

Kurzkommentar zu ProgRes II

Kommentar zur Umweltpolitik

September 2015

Nr. 16

Der SRU berät die Bundesregierung seit 1972 in Fragen der Umweltpolitik. Die Zusammensetzung des Rates aus sieben Professorinnen und Professoren verschiedener Fachdisziplinen gewährleistet eine wissenschaftlich unabhängige und umfassende Begutachtung, sowohl aus naturwissenschaftlich-technischer als auch aus ökonomischer, rechtlicher und politikwissenschaftlicher Perspektive.

Der Rat besteht derzeit aus folgenden Mitgliedern:

Prof. Dr. Martin Faulstich (Vorsitzender), Technische Universität Clausthal

Prof. Dr. Karin Holm-Müller (stellv. Vorsitzende), Rheinische Friedrich-Wilhelms-Universität Bonn

Prof. Dr. Harald Bradke, Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung ISI

Prof. Dr. Christian Calliess, Freie Universität Berlin

Prof. Dr. Heidi Foth, Universität Halle-Wittenberg

Prof. Dr. Manfred Niekisch, Goethe Universität Frankfurt, Zoologischer Garten Frankfurt

Prof. Dr. Miranda Schreurs, Freie Universität Berlin

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Luisenstraße 46

10117 Berlin

Telefon: 030 / 26 36 96-0

Internet: www.umweltrat.de

E-Mail: info@umweltrat.de

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	1
2	Allgemeine Einschätzung: Anspruchsvolle Handlungsansätze, entwicklungsbedürftige Ziele und Instrumente	1
3	Schnittstellen und Rollenverteilung werden bei Themenerweiterung wichtiger	2
4	Ein übergreifendes Ziel bleibt notwendig.....	3
5	Forschung, Wissenstransfer, Institutionenbildung und Fördermaßnahmen können nur erste Schritte sein.....	3

1 Einleitung

Seit Jahren unterstützt und begleitet der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) die Entwicklung der deutschen Ressourceneffizienzprogramme. Ein besonderes Anliegen des SRU ist dabei die Entwicklung einer umweltgerechten Rohstoffwirtschaft, die die Umweltfolgen entlang des gesamten Wertschöpfungs- und Nutzungskreislaufes eines Rohstoffes minimiert. Im Umweltgutachten 2012 hat er hierfür zahlreiche instrumentelle Vorschläge unterbreitet. Im Umweltgutachten 2016 wird dieses Anliegen am Beispiel der Diskussion über die Weiterentwicklung der europäischen Kreislaufwirtschaft wieder aufgegriffen. Der Vorsitzende des SRU und der Generalsekretär waren in den letzten Jahren Mitglieder zahlreicher ressourcenpolitischer Beratungsgremien, so bei der Ressourcenkommission am Umweltbundesamt, als wissenschaftliche Begleitung der BMBF-Programme r2, r3, r4 sowie bei PolRess und NaRess.

Auf europäischer Ebene hat sich der SRU aktiv am Aufbau einer EEAC-Arbeitsgruppe zum Thema „Circular Economy“ beteiligt, die im Juni 2015 ihren ersten öffentlichen Workshop organisierte.

2 **Allgemeine Einschätzung: Anspruchsvolle Handlungsansätze, entwicklungsbedürftige Ziele und Instrumente**

ProgRess II basiert auf der Idee, dass Ressourceneffizienz gleichermaßen wirtschaftlichen und umweltpolitischen Zielen dient und dass die Synergiepotenziale zwischen beiden Zielen systematisch genutzt werden sollen. Der SRU begrüßt daher ausdrücklich die vier Leitideen von ProgRess II. Er teilt insbesondere ausdrücklich die Einschätzung, dass eine ungebremste Trendfortsetzung zu ökonomischen und politischen Nutzungskonflikten führt, die gleichermaßen wirtschaftlich und ökologisch unerwünscht sind.

Der SRU hebt daher hervor, dass an der langfristigen politischen Ausrichtung von ProgRess II unbedingt auch dann festgehalten werden sollte, wenn kurzfristig die Rohstoffmärkte Entspannung zeigen. Die Ressourcenpolitik sollte sich nicht von kurzlebigen wirtschaftlichen Zyklen leiten lassen. Der SRU begrüßt daher die Kontinuität, die bemerkenswerte Anzahl von Einzelinitiativen und die programmatischen Impulse, die von ProgRess II gesetzt werden.

Die sechs Handlungsfelder von ProgRess II und die übergreifenden Instrumente spiegeln alle wichtigen Schritte in der Wertschöpfungskette. Die dort formulierten Grundsätze und Prinzipien sind zu begrüßen. Es fällt jedoch auf,

- dass ProgRess II noch keine neuen quantitative Ziele für die Zeit nach 2020 vorschlägt,

- dass das vorgeschlagene Zielesystem in sich noch nicht konsistent ist (z. B. werden bei Trendfortschreibung die Ziele der Nachhaltigkeitsstrategie verfehlt werden),
- dass wichtige Indikatoren noch in der Entwicklung sind (z. B. für die Bedeutung von Sekundärrohstoffen),
- dass auf den zentralen Indikator, der den gesamten ökologischen Rucksack des Ressourcenabbaus einschließlich des ungenutzten Abraums erfasst, verzichtet werden soll (Total Material Consumption),
- dass der vorgeschlagene Instrumentenmix (v. a. „weiche Instrumente“) weit hinter dem Handlungsbedarf zurückfällt,
- dass wichtige strategische europäische Debatten (z. B. um die Kreislaufwirtschaft) nur cursorisch aufgegriffen werden.

ProgRes II sollte in dieser Hinsicht mutiger werden und auch Impulse setzen, die über eine reine Konsenspolitik hinausweisen.

3 Schnittstellen und Rollenverteilung werden bei Themenerweiterung wichtiger

Mit der thematischen Erweiterung auf fossile und natürliche Ressourcen erfolgt eine sachliche Annäherung an das Verständnis der Ressourceneffizienzprogramme der EU. Hierbei bleibt allerdings die Frage unbeantwortet, welchen Mehrwert ProgRes II in diesen neuen Handlungsfeldern gegenüber den dort ohnehin laufenden politischen und rechtlichen Regelungsprogrammen hat und haben kann.

Es gibt zweifelsohne potenzielle Synergien zwischen der Energiewende und der Ressourceneffizienz. Der Ersatz fossiler durch erneuerbare Energieträger oder die Energieeffizienz zum Beispiel senken die eingesetzten Rohstoffmengen und tragen damit unmittelbar zur Steigerung der Rohstoffproduktivität bei. Dennoch ist es klar, dass die Energiewende nicht durch ProgRes II umgesetzt wird. Selbst dringend erforderliche Grenzen und Nachhaltigkeitsstandards für die Biomassenutzung werden an anderer Stelle entwickelt. Umgekehrt hat die Energiewende natürlich Auswirkungen auf Struktur und Menge des Rohstoffverbrauchs und wird hiermit auch Gegenstand der Ressourcenpolitik werden.

Ähnlich kann man im Falle des Natur- und Gewässerschutzes argumentieren: Diese sind unverzichtbar als Randbedingung einer umweltgerechten Rohstoffwirtschaft. Ressourceneffizienz kann aber nur zur Entlastung des Nutzungsdrucks und der Zielkonflikte mit diesen umweltpolitischen Handlungsbereichen führen.

In diesem Sinne bedarf die thematische Erweiterung dringend auch einer inhaltlichen Klärung der Zuständigkeiten und Rollenverteilung zwischen den verschiedenen Handlungsbereichen. Ein klares Schnittstellenmanagement ist noch nicht erkennbar.

4 Ein übergreifendes Ziel bleibt notwendig

ProgRess II bestätigt das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie, die Rohstoffproduktivität bis 2020 zu verdoppeln. Auch wenn dieses Ziel voraussichtlich wegen unzureichender politischer Maßnahmen verfehlt werden wird, ist ein übergreifendes Ziel auch für 2030 erforderlich, um den Veränderungsbedarf zu verdeutlichen und eine Orientierungsmarke für weitere politische und privatwirtschaftliche Initiativen zu setzen. Wichtig ist hierbei die Ergänzung des „Effizienzziels“ durch ein Pro-Kopf-Ziel. Nur absolute Verminderungen leisten auch Umweltentlastungen.

Es gibt in der Fachdiskussion berechtigte Argumente, dass ein einziges übergreifendes Ziel der Vielschichtigkeit und unterschiedlichen Qualität der Umweltfolgen des Materialverbrauchs nicht gerecht wird. Dieser Kritik wird am besten durch ein differenziertes Zielsystem, insbesondere für verschiedene Arten von Ressourcen (biogen, mineralisch, fossile Energieträger, Erze), begegnet. Dessen ungeachtet bedarf es auch einer übergreifenden Orientierungsgröße. Mit dem Indikator des RMC (Raw Material Consumption) pro Kopf, der auch die Importe erfasst, ist ein Schritt hin zu einer umfassenderen Betrachtung geleistet. Da jedoch der ungenutzte Abraum in Zukunft überproportional zunehmen wird, weil der Erzgehalt des gefördertem Gesteins tendenziell sinkt, ist der wirklich umfassende Indikator TMC (Total Material Consumption) erforderlich. Dies hat der SRU bereits in seinem Umweltgutachten 2012 angeregt.

Begrüßenswert ist die Entwicklung neuer kreislaufwirtschaftlicher und produktpolitischer Indikatoren und Ziele.

5 Forschung, Wissenstransfer, Institutionenbildung und Fördermaßnahmen können nur erste Schritte sein

ProgRess II setzt vor allem auf weiche Instrumente der Politik. Forschung, Wissenstransfer, Fördermaßnahmen und Institutionenbildung bilden durchgängig wichtige Grundlagen, um die Kapazitäten, Lösungsoptionen und den Unterstützerkreis der Ressourcenpolitik zu erweitern.

Darüber hinaus setzt ProgRess II auf die Weiterentwicklung abfallpolitischer Instrumente, die Integration von Ressourcenaspekten in die Ökodesign-Richtlinie und die Überprüfung kontraproduktiver öffentlicher Subventionen. Das alles ist zu begrüßen, wird aber nicht ausreichen.

Der SRU rät daher dazu, den Instrumentenmix der Ressourcenpolitik deutlich zu erweitern. Die wesentlichen Handlungsbereiche hat er bereits in seinem Umweltgutachten 2012 identifiziert. Hierzu gehören zum Beispiel

- die Einführung von Pfandsystemen zu prüfen, um die Sammlung von Elektrogeräten mit hohen Anteilen von wertvollen kritischen Materialien zu erhöhen,
- die Stärkung der Produzentenverantwortung,
- die systematische Nutzung der Beschaffung als Instrument der Ressourcenschonung, auch durch gesetzliche Vorgaben,
- die Reform des europäischen Emissionshandels und der Sonderregelungen für energieintensive (zumeist Rohstoff veredelnde Industrien) – diese sollte vor allem die Anreize zur Senkung des CO₂-Verbrauchs in der Produktion und zur Substitution durch klimaschonendere Materialien stärken,
- die aktive Unterstützung des Legislativpakets für eine europäische Kreislaufwirtschaft (und der Folgeinitiativen),
- eine Abgabe auf Primärmaterialien und eine „Stickstoffüberschussabgabe“ (SRU 2015) und
- die Novelle des Bergrechts und insbesondere die Stärkung des Natur- und Gewässerschutzes in der Abwägung.

Diese Maßnahmen sollten – wo möglich – mit überprüfbaren Zielen und Zieljahren unterlegt werden.

Sachverständigenrat für Umweltfragen
Luisenstr. 46, 10117 Berlin
Telefon 030 / 26 36 96-0, Fax 030 / 26 36 96-109
Internet: www.umweltrat.de, E-Mail: info@umweltrat.de