowaik, Bettina/Wilts, Henning. (2017): »The institutional dimension of resource efficiency in a multi-level governance system. Implications for policy mix design«, in: *Energy Research & Social Science*, 33, S. 163–172.
- Baumann, Sven/Elsner, Cornelia/de Graaf, Daniel/Hoffmann, Gabriele/Martens, Kerstin/Noack, Constance/Plehn, Wolfgang/Ries, Ludwig/Thalheim, Diana (2017): »1987 – 2017: 30 Jahre Montrealer Protokoll. Vom Ausstieg aus den FCKW zum Ausstieg aus teilfluorierten Kohlenwasserstoffen«, Hintergrund 09/2017, Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- BMUV (Bundesministerium für Umwelt Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz) (2023): Plastiktüten-Verbot. Online verfügbar: <https://www.bmuv.de/faqs/plastiktueten-verbot> (abgerufen am 25.03.2024).
- Cornago, Elisabetta/Börkey, Peter/Brown, Andrew (2021): Preventing Single-Use Plastic Waste: Implications of Different Policy Approaches. OECD Environment Working Papers, No. 182.
- Eurostat (2024): Packaging waste by waste management operations. Online verfügbar: https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/env_waspac/default/utable?lang=en (abgerufen am 25.03.2024).
- Foxon, Timothy J. (2002): »Technological and institutional »lock-in« as a barrier to sustainable innovation«, ICCEPT. Working Paper. London: Imperial College Centre for Energy Policy and Technology (ICCEPT).

- Hummler, Andreas/Lindner, Ralf/Posch, Daniel/Wilts, Henning/Wittmann, Florian/Wurm, Daniel (2023): »Deutschlands zirkuläre Zukunft: Wie Missionen die Transformation zur Circular Economy beschleunigen«, in: Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft – Bartelsmann Stiftung – Focus Paper, 15, S. 4–16.
- Kasznik, Dominika/Łapniewska, Zofia. (2023): »The end of plastic? The EU's directive on single-use plastics and its implementation in Poland«, in: Environmental Science and Policy, (145), S. 151–163.
- Lange, N. Charles/Inganga, F./Busienei, W./Nguru, P./Kiema, J./Wahungu, Gefory M. (2018): »The prevalence of plastic bag waste in the rumen of slaughtered livestock at three abattoirs in Nairobi Metropolis, Kenya and implications on livestock health«, in: Livestock Research for Rural Development, 30(11).
- Lindner, Ralf/Edler, Jakob/Hufnagl, Miriam/Kimpeler, Simone/Kroll, Henning/Roth, Florian/Wittmann, Florian/Yorulmaz, Merve (2021): Missionsorientierte Innovationspolitik: Von der Ambition zur erfolgreichen Umsetzung. Perspektiven – Policy Brief, No. 02/2021 (DE), Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI, Karlsruhe.
- mehrweg.einfach.machen. (2024): Gemeinsam für mehr Mehrweg. Online verfügbar: <https://mehrweg-einfach-machen.de/> (abgerufen am 25.03.2024).
- Österreichisches Ökologie-Institut (2023): Vergleichende Ökobilanz verschiedener Bechersysteme beim Getränkeausschank. Online verfügbar: https://ecology.at/oekobilanz_becher.htm (abgerufen am 25.03.2024).
- Röchling Stiftung GmbH/Wider Sense GmbH (Hg.) (2021): Strafsache Strohhalm. Was Verbote von Einweg-Kunststoffprodukten wirklich bringen. Fakten. Standpunkte, Analysen. Polyproblem Report.
- Rogge, Karoline S./Reichardt, Kristin (2013): »Towards a more comprehensive policy mix conceptualization for environmental technological change: a literature synthesis«, in: Working Paper Sustainability and Innovation, 3, S. 1–62, Karlsruhe: Fraunhofer ISI.
- Rogge, Karoline S./Reichardt, Kristin (2016): »Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis«, in: Research Policy, 45(8), S. 1620–1635.
- Rogge, Karoline S./Reichardt, Kristin (2015): »Going beyond instrument interactions: Towards a more comprehensive policy mix conceptualization for environmental technological change«, in: SPRU Working Paper Series, 15.
- UNEP (2018): Legal limits on single-use plastics and microplastics: A global review of national laws and regulations. United Nations Environment Programme. Online verfügbar: <https://www.unep.org/resources/publication/legal-limits-single-use-plastics-and-microplastics-global-review-national> (abgerufen am 25.03.2024).