Wie die Nationale Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) von einer missionsorientierten Umsetzung profitieren könnte

Daniel Wurm, Henning Wilts

Je weiter die Vorbereitung für die Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaftsstrategie (NKWS) voranschreitet, desto deutlicher wird: Die Erreichung einer Kreislaufwirtschaft braucht breit angelegte Innovations- und Transformationsprozesse für komplette Wertschöpfungsketten. Entsprechend hob Bundesumweltminister Carsten Schneider bei der Jahreskonferenz zur Umsetzung der Nationalen Kreislaufwirtschaft am 5. Dezember 2025 hervor, dass Kreislaufwirtschaft neben Umwelt- und Ressourcenpolitik auch „Standortpolitik, Innovationspolitik und Industriepolitik“ erfordert und damit nicht nur die Ressourceneffizienz, sondern auch Innovation und wirtschaftliche Resilienz adressiert. Als entscheidend beschrieb Carsten Schneider die Phase der kommenden zwei Jahre, für die das mit 260 Millionen Euro hinterlegte Aktionsprogramm zur Umsetzung der NKWS wesentliche Entwicklungen vorantreiben soll. Das Programm wird voraussichtlich Anfang des Jahres durch das Bundeskabinett beschlossen und initiiert damit Maßnahmen für die Erreichung einer ganzheitlichen Kreislaufwirtschaft in Deutschland.

Zentrale Bausteine des Aktionsprogramms umfassen:

1. Die Umsetzungsplattform der NKWS, über die Akteur:innen gemeinsam neue Ideen entwickeln und privates Kapital mobilisiert werden soll.

2. Das Förderprogramm „Zukunft Kreislaufwirtschaft“, das wesentliche Hebel über Fördermittel adressieren soll.

3. Die Digitalisierungsinitiative, welche entscheidende Informationssysteme und digitale Anwendungen in den Blick nimmt.

Es müssen also zunächst bis Ende 2027 breit angelegte Maßnahmen sektor- und ressortübergreifend koordiniert werden, wofür u. a. mit der Etablierung

der Umsetzungsplattform NKWS neue Governance-Mechanismen etabliert werden sollen. Zu erahnen ist deren wesentliche Herausforderung: die Priorisierung der vielfältigen Problemstellungen und Lösungsansätze im breiten Themenfeld der Kreislaufwirtschaft. Für eine effiziente und effektive Begleitung von Innovations- und Transformationsprozessen müssen weniger relevante Themen ausgeblendet und wesentliche Hebel fokussiert angesprochen werden. Ein vielversprechender Ansatz hierfür könnte eine klar missionsorientierte Ausrichtung der Umsetzung sein – ein Gedanke, der in der NKWS bereits explizit angelegt ist.

Ziel dieses Impulspapiers ist es daher, den Kern missionsorientierter Politik klar zu beschreiben und Vorschläge zu skizzieren, wie sich dieser Ansatz konkret auf die Transformation zur Kreislaufwirtschaft anwenden lässt bzw. welche Schlussfolgerungen sich daraus für den Umsetzungsprozess der NKWS ableiten lassen. Die Argumente dieses Impulspapiers bauen auf einer umfassenderen Studie auf, die im Auftrag der Bertelsmann Stiftung durchgeführt wurde (Wurm und Wilts 2025).

Was macht missionsorientierte Politik aus?

Transformation erfordert transformatives Politikhandeln. Nicht zuletzt deshalb haben missionsorientierte Ansätze in den vergangenen Jahren einen bemerkenswerten Aufstieg in der OECD-Welt erlebt. Die Europäische Union, zahlreiche Nationalstaaten und auch einzelne Regionen setzen den Ansatz in unterschiedlichen Politikfeldern ein – teils mit sehr verschiedenen Ausprägungen. Ihnen wird ein erhebliches Potenzial zur Lösung komplexer gesellschaftlicher Problemlagen zugeschrieben. Doch was genau ist unter missionsorientierter Politik zu verstehen?

Missionsorientierte Politik bezeichnet nach Lindner et al. (2022) einen problemzentrierten, sektor- und ressortübergreifenden Politikansatz, mit dessen Hilfe konkrete, idealerweise quantifizierbare Ziele innerhalb eines klar definierten Zeitrahmens erreicht werden sollen. Hierbei werden Wissen, Ressourcen und Aktivitäten öffentlicher wie privater Akteur:innen gezielt mobilisiert, strukturiert und gebündelt, um definierte Zielstellungen effektiv voranzubringen. Zugleich verlangt missionsorientierte Politik Flexibilität, iterative Anpassung und organisationales Lernen, da zwar das Ziel klar ist, der Weg dorthin jedoch häufig erst im Zeitverlauf sichtbar wird.

Politikinstrumente effektiv kombinieren

Aus dieser Logik ergibt sich die Notwendigkeit, Maßnahmen und Instrumente aus unterschiedlichen Sektoren und Ressorts gezielt miteinander zu verknüpfen. In der Praxis versuchen sogenannte Mission Owner – beispielsweise Ministerien, deren Untereinheiten, Innovationsagenturen oder Missionsteams – Synergien zwischen bestehenden Initiativen und Instrumenten zu heben. Zugleich ist sicherzustellen, dass künftige Policies – unabhängig davon, ob es sich um Steuern, Regulierung, Förderinstrumente oder Beteiligungsformate handelt – konsequent auf die jeweilige Mission ausgerichtet werden. Dies impliziert ein Tätigwerden entlang des gesamten Innovationsprozesses: von der Erfindung neuer Ansätze über Entwicklungsphasen bis hin zu Verbreitung und Anwendung innovativer Lösungen. (Wittmann et. al 2024)

Verschiedene Akteure mobilisieren und koordinieren

Die Lösung vertrackter Probleme erfordert den dauerhaften Beitrag unterschiedlicher Akteur:innen. Missionsorientierte Politik setzt deshalb auf eine breite Stakeholderbeteiligung, die deutlich über klassische Konsultationsformate hinausgeht. Unternehmen, Wissenschaft und zivilgesellschaftliche Akteur:innen sollen frühzeitig durch geeignete Beteiligungsformate und eine klare Rollenverteilung in der Missionssteuerung mobilisiert werden und idealerweise organisatorische, finanzielle und diskursive Ressourcen einbringen. Ziel ist es, möglichst vielen Beteiligten „Skin in the Game“ zu ermöglichen. (Wittmann et. al 2024)

Diese Mobilisierungsaufgabe hat sowohl eine horizontale als auch eine vertikale Dimension: Je nach Zuschnitt einer Mission und den betroffenen Politikfeldern können neben Bundesressorts insbesondere Länder und kommunale Gebietskörperschaften zentrale Akteure sein. (Wittmann et. al 2024)

Lernende Governance-Strukturen entwickeln

Zwar weist missionsorientierte Politik eine klare Direktionalität auf, indem Aktivitäten auf gesellschaftliche Problemstellungen ausgerichtet werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass sie einem staatsdirigistischen Ansatz folgt oder auf einem mechanistischen bzw. linearen Zukunftsverständnis beruht. Vielmehr handelt es sich um einen Modus des Politikmachens, der darauf abzielt, Marktkräfte zu stärken, konstruktiv einzubinden und durch gemeinsam zu erreichende Ziele Orientierung zu geben – sodass Akteur:innen bereit und in der Lage sind, den Weg dorthin mitzugehen.

Neben klarer Direktionalität und Kontinuität benötigen die beteiligten Akteur:innen jedoch auch Raum für Experimente und das Erproben verschiedener Lösungsansätze. Eine wirksame Governance-Struktur missionsorientierter Politik kombiniert daher stabile organisatorische Rahmenbedingungen und klare Rollen mit der Fähigkeit, durch laufendes Monitoring, aktives Management und Methodenvielfalt flexibel auf Kontextveränderungen zu reagieren und aus Erfahrungen systematisch zu lernen. (Lindner et. al 2023)

Ausreichende Ressourcen und politische Unterstützung sicherstellen

Um diesen komplexen Anforderungen gerecht zu werden, benötigen die mit der Umsetzung betrauten Akteur:innen bzw. Organisationen eine ausreichende Ressourcenausstattung. Dazu gehören angemessene Personalkapazitäten für Planung und Umsetzung, eine geeignete Infrastruktur sowie kontinuierliche Investitionen in die fachlich-methodische Befähigung der Beteiligten.

Da selbst eine sehr gute Ressourcenausstattung, optimale Steuerungsarchitekturen und passende Beteiligungsformate nicht ausreichen, um Langfristprojekte erfolgreich zu bewältigen, die sich keiner Vierjahreslogik unterwerfen lassen, sieht der missionsorientierte Ansatz darüber hinaus das Entwickeln überzeugender Narrative und das kontinuierliche Senden starker politischer Signale vor. Missionen benötigen gesellschaftliche Legitimität. Sie beeinflusst maßgeblich, wer, ob und in welchem Umfang Akteur:innen bereit sind mitzuarbeiten. Um diese Legitimität aufzubauen und dauerhaft zu sichern, müssen Missionen „den Politikschatten verlassen“, politisch priorisiert und in der Öffentlichkeit sichtbar gemacht sowie unterstützt werden. (Wittmann et. al 2024)

Welche Schlussfolgerungen lassen sich daraus für die NKWS ziehen?

Diese zentralen Elemente bilden den konzeptionellen Rahmen wirksamer Missionen – unabhängig vom spezifischen Themenfeld. Der folgende Abschnitt skizziert, welche Schlussfolgerungen sich daraus für die NKWS ableiten lassen.

1. Fokussierung auf ausgewählte Missionen

Die NKWS ist derzeit als Rahmenstrategie mit verschiedenen Themenbereichen und Handlungsfeldern aufgebaut, in denen Herausforderungen, Lösungsansätze und Ziele beschrieben werden. Die strategischen Ziele sind ambitioniert – insbesondere die Erreichung eines Materialfußabdrucks von 6–8 Tonnen pro Kopf und Jahr, was einer Reduktion um rund 40 % entsprechen würde. Auf diesem Aggregationsniveau entfalten sie jedoch kaum Steuerungswirkung, da die Verknüpfung von konkreten Maßnahmen mit diesen Zielen für Akteur:innen kaum machbar ist. Gleichzeitig werden in der NKWS innerhalb der Handlungsfelder zahlreiche Ziele und Lösungen erläutert, die jedoch aufgrund ihrer Vielfalt sowie unterschiedlichster Konkretionsgrade keinen klaren und eindeutigen Orientierungspunkt für zu wählende Maßnahmen bieten. Entsprechend läuft die NKWS Gefahr, dass die Wirkung von Maßnahmen aufgrund unscharfer Zielausrichtung sowie mangelnder Schwerpunktsetzung geringer ausfällt als möglich.

Ein geeigneter Ansatz besteht darin, klare problembasierte Missionen zu definieren. Dafür bieten sich zwei Wege an:

1. Für jeden Themenbereich bzw. jedes Handlungsfeld wird eine problembasierte Mission mit einem klar formulierten Zielzustand entwickelt, auf die alle Maßnahmen ausgerichtet werden.

2. Der Missionsansatz wird ergänzend genutzt, indem drei bis fünf übergeordnete problembasierte Missionen definiert werden, die mehrere Themenbereiche betreffen und ressortübergreifende Zusammenarbeit erfordern.

Wesentlich sind eine präzise Operationalisierung und eine angemessene Flughöhe: Gut formulierte Missionen fokussieren auf spezifische Problemlagen und schaffen es, Akteur:innen gezielt anzusprechen – wie die EU-Mission „100 climate-neutral and smart cities by 2030“ durch ihre direkte Ansprache von Städten zeigt.

2. Handlungsfähige Missionsteams aufsetzen

Für die Umsetzung missionsorientierter Politik braucht es dedizierte Missionsteams mit jeweils einer Missionsmanagerin bzw. einem Missionsmanager. Diese Teams benötigen fachliche Expertise zur Mission und können in drei Organisationsformen gestaltet werden:

1. Teams überwiegend aus Referent:innen der relevanten Ministerien, kontinuierlich beraten durch Forschung, Wirtschaft und Zivilgesellschaft.

2. Teams primär aus Expert:innen außerhalb der Ministerien, eng angebunden an die beteiligten Ressorts.

3. Mischformen aus ministeriellen Referent:innen und externen Fachexpert:innen.

Grundsätzlich ist eine kontinuierliche fachliche Beratung entscheidend, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Zudem benötigen die Teams ausreichend Autonomie bei der Ausarbeitung von Förderprogrammen, regulatorischen Anpassungen oder Informationskampagnen. Auch wenn Entscheidungen letztlich in Ministerien fallen sollten, müssen Prozesse schlank, schnell und ohne Mikromanagement organisiert sein, um Transformationsgeschwindigkeiten nicht zu bremsen.

3. Lösungen iterativ und marktnah entwickeln

Für die Erreichung von Missionszielen ist ein spezifisches Verständnis des Lösungsfindungs- und Innovationsprozesses erforderlich. Dieser unterscheidet sich in zwei zentralen Punkten von klassischer Politikgestaltung:

1. Lösungen langfristiger Transformationen lassen sich nicht vollständig ex ante planen. Missionsorientierung erfordert iterative Prozesse, in denen neue, im Verlauf entstehende Optionen geprüft und gefördert werden.

2. Lösungswege sollten nicht zu früh detailliert werden. Stark vorstrukturierte Förderprogramme bergen die Gefahr, bei ihrer Umsetzung veraltet zu sein und Lock-in-Effekte zu erzeugen.

Ein wirksamer Ansatz besteht darin, offen gestaltete Förderprogramme bereitzustellen, die klar auf Missionsziele – und damit ausgewählte Problemstellungen – ausgerichtet sind und Konsortien aus Markt- und Non-Profit-Akteuren ermöglichen, eigene Lösungsansätze vorzuschlagen. Durch die gezielte Verknüpfung vielversprechender Ansätze können Lösungssysteme entstehen, die zur Bewältigung komplexer Herausforderungen geeignet sind.

4. Stakeholderbeteiligung gezielt und effizient einsetzen

In der Entwicklung der NKWS wurden bereits zahlreiche Akteur:innen über Runden Tische und Online-Konsultationen eingebunden. Für die Umsetzung wird jedoch eine stärker handlungsorientierte Beteiligung benötigt. Ausgehend von Missionen sollte ein klares Mandat formuliert werden, Innovationen nicht nur zu beschreiben, sondern in die skalierbare Anwendung zu bringen.

Dies erfordert ein eindeutiges Commitment sowohl der beteiligten Akteur:innen als auch der Institutionen, die diese zusammenbringen. Ein wichtiges Ziel besteht darin, private Investitionen zu mobilisieren. Dafür müssen Akteur:innen auf die Entscheidungen der Missionsteams vertrauen können.

5. Motivation und Engagement beteiligter Akteur:innen stärken

Ein zentraler Erfolgsfaktor missionsorientierter Politik ist die Fähigkeit der beteiligten Akteur:innen, sich selbst in die Pflicht zu nehmen. Dies umfasst zwei Dimensionen:

- **Politischer Rückhalt und gesellschaftliche Unterstützung:** Regelmäßige Transparenz über Fortschritte, Herausforderungen und Zielerreichung erzeugt konstruktiven Erwartungsdruck in Öffentlichkeit und Politik.

- **Wettbewerb zwischen Missionen:** Vergleichsmechanismen – etwa hinsichtlich Geschwindigkeit, Zwischenzielen oder Innovationsfortschritten – können Motivation und Engagement erhöhen. Fragen wie „Warum erreicht eine andere Mission ihr Ziel schneller, und was können wir daraus lernen?“ fördern Lernprozesse und erhöhen Transformationsdynamiken.

6. Service-Systeme für Missionen aufsetzen

Ein Missionsframework wie das der NKWS erfordert, dass zentrale Akteur:innen eine Vielzahl von Instrumenten und Tools entwickeln und einsetzen können – von Förderprogrammen über Informationskampagnen bis hin zu Portfolio- und Projektmanagement-Ansätzen. Da diese Kompetenzen nicht überall gleichermaßen vorhanden sind, sollten zentrale Templates, Leitfäden und Best-Practice-Beispiele bereitgestellt werden. Erfahrungen aus internationalen Missionen können systematisch gesammelt, aufbereitet und nutzbar gemacht werden, um Effizienz und Qualität der Missionsarbeit zu erhöhen.

Literaturverzeichnis

Lindner, R.; Wittmann, F.; Jackwerth-Rice, T.; Daimer, S.; Edler, J.; Posch, D. (2023). Transforming Germany: How Mission Agencies Can Pioneer Innovative Solutions for Grand Challenges. Bertelsmann Stiftung, Sustainable Social Market Economies, Gütersloh.

Wittmann, F., Hummler, A., Posch, D., Lindner, R. (2024). Missionen mit Wirkung: Ein Praxisleitfaden zur Formulierung erfolgreicher Missionen. Bertelsmann Stiftung, Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper #17. https://doi.org/10.11586/2024034

Wittmann, F., Hummler, A., Posch, D., Lindner, R. (2025). Mission Possible: Ansätze für eine effektive Steuerung transformativer Politik in Deutschland. Bertelsmann Stiftung, Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft. Focus Paper #26

Über uns

Mit ihren Projekten, Studien und Veranstaltungen regt die Bertelsmann Stiftung Debatten an und gibt Impulse für gesellschaftliche Veränderungen. Gemeinnützige Arbeit und nachhaltige Wirkung sind die Grundlagen ihres Handelns. Nachhaltig soll auch das Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell sein, welches in Deutschland verfolgt wird. Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und soziale Teilhabe innerhalb planetarer Grenzen produktiv miteinander verbinden. Das ist der Kerngedanke der Nachhaltigen Sozialen Marktwirtschaft. Einen zentralen Hebel hierfür stellt die Innovations- und Gründungsdynamik im Land dar. Nur durch eine Steigerung dieser Dynamik wird es möglich sein, den heutigen Wohlstand zu erhalten und unsere Wirtschaft und Gesellschaft ökologisch nachhaltig und zukunftsfähig zu gestalten.

Impressum

© Bertelsmann Stiftung, Dezember 2025

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
33311 Gütersloh
Telefon +49 5241 81-0
bertelsmann-stiftung.de

Verantwortlich
Jan Breitinger

Autoren
Daniel Wurm
Henning Wilts

Gestaltung
Paul Feldkamp, Bielefeld

Titelfoto
© malp - stock.adobe.com