ressourcenwende

Policy Brief

Ressourcenschutzziele *zur absoluten Reduktion des Ressourcenverbrauchs*

Die Bundesregierung muss zwei Ressourcenschutzziele zur absoluten Reduktion des Ressourcenverbrauchs festlegen:

1. **Bis 2050** muss die Nutzung von abiotischen Primärrohstoffen auf maximal **6 Tonnen** pro Person und Jahr reduziert werden. Dazu ist als Zwischenziel, ähnlich wie in den Niederlanden, eine Reduzierung von mindestens 50Prozent bis 2030 nötig.
2. **Bis 2050** muss die Nutzung biotischer Primärrohstoffe auf maximal **2 Tonnen** pro Person und Jahr reduziert werden.

Status Quo:

Die Ressourcenkrise gehört zu den größten Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Dies zeigt nicht nur der Erdüberlastungstag ("Earth Overshoot Day"), der jedes Jahr früher stattfindet. Die Ressourcenkrise ist außerdem die Hauptursache des dramatischen Verlusts von Arten und Lebensräumen sowie der Klimakrise. Über 90 Prozent des Verlustes biologischer Vielfalt und der global zunehmenden Wasserknappheit und etwa die Hälfte der Treibhausgasemissionen sind mit der Bereitstellung und Umwandlung von Ressourcen verbunden[1]. **Eine konsequente Ressourcenwende ist daher der wichtigste Hebel zur Überwindung von Verteilungsungerechtigkeit, Klimakrise und zum Schutz der biologischen Vielfalt.**

Vom Klimaschutz lernen!

Klimaschutz ohne Ressourcenschutz kann nicht funktionieren. Ressourcen sind Teil unserer natürlichen Lebensgrundlage. Art. 20a GG verpflichtet dazu, (regenerierbare und nicht regenerierbare) Ressourcen zu schützen. Das BVerfG weist in seinem Beschluss vom 24.3.2021 dem Klimaschutz bei fortschreitendem Klimawandel mehr Gewicht zu. Nichts anderes kann für den Ressourcenschutz gelten: bei fortschreitendem Verbrauch von Ressourcen muss ihm ebenfalls mehr Gewicht beigemessen werden. Zur Schonung künftiger Freiheiten ist der Schutz von Ressourcen rechtzeitig und umfassend einzuleiten.

[1] UNEP/IRP (2019). Global Resource Outlook 2019. Natural resources for the future we want. Summary for Policymakers.

Der Ressourcenverbrauch und die daraus resultierenden negativen Auswirkungen für Mensch und Natur sind zudem extrem ungleich verteilt. Die mit der Extraktion vielfach einhergehenden massiven Menschenrechtsverletzungen sind dabei nur die Spitze des Eisbergs.

Eine drastische und absolute Senkung des Ressourcenverbrauchs ist notwendig. Doch die bisherigen politischen Maßnahmen wie das Kreislaufwirtschaftsgesetz oder das Ressourceneffizienzprogramm (siehe Infoboxen) haben nicht zu einer Senkung des Verbrauchs geführt. Die Rohstoffstrategie der Bundesregierung hat es sich nicht einmal zum Ziel gesetzt den Rohstoffverbrauch zu reduzieren. Eine Trendwende ist nicht abzusehen. Die globale Ressourceninanspruchnahme hat sich seit 1970 verdreifacht und „Business as usual" würde bedeuten, dass sich der heutige Ressourcenverbrauch bis 2060 noch einmal verdoppelt.

Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess):
Bereits 2012 verabschiedete die Bundesregierung das erste Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess I), das alle vier Jahre fortzuschreiben ist. Ziel war es, den Ressourcenverbrauch durch die Steigerung der Rohstoffproduktivität zu senken. Diese stellt dar, wie viel wirtschaftliche Leistung (BIP) durch den Einsatz einer Einheit Rohstoffe erzeugt wird. Die Rohstoffproduktivität sollte bis 2020 gegenüber 1994 verdoppelt werden. Dieses Ziel wurde nicht erreicht[2]. Zusätzlich hat die erfolgte Steigerung der Rohstoffproduktivität nicht zu einer Reduzierung des Einsatzes von Primärrohstoffen geführt. Anstatt gegenzusteuern, setzt ProgRess III lediglich auf eine Fortschreibung des Ansatzes. Die Vorreiterrolle, die Deutschland im Jahr 2012 mit der Verabschiedung des ersten Ressourceneffizienzprogramms eingenommen hat, wurde verspielt. Eine Trendwende konnte nicht erreicht werden und bis heute wurden keine weiteren Steigerungen des politischen Ambitionsniveaus erreicht. Ganz im Gegenteil: In der aktuellen Fortschreibung von ProgRess wurde das Ambitionsniveau noch weiter nach unten geschraubt. Was bleibt, ist ein unwirksames Politikinstrument dessen neue Ziele derart niedrig gesteckt sind, dass diese auch ohne das Programm erreicht werden würden[3].

[2] Wenn eine Trendfortschreibung der letzten Jahre angenommen wird. Aktuelle offizielle Zahlen liegen nicht vor. Quelle: https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/rohstoffe-als-ressource/rohstoffproduktivitaet#entwicklung-der-rohstoffproduktivitat). Hier ist fraglich, wie ernsthaft eine Zielerreichung angestrebt wird, da auch im Endjahr keine Bilanz gezogen wurde.

[3] Das neue unverbindliche Ziel für die Gesamtrohstoffproduktivität ist die Fortschreibung des Trends der Jahre 2000 bis 2010 (jährlicher Anstieg um ~ 1,5 Prozent). Diese Steigerungsrate bestand schon, bevor ProgRess eingeführt wurde. D.h. es wird einfach nur der bereits vor der Etablierung des Ressourceneffizienzprogramms bestehende Trend fortgesetzt.

Die Betrachtung des Status Quo und der Entwicklungen der vergangenen Jahre zeichnen ein ernüchterndes Bild. Sie zeigen, dass die bisherigen Bemühungen im Ressourcenschutz ins Leere gelaufen sind. Der Primärrohstoffbedarf konnte nicht gesenkt werden, die Müllberge werden immer größer[4], und das Verhältnis von neu gewonnenen Materialien zu recycelten Stoffen konnte zwischen 2010 und 2019 lediglich um einen Prozentpunkt von 89 auf 88 Prozent gesenkt werden.

Recycling und Kreislaufwirtschaftsgesetz:

Aktuell sind 88 Prozent der verwendeten Materialien Primärrohstoffe, das heißt neu gewonnene und in den Wirtschaftskreislauf neu eingeführte Materialien. Doch selbst wenn alle Abfälle, die jährlich in Deutschland anfallen, vollständig recycelt werden, ließe sich der Anteil an Primärrohstoffen auf gerade einmal 78 Prozent senken[5]. Dieses Beispiel zeigt, dass das **Potenzial des Recyclings begrenzt** ist. Die Gründe hierfür liegen auf der Hand: Zum einen sind viele Materialien per se nicht für ein Recycling geeignet. Beispiele sind fossile Rohstoffe wie Kohle und Erdgas, die zur Energiegewinnung verbrannt werden. Auch Biomasse, die als Nahrungs- oder Futtermittel verbraucht wird, kann nicht recycelt werden. Zum anderen sind Rohstoffe in Produkten und Infrastrukturen häufig langfristig gebunden und stehen somit vorerst nicht für ein Recycling zur Verfügung. Beispiele sind Metalle und mineralische Rohstoffe in Gebäuden. Solange jährlich mehr Materialien verbraucht werden als Abfälle anfallen, können Rezyklate nur einen Teil der Primärrohstoffe ersetzen. Es ist daher notwendig, den Einsatz von Primärrohstoffen deutlich zu reduzieren und zu begrenzen. Leider hat es der Gesetzgeber auch beim Kreislaufwirtschaftsgesetz versäumt, das Ambitionsniveau deutlich zu steigern. Das Kreislaufwirtschaftsgesetz in seiner heutigen Form liefert keinen rechtlichen Rahmen für eine konsequente absolute Reduktion des Rohstoffbedarfs. Es regelt hauptsächlich die Verarbeitung von Produkten, nachdem sie zu Abfall geworden sind. Was es braucht, ist ein Gesetz, das langlebige, gemeinsam genutzte, reparaturfähige und zum Schluss recycelbare Produkte fördert.

Dies liegt auch daran, dass für den Ressourcenschutz bisher keine Ziele formuliert sind. **Es fehlen internationale und völkerrechtlich verbindliche Ressourcenschutzziele, vergleichbar mit denen des Pariser Abkommens zum Klimaschutz**. Auch auf europäischer Ebene existieren keine Zielvorgaben. Deswegen ist es umso wichtiger, dass die Bundesregierung hier vorangeht.

[4] 2018 erreichte beispielsweise der Verpackungsmüll mit 18,9 Mio. Tonnen einen neuen Höchststand.

[5] Laut Berechnungen des ifeu kann die Circular Material Use Rate (CMU) von 12 auf gerade einmal 22 Prozent gesteigert werden, wenn alle in Deutschland anfallenden Abfälle recycelt würden. Dabei werden für die CMU alle Abfälle, die einer Sortier- oder Recyclinganlage zugeführt werden, bereits als recycelt gerechnet. Dies vernachlässigt die teils erheblichen Verluste in der Sortierung und im Recycling, Verunreinigungen, Fehlwürfe, etc. und führt dazu, dass die recycelte Abfallmenge überschätzt wird. https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/konsumressourcenmuell/2104-22-ifeu-studie-sekundaerrohstoffe_in_deutschland.pdf

Warum brauchen wir Ressourcenschutzziele?

Ziele sind ein grundlegendes Instrument der Politikgestaltung, sie legen eine klare Absicht dar, verdeutlichen den Handlungsspielraum und bestimmen die Richtung des Handelns. Das Grundgesetz verankert den Schutz künftiger Generationen in Art 20a GG. Dieser umfasst auch den Schutz der Ressourcen und natürlichen Lebensgrundlagen. Nimmt die Politik diesen Auftrag ernst, hat sie starke quantifizierbare Ziele zu setzen, ehrgeizige Maßnahmen zur Zielerreichung festzulegen und durchzusetzen. Zielwerte erleichtern es, die Wirksamkeit von Strategien und Maßnahmen zu evaluieren, konkrete Maßnahmen auszuwählen, politische Dynamik zu erzeugen und Erfolg und Misserfolg der getroffenen Maßnahmen zu überprüfen. Nur auf Basis klarer Ziele kann die Bundesregierung überprüfen, ob der Versuch, die physische Basis der Wirtschaft zu verschlanken, erfolgreich ist. Quantifizierbare „Pro-Kopf-Ziele" machen den Ressourcenverbrauch international vergleichbar, sie machen den Fortschritt in Richtung einer zukunftsfähigen Wirtschaft mit einer nachhaltigen Ressourcennutzung messbar. Erst durch Ziele werden Anreize und rechtliche Vorgaben für die Akteur*innen in Produktion, Konsum und Infrastrukturmanagement operationalisierbar. Unternehmen erhalten ein „Level Playing Field", sie können den eigenen Ressourcenverbrauch einordnen und in Relation zu globalen, nationalen und sektoralen Durchschnittswerten setzen.

Ziele müssen anwendbar und richtungssicher sein. D.h. Indikatoren und Ziele müssen von den Akteur*innen direkt angewandt und mit hinreichender Verlässlichkeit interpretiert werden können, so dass davon abgeleitete Entscheidungen und Handlungen insgesamt zum erwarteten (gewünschten) Erfolg führen. Nationale Ziele müssen auf den inländischen Verbrauch von Gütern bezogen werden, nicht auf nationale Extraktionsmengen oder direkten Einsatz. Länder unterscheiden sich in ihrer natürlichen Ausstattung und es ist global gesehen sinnvoll, Ressourcen dort zu extrahieren, wo es viel davon gibt. Nationale Ziele müssen die lebenszyklusweiten Ressourcenaufwendungen berücksichtigen (dazu gehören auch ungenutzte Entnahmen, wie z.B. der Abraum, der bei der Eisenerzgewinnung bewegt werden muss) und pro Person bemessen werden.

Ein solches Ressourcenschutzziel, welches regelmäßig überprüft wird, garantiert, dass die Maßnahmen zum Ressourcenschutz nicht wie in den letzten 10 Jahren ins Leere laufen. Deshalb muss der Gesetzgeber ein absolutes, quantifizierbares und verbindliches Ziel für die Reduktion des Ressourcenverbrauchs festlegen.

Die Niederlande zeigen, dass es gehen kann

Die Niederlande haben sich in ihrem Kreislaufwirtschaftspaket 2016 das Ziel gesetzt, **bis 2050 eine vollständige Kreislaufwirtschaft zu etablieren**. Das Ziel ist „eine Wirtschaft ohne Abfall, in der sich alles um wiederverwendbare Rohstoffe dreht."[6]

[6] Rijksoverheid (o. D.). Nederland circulair in 2050. https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/circulaire-economie/nederland-circulair-in-2050

Als einen ersten wichtigen Meilenstein haben sie sich das Etappenziel gesetzt, **bis 2030 die Nutzung von abiotischen Primärrohstoffen - Mineralien, fossile Rohstoffe und Metalle - um 50 Prozent zu reduzieren[7].**

Zwar steckt auch im niederländischen Beispiel Verbesserungspotential: Es wurde kein Ziel für biotische Rohstoffe festgelegt. Der Gesamtrohstoffverbrauch der Niederlande hat sich seit 2010 kaum verändert. Das Kreislaufwirtschaftsprogramm setzt zu wenig auf Suffizienz und zu stark auf Substitution fossiler durch nachwachsende Rohstoffe. Aber die quantifizierbare Zielsetzung gibt einen Maßstab, an dem sich die geplanten Schritte messen lassen (müssen). Dies ermöglicht eine transparentere und kritischere Debatte und erlaubt den verschiedenen Akteur*innen auf unzureichende Maßnahmen aufmerksam zu machen. In den Niederlanden wird überdies alle zwei Jahre ein Fortschrittsbericht veröffentlicht. Dies ermöglicht allen Akteur*innen die Fortschritte zu verfolgen und bei Bedarf schnelleres und/oder umfassenderes Handeln einzufordern.

Die Bundesregierung kann von dem niederländischen Beispiel noch mehr lernen:

Kernelemente und Empfehlungen aus dem niederländischen Kreislaufwirtschaftsprogramm[8]

1. **Akteur*innen zusammenbringen:** Die Niederlande involvieren eine Vielzahl relevanter Akteur*innen, um einen Konsens zu erreichen, Hemmnisse und Chancen zu berücksichtigen und Unterstützung zu sichern.
2. **Oberziel und Meilensteine definieren:** Die Niederlande haben eine Vision für die angestrebte zirkuläre Wirtschaft entwickelt. Sie haben langfristige Ziele und Etappenziele festgelegt. Diese werden fortlaufend konkretisiert und operationalisiert.
3. **Wichtige Rohstoffkreisläufe bestimmen und Transformationsagenden erarbeiten:** In breiten Bündnissen wurden Transformationsagenden erarbeitet. Vom Ziel einer „vollständigen Kreislaufwirtschaft“ gedacht wurden Schritte und Maßnahmen für die Kreislaufführung in fünf Bereichen erarbeitet.
4. **Rückkopplung und Monitoring:** Das Programm und die Maßnahmen werden fortlaufend kontrolliert und angepasst. Das „Arbeitsprogramm zur Überwachung und Evaluation der Kreislaufwirtschaft 2019-2023“ liefert Informationen zur Ressourcennutzung und deren Auswirkungen sowie zu Politikmaßnahmen und über den Prozess.
5. **Gesetze verabschieden:** In der nächsten Legislaturperiode soll die Transformation verstärkt rechtlich (Steuern und Subventionen; Regulierung; Standardisierung) beschleunigt werden. Dies schafft Anreize und Planbarkeit für Unternehmen und gesellschaftliche Akteur*innen.

[7] Im Vergleich zu 2014

[8] Ausführlich zum niederländischen Ressourcenschutzziel: Langsdorf; Duin (2021) Absolute Reduktion der Ressourcennutzung Vorreiter Niederlande - Ein Vorbild für Deutschland?

Politikvorschläge für eine Ressourcenwende - Ressourcenschutzziele:

Die Bundesregierung muss die Herausforderungen einer Ressourcenwende endlich ernst nehmen. Nur so können Klimakrise und Artensterben aufgehalten werden. Und nur so ist die vom Grundgesetz geforderte Schonung künftiger Freiheiten zu gewährleisten.

Es ist an der Zeit, umzusteuern und sich ein Ziel zu setzen, um den Übergang zu einem zukunftsfähigen Ressourcenmanagement zu gestalten. Trotz der Komplexität, Ziele festzulegen, gibt es mittlerweile eine Reihe gut begründeter Ansätze und eine Datenlage, die kontinuierlich weiterentwickelt wird.

Nationale Ressourcenschutzziele für die Reduktion des Ressourcenverbrauchs

Die Niederlande haben vorgemacht, dass es nötig und möglich ist, Ziele für eine nachhaltige Ressourcennutzung festzulegen.

Die Bundesregierung muss daher zwei Ressourcenschutzziele[9] festlegen und diese mit dem Indikator TMC[10] messen:

1. **Bis 2050** muss die Nutzung von abiotischen Primärrohstoffen auf maximal **6 Tonnen** pro Person und Jahr reduziert werden. Dazu ist als Zwischenziel, ähnlich wie in den Niederlanden, eine Reduzierung von mindestens 50 Prozent bis 2030 nötig.
2. **Bis 2050** muss die Nutzung biotischer Primärrohstoffe auf maximal **2 Tonnen** pro Person und Jahr reduziert werden.

Dazu muss die Bundesregierung kurzfristig eine stringente **Kreislaufwirtschaftsstrategie** entwickeln, in welcher sie diese Ziele festlegt. Unter diesem Dach müssen Einzelstrategien wie die Rohstoffstrategie und die Programme zur Abfallvermeidung, zum nachhaltigen Konsum sowie zur Ressourceneffizienz zusammengeführt werden. Genauso wie beim Klimaschutzgesetz braucht es ein umfassendes produktpolitisches Maßnahmenbündel, das die Lebenszeitverlängerung und Kreislaufführung von Rohstoffen und Produkten für alle Sektoren festschreibt.

[9] Bringezu, S. Possible Target Corridor for Sustainable Use of Global Material Resources. *Resources* **2015**, *4*, 25-54.

[10] „der TMC (Total Material Consumption) misst die globale Gesamtmenge der verwendeten Materialien für den inländischen Verbrauch einschließlich indirekter Materialaufwendungen. (…) Der TMC ist ein Maß für alle direkten und indirekten Primärmaterialentnahmen, sowohl im Inland als auch im Ausland, die mit dem Konsum einer Volkswirtschaft verbunden sind.“ (UBA (2018) Ressourcenverbrauch von Deutschland – aktuelle Kennzahlen und Begriffsbestimmungen.

Darüber hinaus muss die Bundesregierung ein **Ressourcenschutz-Stammgesetz** auf den Weg bringen. In diesem werden übergeordnete, konkrete Ressourcenschutzziele sowie stoffgruppenspezifische Unterziele gesetzlich verankert. Dies ermöglicht ein besseres Management derjenigen Materialien, für die eine Verbrauchsreduzierung am dringendsten geboten ist. So lange die Datenbasis für ein Monitoring des TMC-Indikators noch nicht etabliert ist, muss der Ressourcenverbrauch in RMC (Raw Material Consumption) gemessen werden. Hier sollte das Ziel sein, den Verbrauch bis 2030 auf 8 Tonnen pro Person und Jahr zu reduzieren.

Eine UN-Konvention für ein nachhaltiges Chemikalien-, Abfall- und Stoffstrommanagement

Die Bundesregierung muss sich für eine UN-Konvention für ein nachhaltiges Chemikalien-, Abfall- und Stoffstrommanagement einsetzen und diese auf internationaler Ebene vorantreiben. Neben dem Pariser Abkommen zum Klimaschutz braucht es eine „Berliner" Rohstoffkonvention[11]. Diese Konvention muss das Ziel verfolgen, die Gefährdung von Mensch und Umwelt durch gefährliche Stoffe zu beenden und den Verbrauch von Chemikalien und Ressourcen deutlich zu verringern. Dafür braucht es ein absolutes und verbindliches globales Ressourcenschutzziel für die Reduktion des Ressourcenverbrauchs. Zum Aufbau von dringend benötigten Kapazitäten für ein nachhaltiges Chemikalien- und Abfallmanagement im globalen Süden müssen die Hersteller von Grundchemikalien zu einer Abgabe von 0,5 Prozent ihrer Jahresumsätze verpflichtet werden[12]. Als einer der größten Hersteller von Chemikalien und Verbraucher metallischer Rohstoffe hat Deutschland hier eine besondere Verantwortung. Gleichzeitig kann Deutschland durch eine solche politische Initiative international wieder eine Vorreiterrolle einnehmen.

Berlin, Juni 2021

Kontakt:

Benedikt Jacobs, BUND-Experte für Ressourcenschutz, Tel.: 030-275 86-334, E-Mail: benedikt.jacobs@bund.net

Rolf Buschmann, BUND-Experte für technischen Umweltschutz, Tel.: 030-275 86-482, E-Mail: rolf.buschmann@bund.net

[11] BUND (2021) Nachhaltige Stoffpolitik zum Schutz von Klima und Biodiversität; https://www.researchgate.net/publication/351563875_Nachhaltige_Stoffpolitik_zum_Schutz_von_Klima_und_Biodiversitat

[12] CIEL, IPEN (2020): Financing the Sound Management of Chemicals Beyond 2020; https://www.ciel.org/wp-content/uploads/2020/09/ipen-ciel-producer-responsibility-vf1_9e-web-en.pdf

ressourcenwende

Diese Forderungen werden unterstützt von folgenden Organisationen des Netzwerk Ressourcenwende (Stand: Juni 2021):