

# Der Versuch einer globalen Plastikwende – der Entstehungsprozess des UN Plastic Treaty

*Henning Wilts, Giacomo Sebis und Marleen Bickenbach*

## Zusammenfassung

Die zunehmende Verschmutzung der Umwelt durch Kunststoffabfälle führt zu dramatischen ökologischen Problemen und Gefahren für die menschliche Gesundheit – und dies auf globaler Ebene. Vor diesem Hintergrund verhandelt die Weltgemeinschaft gerade einen globalen Plastikvertrag. Im November 2023 fand die dritte Verhandlungsrunde in Nairobi statt und die Ergebnisse zeigen die fundamental unterschiedlichen Herangehensweisen verschiedener Staaten: Die entstehenden Schäden reparieren oder zukünftige Risiken minimieren.

## 1. Einleitung, Struktur und Fragestellungen

Angesichts einer sich immer deutlicher abzeichnenden Katastrophe durch die globale Verschmutzung mit Plastikabfällen haben die Vereinten Nationen einen in dieser Form einzigartigen Prozess zur Entwicklung eines Abkommens zur Beendigung der Plastikverschmutzung gestartet. Hier zeichnet sich zur Halbzeit dieses Verhandlungsprozesses ab, dass sich die Staatengemeinschaft in der Notwendigkeit drastischer Maßnahmen durchaus einig ist – bei den geeigneten Ansatzpunkten aber sehr unterschiedliche Sichtweisen herrschen. Mit Blick auf die faktische Notwendigkeit einer Einstimmigkeit für den finalen Abschluss eines solchen verbindlichen Vertragswerks gilt es daher, diese unterschiedlichen Positionen und ihre Begründungen nachvollziehen zu können, um daraus Vorschläge für die Gestaltung des weiteren Verhandlungsprozesses ableiten zu können.



**Prof. Dr. Henning Wilts**

Abteilungsleiter der Abteilung für Kreislaufwirtschaft am Wuppertal Institut

Vertretungsprofessur für Circular Economy an der HafenCity Universität Hamburg

**Giacomo Sebis, Ass. iur**

Researcher in der Abteilung für Kreislaufwirtschaft des Wuppertal Instituts

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie

**Marleen Bickenbach**

wissenschaftliche Hilfskraft in der Abteilung für Kreislaufwirtschaft des Wuppertal Instituts

Ziel dieses Beitrags ist es, zum einen nochmals die Dimension der Herausforderung zu verdeutlichen. Mit Blick auf die Herstellung und Nutzung steht die Weltgesellschaft vor einem Dilemma:

Es geht weder ganz ohne Kunststoff, noch wäre eine Fortführung unseres heutigen Umgangs mit Plastik ökologisch tragbar und sozial akzeptabel, Kapitel 2 fasst hierzu den Status Quo und insbesondere die trotz der großen öffentlichen Aufmerksamkeit für das Thema dramatischen Prognosen zusammen. Kapitel 3 bis 6 geben dann einen Überblick über den Verhandlungsprozess und den dort gewählten Ansatz, erstmals in der Menschheitsgeschichte einen so komplexen Stoffstrom wie Kunststoff umfassend steuern zu wollen. In Kapitel 7 werden dann die Positionen ausgewählter Ländergruppen dargestellt, die hier wie angedeutet – aus ganz unterschiedlichen Gründen – stark voneinander abweichen: Einerseits fokussiert auf klassischen, nachsorgenden Umweltschutz; andererseits mit dem Ziel einer lebenszyklusweiten Optimierung des Gesamtsystems Kunststoff. Das abschließende Kapitel 8 zieht daraus erste Schlussfolgerungen sowohl für Erfolgsfaktoren eines ausreichend ambitionierten Vertragswerks als auch mit Blick auf den weiteren Forschungsbedarf. Die hier dargestellten Analysen beruhen auf der Teilnahme des Wuppertal Instituts als akkreditierter Beobachter am Verhandlungsprozess, der Auswertung der zahlreichen Hintergrunddokumente und verschiedener vor Ort geführter Hintergrundgespräche. Auch wenn die Veröffentlichung des Abschlussdokuments erst für 2025 angekündigt wurde, ergeben sich schon jetzt spannende Einsichten, die über das konkrete Thema Kunststoff hinaus von Relevanz sein könnten.

## 2. Ausmaß der globalen Plastikverschmutzung

Fakt ist, dass die aktuellen Produktions- und Nutzungsmuster von Plastik zu massiven Umweltverschmutzungen führen, deren langfristige Konsequenzen erst nach und nach klar werden. Analysen der OECD haben gezeigt, dass jährlich ca. 22 Mio. Tonnen Plastikabfälle unkontrolliert in der Umwelt landen und dort vor allem maritime Ökosysteme belasten. Dennoch hat sich die weltweite Plastikproduktion in den letzten zwanzig Jahren verdoppelt und selbst optimistische Szenarien gehen von einer weiteren Verdopplung bis 2050 aus. Dabei werden aktuell nur ca. 10% der Plastikabfälle recycelt, die restlichen 90% der Abfälle werden entweder verbrannt oder landen überwiegend auf Mülldeponien, von denen sie dann häufig durch Wind und Regen doch in Seen und Flüssen landen. Tatsächlich ist aktuell der überwiegende Anteil an Einträgen von Plastikabfällen in Flüsse und Meere auf nur wenige Länder zurückzuführen, insbesondere südostasiatische Schwellenländer, in denen es noch keine ausreichend regulierten Mülldeponien gibt. Wer hier jedoch die Verantwortung allein bei diesen Ländern sucht, verkennt unter anderem die Dimensionen des internationalen Handels mit Plastikabfällen. Der Müllexport hängt auch mit den spezifischen Eigenschaften mancher Plastikprodukte zusammen. Dabei zeigt das Beispiel Deutschland, dass selbst wenn Plastikabfälle einem geordneten Recycling zugeführt werden, viele dieser Produkte faktisch nicht sinnvoll recycelt werden können: Sogenannte Multilayer-Verpackungen bestehen aus einer Vielzahl

von hauchdünnen Schichten aus unterschiedlichen Kunststoffsorten. Diese im Zuge des Recyclings wieder voneinander zu trennen, erfordert häufig mehr Energie, als die Herstellung neuen Kunststoffs beanspruchen würde. Anstelle von Recycling treten dann der Müllexport und die Umweltverschmutzung. Hinzu kommt die globale Verschmutzung mit Mikroplastik, das sowohl in der Nutzung von Kunststoffprodukten entsteht, z.B. durch Reifenabrieb oder bei der Wäsche von Kleidungsstücken mit Kunststofffasern, als auch durch den Zerfall von Plastikabfällen in immer kleinere Stücke. Mikroplastik findet sich mittlerweile in allen Ecken des Planeten, gleichzeitig gibt es immer mehr besorgniserregende Hinweise auf potentielle Gesundheitsrisiken.

### 3. Entwicklung des Internationalen Plastikvertrags

Angesichts dieser Herausforderungen wurde am 7. März 2022 von der *United Nations Environment Assembly* (UNEA) die wegweisende Resolution 5/14 verabschiedet, die auf die Beendigung der Plastikverschmutzung abzielt. Sie fordert die Entwicklung eines rechtlich verbindlichen internationalen Vertrags, um Plastikverschmutzung global zu adressieren. Zur Entwicklung dieses Instruments wurde ein internationaler Verhandlungsausschuss (*International Negotiating Committee - INC*) ins Leben gerufen. Die Verhandlungen über dieses Instrument begannen Ende 2022, und seitdem wurden mehrere internationale Verhandlungsrunden des INC abgehalten.

Die Verhandlungen starteten mit der ersten Sitzung (INC-1) Ende 2022 in Uruguay und setzen sich knapp ein Jahr später mit weiteren Sitzungen in Frankreich (INC-2), Ende 2023 in Kenia (INC-3) sowie im April 2024 in Kanada (INC-4) fort. Vom 25.11.2024 bis 01.12.2024 wird die voraussichtlich letzte Verhandlungsrunde in Südkorea (INC-5) stattfinden.

INC-2 in Frankreich war dabei von großen Kontroversen geprägt, und es bestand die Befürchtung, dass das Vorhaben des Plastikabkommens bereits vorschnell scheitern könnte.

Die jüngste Verhandlungsrunde in Kenia (INC-3) ermöglichte eine vertiefte Auseinandersetzung mit den Positionen der Staaten und führte zu mehreren Zusammenstellungen von Ansichten zu inhaltlichen und institutionellen Fragen eines globalen Kunststoffregimes. Trotz dieses Fortschritts wurden während dieser Sitzung keine konkreten Ergebnisse bezüglich der weiteren Vorgehensweise erzielt, was zu Unsicherheiten bis zur INC-4 in Kanada führte.

### 4. Ereignisse während INC-3

INC-3 erstreckte sich über sieben Tage im Hauptquartier von UNEP in Nairobi, Kenia. Diese Zeit war von intensiven Verhandlungen geprägt, bei denen die verhandelnden Staaten in drei Kontaktgruppen (*Contact Groups - CG*) unter der Leitung von *Facilitators* unterschiedliche Themen debattierten. Über 1500 Teilnehmende waren anwesend (UN Environment Programme 2023a), darunter auch 143 Lobbyisten

aus der fossilen Brennstoffindustrie (CIEL 2023). Neben den Hauptverhandlungen in den CG gab es zahlreiche Nebenveranstaltungen, bei denen Interessengruppen spezifische Anliegen und Standpunkte vorbrachten. Das Ergebnis der INC-3-Verhandlungen, einschließlich sämtlicher während der offiziellen Gespräche eingegangenen Dokumente, ist auf der offiziellen Website von UNEP einsehbar.<sup>1</sup> Wichtiges prozedurales Ereignis war die Ernennung von Luis Vayat aus Ecuador zum neuen Vorsitzenden von INC-4 per Akklamation.

## 5. Diskussionsgegenstand: *Zero Draft*

Ein zentraler Diskussionsgegenstand während der Verhandlungen war der sogenannte *Zero Draft* (UN Environment Programme 2023b). Dieser enthielt eine Zusammenstellung der im Vorfeld zu INC-3 von Staaten und nichtstaatlichen Akteuren eingereichten Stellungnahmen sowie eine Zusammenfassung der unterschiedlichen Standpunkte zu verschiedenen Themen. Der *Zero Draft* diente als Grundlage für die weiteren Diskussionen in den einzelnen Kontaktgruppen. Die Anfertigung dieses *Zero Draft* wurde dem Sekretariat unter seinem damaligen Vorsitzenden Gustavo Meza-Cuadra als Ergebnis von INC-2 aufgegeben. Es handelt sich um das Ergebnis der Bemühung des Sekretariats, die durchaus schwierigen Unterredungen aus Paris in ein handhabbares Format zu bringen und die ins Stocken geratenen Gespräche fortführen zu können.<sup>2</sup> Eine Einschätzung zu diesem Dokument wurde u.a. vom *Center for International Environmental Law* (CIEL 2023b) oder der *Environmental Investigation Agency* abgegeben (EIA 2023), wobei es als gute Ausgangsgrundlage angesehen wurde. Auch im Rahmen der Verhandlungen während INC-3 fiel die erste Bewertung des *Zero Draft* durch Delegierte überwiegend positiv aus.

Der *Zero Draft* beleuchtet dabei sämtliche inhaltliche Aspekte eines möglichen Plastikvertrags, wobei ein Schwerpunkt auf den spezifischen Verpflichtungen zur Adressierung von Plastikverschmutzung gelegt wird, den sogenannten *Core Obligations*. Diese beinhalten potenzielle Maßnahmen zur Eindämmung von Plastikverschmutzung entlang des gesamten Lebenszyklus von Kunststoffen.

## 6. Verhandlungsverlauf

Im gesamten Verhandlungsverlauf zeigten sich regelmäßig wiederkehrende Themen, die für die Delegierten der Staaten übergreifende Relevanz aufwiesen und in den Kontaktgruppen entweder häufig tangiert oder tiefergehend erörtert wurden. Im Folgenden sollen die Verhandlungen zum *Zero Draft* entlang der Diskussionen in den zuvor genannten Kontaktgruppen dargestellt werden.

### a) Verhandlungen in Kontaktgruppe 1

Die erste Kontaktgruppe behandelte u.a. den Zweck des Vertrags, den Umgang mit Plastikpolymeren oder Ausnahmen für Vertragsparteien.<sup>3</sup>

Bereits die Zielsetzung des Vertrags wurde stark debattiert, wobei Uneinigkeit darüber bestand, ob die Beendigung von Plastikverschmutzung oder der Schutz von Mensch und Umwelt im Vordergrund stehen sollte. Auch die Reichweite des Vertrags war strittig, wobei sich im Kern eine Betrachtung des gesamten Lebenszyklus von Plastikprodukten sowie eine enge Interpretation mit Fokus auf Abfallmanagement und das End-of-Life herauskristallisierten. Eine große Anzahl von Staaten strebte die Einführung eines Konzepts der *Just Transition* an, das soziale Belange berücksichtigen sollte.

Viele Entwicklungsländer befürworteten einen Ansatz, der auf Menschenrechten basiert, sowie das Prinzip der gemeinsamen, jedoch differenzierten Verantwortlichkeiten und jeweiligen Fähigkeiten (CBDR). Dabei wurde auch vorgeschlagen, die besonderen Bedürfnisse von *Small Island Developing States* (SIDS) zu berücksichtigen. Am Ende der Verhandlungswoche wurde eine aktualisierte Version des *Zero Draft* zusammengestellt.

## b) Verhandlungen in Kontaktgruppe 2

Die zweite Kontaktgruppe konzentrierte sich u.a. auf finanzielle Aspekte, technische Hilfe, nationale Aktionspläne, Umsetzung und Compliance oder regelmäßige Überprüfungen.<sup>4</sup>

Hierbei wurden ganz besonders Unklarheiten bezüglich der Modalitäten für Finanzierungsmechanismen thematisiert. In diesem Kontext wurden die Errichtung eines vollständig neuen Fonds, die Einführung eines zusätzlichen Fonds innerhalb bestehender Finanzierungsarrangements oder auch eine hybride Form erörtert. Im Verlauf der Gespräche wurden die finanziellen Arrangements von einer Vielzahl von Staaten als essenzielles Element für den Vertrag betrachtet. Dies deckt sich mit Einschätzungen relevanter nichtstaatlicher Stakeholder in diesem Prozess (EIA 2022; UN Environment Programme Finance Initiative 2023). Finanzielle Fragestellungen wurden teilweise mit der Unterstützung von Entwicklungsländern im Rahmen der Umsetzungshilfe verknüpft.

## c) Verhandlungen in Kontaktgruppe 3

Die dritte Kontaktgruppe diskutierte inhaltliche Aspekte des Syntheseberichts<sup>5</sup>, der sich mit Eingängen von Stakeholdern zu Themen beschäftigte, die nicht Inhalt von INC-2 waren. Dies betraf etwa die Präambel des Vertrags, Definitionen, Grundsätze, den Anwendungsbereich des Vertrags, das Leitungsgremium oder das Sekretariat des Vertrags. Zweiter wichtiger Agendapunkt war die Erörterung und Vorbereitung der Zeit zwischen INC-3 und INC-4, die sog. *Intersessional Work*.

Hinsichtlich der Definitionen, die im Vertrag enthalten sein sollten, wurde von zahlreichen Staaten die Wichtigkeit von Termini zu Kunststoffen geäußert. Allerdings konnten sich die Delegierten in dieser Kontaktgruppe nicht auf ein gemeinsames Verständnis für die weiteren Schritte bis INC-4 in Kanada einigen (IISD 2023). Es konnten lediglich Vorschläge für mögliche *Intersessional Work* erarbeitet werden, wodurch offenblieb, wie die Vertragsverhandlungen bis zur INC-4 in Kanada 2024

weiter verlaufen würden. Zumindest einigten sich die Delegierten in dieser Kontaktgruppe darauf, dass ein überarbeiteter Entwurf des *Zero Draft* angefertigt werden soll.

## 7. Konfliktlinien zwischen den Vertragsstaaten und Stakeholdergruppen

Mit Blick auf die im vorherigen Kapitel dargestellten Themen herrschte durchaus nicht überall Konsens bzw. teilweise auch diametral unterschiedliche Vorstellungen, wie einzelne Aspekte im Vertragstext adressiert werden sollten. Zur Illustration der zentralen Konfliktlinien sollen im Folgenden die Positionen ausgewählter Länder beispielhaft dargelegt werden: Auf der einen Seite Saudi-Arabien, Russland und Japan; auf der anderen Seite Barbados, Brasilien und Deutschland bzw. die Europäische Union. Als Grundlage dienen schriftliche Protokolle, die im November 2023 während der dritten Verhandlungsrunde zum globalen Plastikabkommen in Kenia angefertigt wurden. Außerdem werden die dargelegten Aussagen durch Literaturhinweise ergänzt.

Saudi-Arabien gilt als größter Exporteur von Erdöl weltweit (UN Comtrade 2022) und fordert deshalb, die globale bzw. eigene wirtschaftliche Situation durch das Abkommen nicht zu sehr unter Druck zu setzen. Aus diesem Grund ist es nach Ansicht von Saudi-Arabien auch notwendig, einige Aspekte des Abkommens zu streichen – insbesondere die Idee einer globalen Kappung der Kunststoffproduktion. Dies führte zu kontroversen Diskussionen der Staaten untereinander. Nach Einschätzung Saudi-Arabiens mangelt es dem *Zero Draft* an der notwendigen Ausgewogenheit staatlicher Interessen. Saudi-Arabien betont außerdem, dass die zur Debatte stehenden Maßnahmen überstürzt erscheinen und mehr Zeit benötigt werde, um beispielsweise die Erklärungen zu lesen und zu überprüfen. Mehrere Aussagen sowie Einschätzungen externer Beobachter deuten darauf hin, dass es dem Staat in erster Linie darum geht, die Verhandlungen aufzuschieben.

Ein ähnliches Muster lässt sich auch bei Russland erkennen, dessen Wirtschaft stark auf Einnahmen von Erdölexporten angewiesen ist. Allein im Oktober 2023 hat das Land dadurch 11,3 Milliarden Dollar erwirtschaftet (Centre for Research on Energy and Clean Air 2023). Es wird betont, dass mehr Zeit für Überlegungen benötigt würde und zum aktuellen Zeitpunkt keine Diskussion geführt werden können. Des Weiteren spricht sich Russland gegen alternative Kunststoffe aus, da geringere Umweltauswirkungen durch ihre Verwendung nicht belegt seien. Zudem würden Alternativen wie Papier die Umwelt ebenfalls vor Herausforderungen stellen. Aufgrund der Unausgewogenheit des Textes sei somit kein Konsens möglich.

Hinsichtlich der Finanzierung sollen nach Ansicht Saudi-Arabiens die bereits bestehenden Finanzierungsmechanismen genutzt werden. Außerdem wird diesbezüglich die Einbeziehung der Industriestaaten gefordert. Dies unterstreicht Russland und spricht sich zudem gegen die Einführung von Plastikgebühren aus. Dabei handele es sich um einen einheitlichen Ansatz, der für einige Länder ungeeignet sein könnte.

Während Russland darauf hinweist, dass sich die Regulierung privater Finanzquellen schwierig gestalten könnte, setzt sich Japan für eine Erhöhung der Finan-

zierung durch alle Quellen, einschließlich des privaten Sektors, ein. Dieser soll die Finanzierung auf eine effiziente und kosteneffektive Weise im Rahmen der Möglichkeiten unterstützen. Gebühren für die Plastikverschmutzung sollten differenziert werden:

“[...] the choice of policies such as plastic pollution fee should be depending on national circumstances, as it would be more effective to be tailored to the actual situation in each country” (UN Environment Programme 2023c).

Weitere Unstimmigkeiten herrschen in Bezug auf staatliche Interventionen. Während Japan keine unterschiedlichen Verantwortlichkeiten für sinnvoll hält und die Einbeziehung aller Länder gleichermaßen fordert, zieht Saudi-Arabien das Grundprinzip gemeinsamer, aber differenzierter Verantwortlichkeiten (*Common But Differentiated Responsibilities - CBDR*) in Betracht. Insgesamt stützt sich Japan in vielen Punkten auf die Zusammenarbeit mit Expertinnen und Experten und bringt diesen Aspekt auch bei der Diskussion um die erweiterte Herstellerverantwortung (*Extended Producer Responsibility - EPR*) ein. Es müsse weitere Diskussionen über den spezifischen Kunststoffkontext geben und aktuell sei kein internationales Einvernehmen absehbar.

Demgegenüber stehen Länder wie Brasilien und Barbados, die durch die Plastikverschmutzung vor allem eine Gefahr für die Meere und die damit verbundene Wirtschaft sowie den Tourismus sehen. Barbados hat aus diesem Grund bereits 2019 ein eigenes Gesetz zur Kontrolle und Beseitigung von Plastik beschlossen, was mit einem Verbot zur Einfuhr von Einwegkunststoff einhergeht (Lancaster 2022). Entsprechend progressiv agiert Barbados auch bei den Verhandlungen und betont, dass ein freiwilliges Abkommen nicht ausreichen wird. Als Teil der SIDS (*Small Island Development States*) möchte Barbados weitere Inselstaaten besonders unterstützen. Als weitere wichtige Maßnahme nennt Barbados eine rückläufige Nachfrage nach fossilen Rohstoffen und Primärkunststoffen. Außerdem solle die Kreislaufwirtschaft gefördert werden. Dazu strebe man die Zusammenarbeit mit der WTO (*World Trade Organization*) an. Barbados ist sich über den finanziellen Aufwand zur Umsetzung der Maßnahmen bewusst und sieht deshalb eine Aufstockung der finanziellen Mittel als notwendig an.

Einen besonderen Fokus auf die Finanzierung legt auch Brasilien. Es werde nicht zu einer Einigung auf ein Instrument kommen, wenn es keine Vorstellungen davon gibt, wie das Finanzierungsinstrument zur Unterstützung der Entwicklungsländer eingesetzt wird. Die große Bedeutung eines starken Finanzierungsinstrument kann auch darauf zurückzuführen sein, dass die Abfallwirtschaft Brasiliens in kommunaler Hand liegt, doch diese die gesetzlichen Anforderungen oft nicht umsetzen können, da technische und finanzielle Mittel fehlen (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie 2020). Brasilien sieht in dem *Zero Draft* einen guten Ansatzpunkt und hofft, dass die systemischen Veränderungen neben den ökologischen Vorteilen auch auf wirtschaftlicher und sozialer Ebene gewinnbringend sind. Ebenso wie Barbados betont Brasilien in eigenem Interesse mehrfach die Dringlichkeit zum Schutz der Meeresumwelt.

Als weiteres an einem umfassend und ambitioniert formulierten Vertragswerk orientiertes Land präsentiert sich Deutschland (bzw. die Europäische Union). Da sich

die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bei den Verhandlungen zum globalen Plastikabkommen als eine Einheit präsentiert haben, kann im Folgenden nicht zwischen den Positionen einzelner Mitgliedstaaten der Europäischen Union differenziert werden, wodurch auch die Einflüsse Deutschlands nicht ganz klar zum Ausdruck kommen. Als Mitglied der sog. *High Ambition Coalition* setzt Deutschland sich jedoch für ein ambitioniertes Kunststoffregime ein. Die Europäische Union spricht sich vor allem für die Umsetzung des *Verursacherprinzips* aus. Zudem sollte allen Ländern der Zugang zu finanziellen Mitteln möglich sein, besonders aber den Ländern, die es am meisten benötigen. Die Notwendigkeit von EPR-Gebühren sei verständlich, doch es müssen mehr Diskussionen dazu stattfinden. Im Gegensatz zu Barbados und Brasilien, fordert die Europäische Union neben dem Schutz der Meere auch besonders die Einbeziehung der Flussumwelt.

## 8. Diskussion

Die hier vorgenommene zugespitzte Darstellung der Verhandlungspositionen einzelner ausgewählter Länder reflektiert natürlich nicht die gesamte Komplexität eines solchen mehrjährigen Verhandlungsprozesses, in dessen Verlauf sich solche Positionen natürlich auch weiterentwickeln und bei dem auch im Hintergrund der offiziellen Plenarsitzungen unzählige bilaterale Treffen stattfinden, bei denen um mögliche Kompromisslösungen gerungen wird.

Trotzdem wird deutlich, dass sich im Grundsatz zwar alle Länder in der Einschätzung der globalen Katastrophe linearer Nutzungsmuster von Plastik einig sind, die sich daraus ergebenden Schlussfolgerungen zu notwendigen Maßnahmen und dafür geeigneten Ansatzpunkten aber fundamental unterscheiden. Anhand des Ländervergleichs wird deutlich, wie weit die Vorstellungen zu einem globalen Plastikabkommen auseinandergehen. Es ist nicht möglich, jedes Land einer spezifischen Gruppe zuzuordnen, doch es zeichnen sich Tendenzen ab, ob der Staat sich für eine Einigung einsetzt und auch bereit ist, Kompromisse einzugehen oder Fortschritte in den Verhandlungen vermeiden möchte.

Während erdölfördernde Staaten konservative Standpunkte vertreten, sind Staaten wie Brasilien und Barbados progressiver orientiert. Diese wurden für den Ländervergleich unter anderem ausgewählt, weil sie sich bei den Verhandlungen viel eingebracht haben. Sie setzen sich besonders für die anderen Inselstaaten der SIDS (*Small Island Developing States*) ein. Es lässt sich festhalten, dass sich besonders Saudi-Arabien und Russland vor dem Hintergrund der erwirtschafteten Gewinne durch Erdöl wenig kompromissbereit zeigen und Fortschritte bei den Verhandlungen zum globalen Plastikabkommen verhindern. Japan unterscheidet sich davon in einigen der zuvor genannten Aspekte, doch insgesamt äußert sich das Land ebenso kritisch gegenüber übergreifenden Bestimmungen und agiert konservativ. Die Skepsis hinsichtlich des globalen Abkommens lässt sich vor allem darauf zurückführen, dass Japan als kunststoffproduzierendes Land sein wirtschaftliches Wachstum in Gefahr sieht (Kölling 2022).

Im Kern ergeben sich damit zwei grundsätzliche Positionen, die sich diametral gegenüberstehen: “Minimizing plastic pollution” vs. “sustainable plastic”.

- Die Grundidee einer minimierten Plastikverschmutzung zielt dabei insbesondere auf ein optimiertes Abfallmanagement in den Ländern ab, wo Plastik als Abfall anfällt: Solche Abfälle sollen besser als bisher erfasst und möglichst hochwertigem Recycling zugeführt werden. Damit soll insbesondere die Menge an Plastikabfall reduziert werden, die anschließend in marinen Ökosystemen enden. Hier handelt es sich also um nachsorgenden Umweltschutz, der entstandene Umweltverschmutzungen beseitigen oder in ihren Konsequenzen mildern soll. Die Hauptansatzpunkte sind dementsprechend technologische Innovationen, z.B. mit Blick auf das chemische Recycling verschmutzter Plastikabfälle.
- Demgegenüber steht die Idee eines umfassenden Ansatzes, der nicht erst dann ansetzt, wenn der Abfall angefallen ist, sondern stattdessen auch den Herstellungsprozess, das Produktdesign und seine Recyclingfähigkeit sowie die Nutzungsstrukturen von Kunststoffprodukten mit in den Blick nimmt – mit dem Ziel einer nachhaltigeren Plastiknutzung. Damit geraten dann ganz andere Länder in den Fokus notwendiger Maßnahmen, und zwar speziell die Weltregionen, in denen Kunststoffe entweder hergestellt oder in Verkehr gebracht werden. Ein solcher umfassender Ansatz würde dabei auch eine Diskussion erfordern, wie die Gesamtmenge an Kunststoff reduziert werden kann – um somit die Menge an Plastikabfällen nicht weiter ansteigen zu lassen. Der Lösungsraum würde dann um organisatorische Ansätze wie die erweiterte Herstellerverantwortung, die Erhöhung der Transparenz von Kunststoffflüssen oder die Förderung von Alternativen wie Mehrwegverpackungen ergänzt.

Die Debatte um ein globales Abkommen zur Beendigung der Plastikverschmutzung steht damit symptomatisch für den Diskurs zu Transformationsprozessen in Richtung einer Kreislaufwirtschaft bzw. einer nachhaltigen Ressourcennutzung. Die Diskussionen aller Länder wurden in den bisherigen Verhandlungsrunden weitestgehend im Interesse eigener Belange geführt und weniger vor dem Hintergrund einer gemeinsamen, globalen Herausforderung. Die häufig sehr normativ geführte Debatte um Kreislaufwirtschaft verweist sehr stark zum einen auf grundsätzliche ökologische Notwendigkeiten, zum anderen auf potentielle positive sozio-ökonomische Nettoeffekte für einzelne Sektoren oder Wertschöpfungsketten. Diesen auf den ersten Blick völlig einleuchtenden Argumentationslinien steht jedoch eine reale Entwicklung entgegen, die geprägt ist durch höchstens inkrementellen Fortschritt und Leuchtturmprojekte, die im Endeffekt zu keiner tatsächlichen Veränderung führen. Der *Global Circular Gap Report*, der in jährlichen Fortschrittsberichten den Anteil zirkulärer Ressourcennutzung im Verhältnis zur Gesamtmenge eingesetzter Ressourcen abbildet, zeigt auf, dass – trotz aller politischen Diskussionen, Plattformen und Selbstverpflichtungen – die sogenannte Zirkularitätsrate in den letzten Jahren sogar gesunken ist: von 8,6 Prozent in 2020 auf nur noch 7,2 Prozent in 2023 (Circle Economy 2023: 8). Den erreichten Fortschritten beim Recycling steht ein noch stärkeres Wachstum bei der Inanspruchnahme primärer Ressourcen entgegen

– und der Kunststoffsektor ist und bleibt einer der zentralen Treiber dieser noch immer linearen Wirtschaftsentwicklung.

## 9. Ausblick

Mit Blick auf den weiteren Verhandlungsverlauf lassen sich vor dem Hintergrund der hier analysierten Konfliktlinien eine Reihe von Punkten identifizieren, an denen sich der Erfolg der weiteren Verhandlungsrunden absehbar entscheiden wird. Dazu gehört insbesondere der notwendige Ausgleich zwischen Akteuren, die kurzfristig als Gewinner bzw. Verlierer eines ambitionierten Vertrags einzuschätzen wären, insbesondere wenn damit Auswirkungen auf die Produktion von Primärkunststoff verbunden wären. Hier wird es Finanzierungsmechanismen brauchen, die nicht nur auf die direkten Kosten der Plastikverschmutzung in ärmeren Ländern abzielen, sondern auch reduzierte Industrieumsätze und Steuereinnahmen in Ländern berücksichtigen, in denen diese Kunststoffe hergestellt werden – denkbar wären hier finanzielle Anreize, die Produktion auf dekarbonisierte Kunststoffe umzustellen oder ökologisch differenzierte Lizenzentgelte für Verpackungen, damit hier der Einsatz verpackungsarmer bzw. besser recyclingfähiger Verpackungen zum Geschäftsmodell werden kann. Notwendige Voraussetzung für solche marktbasieren Anreize wäre jedoch eine stärkere Internalisierung der Umweltkosten durch Plastikabfälle – die Preise speziell für Primärkunststoff müssen die „ökologische Wahrheit sprechen“, beispielsweise durch eine konsequente Umsetzung der Herstellerverantwortung, die verbindlich regelt, dass Unternehmen, die Plastikprodukte vertreiben, auch dafür aufkommen, dass diese Produkte ordnungsgemäß entsorgt werden. Rückverfolgbarkeit dieser Verantwortlichkeit wäre technisch beispielsweise mittels digitaler Produktpässe längst gewährleistet.

Die für die Etablierung solcher Systeme notwendigen Investitionen bedürfen jedoch auch einer höheren Planungssicherheit für die Unternehmen, die wiederum eng verknüpft wäre mit einer positiven Vision von Plastik in der Kreislaufwirtschaft. Ein im Fachmagazin *Nature* veröffentlichter Aufsatz hat gezeigt, dass auch die für 2030 prognostizierten Mengen an Plastik nachhaltig produziert werden könnten – allerdings in fast geschlossenen Stoffkreisläufen mit drastisch erhöhten Recyclingquoten von über 90%, die dann wiederum hochtechnische und noch umstrittene Verfahren wie das chemische Recycling durch Pyrolyse und “Carbon Capture and Use”-Ansätze erfordern würden. Geht man hier vom vollständigen Einsatz erneuerbarer Energie aus, könnte also auch ein noch weiter gesteigerter Einsatz von Plastik kompatibel mit bestimmten Nachhaltigkeitszielen sein. Damit verbunden wäre jedoch nicht nur ein massives notwendiges Investitionsvolumen in nachsorgenden Umweltschutz wie Recyclinganlagen, die solche Mengen bewältigen könnten, sondern auch ein Ausbau der nachhaltigen Energieversorgung nur für diesen einen Zweck. Im Idealfall würde der Vertragstext also in Analogie zum 1,5 Grad-Ziel des Pariser Klimaschutzabkommens für den Klimaschutz eine Orientierung bieten, welche Kunststoffmengen auf Basis welcher Rohstoffquellen in Zukunft noch auf den Markt kommen sollen – denkbar wäre hier eine Verpflichtung aller Akteure, dass jeglicher Anstieg der Plastikmen-

gen in Zukunft auf Basis von Rezyklat erfolgen muss. Dafür müsste im Vertrag als Grundvoraussetzung jedoch auch definiert werden, welche Akteure dafür in Zukunft eine immer aktuelle Datenbasis entwickeln sollen, die die Einhaltung solcher Ziele auch einem transparenten Monitoring unterwirft.

## Anmerkungen

1. Die Website des INC-3 ist hier aufrufbar: <https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-3> (letzter Zugriff: 18.03.2024).
2. Eine Zusammenfassung der Ereignisse des INC-2 findet sich auf: <https://www.stoppoisonplastic.org/blog/what-happened-at-the-plastics-treaty-inc2/> (letzter Zugriff: 18.03.2024).
3. Eine Zusammenfassung der Gespräche auf CG 1 wurde von den Facilitators zusammengestellt: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44081/CG1\\_Report.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44081/CG1_Report.pdf) (letzter Zugriff: 18.03.2024).
4. Eine Zusammenfassung der Gespräche auf CG 2 wurde von den Facilitators zusammengestellt: [https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44074/CG2\\_Report.pdf](https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44074/CG2_Report.pdf) (letzter Zugriff: 18.03.2024).
5. Der Synthesebericht ist verfügbar unter: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43802/SynthesisPaper.pdf> (letzter Zugriff: 18.03.2024).

## Literatur

- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (2020): Brasilien Abfall- und Recyclingwirtschaft. Zielmarktanalyse 2020. [https://brasilien.rio.ahk.de/fileadmin/AHK\\_RioDeJaneiro/Umweltsektor/Marktstudien/ZMA\\_Brasilien\\_Abfall\\_und\\_Recyclingwirtschaft.pdf](https://brasilien.rio.ahk.de/fileadmin/AHK_RioDeJaneiro/Umweltsektor/Marktstudien/ZMA_Brasilien_Abfall_und_Recyclingwirtschaft.pdf)
- Center for International Environmental Law (CIEL) (2023a): Fossil Fuel and Chemical Industries Registered More Lobbyists at Plastics Treaty Talks than 70 Countries Combined. <https://www.ciel.org/news/fossil-fuel-and-chemical-industries-at-inc-3/>
- Center for International Environmental Law (CIEL) (2023b): Annotated Zero Draft of the Plastics Treaty. [https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2023/11/Annotated-Zero-Draft\\_FINAL.pdf](https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2023/11/Annotated-Zero-Draft_FINAL.pdf)
- Centre for Research on Energy and Clean Air (2023): Russische Exportumsätze von den fossilen Rohstoffen Erdöl, Erdölprodukte, Erdgas, LNG und Kohle im Zeitraum Januar 2022 bis Januar 2023. In Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1331419/umfrage/russische-exportumsaetze-von-fossilen-rohstoffen/>
- Circle Economy (2023): The circularity gap report 2023. Amsterdam.
- Environmental investigation Agency (EIA) (2023): Quick Reflections on the Plastics Treaty Zero Draft. <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-UK-briefing-Quick-Reflections-on-the-Zero-Draft.pdf>
- Environmental investigation Agency (EIA) (2022): Convention on Plastic Pollution Essential Elements: Financial Aspects. <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-Essential-Elements-Finance-SINGLES.pdf>

- International Institute for Sustainable Development (IISD) (2023): Summary report, 11–19 November 2023 - 3rd Session of the Intergovernmental Negotiating Committee to Develop an International Legally Binding Instrument on Plastic Pollution, Including in the Marine Environment (INC-3). <https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc3-summary>
- Kölling, M. (2022): Japan kämpft mit Innovationen gegen Plastikmüll. <https://www.handelsblatt.com/meinung/kolumnen/asia-teconomics-japan-kaempft-mit-innovationen-gegen-den-plastikmuell/28072928.html>
- Lancaster, A.M. (2022): Plastic Pollution Case-study: Barbados. <https://leap.unep.org/sites/default/files/inline-files/Plastic%20Pollution%20Case%20study%20Barbados.pdf>
- UN Comtrade (2022): Saudi-Arabien: Anteile der wichtigsten Exportgüter am gesamten Ausfuhrhandel im Jahr 2021. In Statista. <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1331066/umfrage/wichtigste-exportgueter-fuer-saudi-arabien/>
- UN Environment Programme (2023a): Intergovernmental negotiating committee to develop an international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment Third session - List of Participants. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/44167/INC3ListofParticipants.pdf>
- UN Environment Programme (2023b): Zero draft text of the international legally binding instrument on plastic pollution, including in the marine environment. <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/43239/ZERODRAFT.pdf>
- UN Environment Programme (2023c): Third Session (INC-3) Insession documents. <https://www.unep.org/inc-plastic-pollution/session-3/documents/in-session#NonPapers>
- UN Environment Programme Finance Initiative (2023): Redirecting Financial Flows to End Plastic Pollution. <https://www.unepfi.org/wordpress/wp-content/uploads/2023/10/UNEP-FI-Redirecting-Financial-Flows-to-end-Plastic-Pollution.pdf>