

PolRess AP2 – Politikansätze und -instrumente

## Thesenpapier:

# Bedeutung der Ergebnisse der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ für ProgRess /die Ressourcenpolitik

PolRess-Policy Paper 2

Lisa Münch

Dr. Klaus Jacob

Stefan Werland

Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU)

Freie Universität Berlin



## PolRess – Ressourcenpolitik

Ein Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes

Laufzeit 01/2012 – 05/2015

FKZ: 3711 93 103



Bundesministerium  
für Umwelt, Naturschutz  
und Reaktorsicherheit

Umwelt  
Bundes  
Amt   
Für Mensch und Umwelt

### Fachbegleitung UBA

Judit Kanthak

Umweltbundesamt

E-Mail: [judit.kanthak@uba.de](mailto:judit.kanthak@uba.de)

Tel.: 0340 – 2103 – 2072

### Ansprechpartner Projektteam

Dr. Klaus Jacob

Freie Universität Berlin

E-Mail: [klaus.jacob@fu-berlin.de](mailto:klaus.jacob@fu-berlin.de)

Tel.: 030 – 838 54492

### Projektpartner:



# PolRessourcen Politik

*Die veröffentlichten Papiere sind Zwischen- bzw. Arbeitsergebnisse der Forschungsnehmer. Sie spiegeln nicht notwendig Positionen der Auftraggeber oder der Ressorts der Bundesregierung wider. Sie stellen Beiträge zur Weiterentwicklung der Debatte dar.*

Zitationsweise: Münch, L./Jacob, K./Werland, S. (2013): Thesenpapier: Bedeutung der Ergebnisse der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand und Lebensqualität“ für ProgRes /die Ressourcenpolitik. Policy Paper 2 im Projekt Ressourcenpolitik: Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung von Politikoptionen (PolRes).

*In diesem Thesenpapier<sup>1</sup> werden zentrale Aussagen des Berichts der Enquete Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“ hinsichtlich ihrer Bedeutung für die Ressourcenpolitik und spezielle für ProgRes beleuchtet.*

## **Zum Ressourcenbegriff und zur Notwendigkeit einer Ressourcenpolitik**

Die Enquete Kommission geht in ihrem Bericht in mehrfacher Hinsicht über ProgRes hinaus:

- Es werden unter den abiotischen, nicht-erneuerbaren Ressourcen auch energetisch genutzte Rohstoffe betrachtet (PG3, Kap. 2.4.1)<sup>2</sup>,
- Biodiversität wird einbezogen, dabei werden auch die von der Biodiversität erbrachten Ökosystemdienstleistungen genannt (PG3, Kap. 2.4.2.1),
- Wälder, Boden und Landfläche werden als natürliche Ressourcen in ihrer Senkenfunktion thematisiert (PG3, Kap. 2.4.2.2 und 2.4.2.3),
- Wasser wird thematisiert; dabei wird die globale Verknappung und Verschmutzung der Trinkwasser- bzw. Süßwasserreserven betont (PG3, Kap. 2.4.2.4).

Eine breite Betrachtung der Ressourcen wird als notwendig erachtet, um das Ausmaß der Naturnutzung zu bestimmen, innerhalb dessen eine Gesellschaft dauerhaft Ressourcen entnehmen und Abfälle ausstoßen kann, ohne die Tragfähigkeit der überlebensnotwendigen „ökologischen Infrastruktur“ zu übersteigen und diese zu beschädigen (Konzept des sogenannten Umweltraums, Zeile 13498, 18816). Die Erhaltung der ökologischen Tragfähigkeit wird damit als eine zentrale Aufgabe der Politik und als Voraussetzung für individuelles und gesellschaftliches Leben angesehen (PG2, Zeile 10288)<sup>3</sup>. Die Projektgruppe 3 argumentiert, dass nicht der Ressourcenverbrauch an sich, sondern die Umweltwirkungen des Ressourcenverbrauchs die relevante Zielgröße sind (Zeile 16610). Die Betrachtung der globalen Umweltgrenzen ergibt auch, dass eine Herausforderung darin besteht, abiotische, nicht-erneuerbare Ressourcen in der Erde zu belassen, um die mit ihrer Nutzung verbundenen Umweltbelastungen für die globalen Senken zu reduzieren (Zeile 15107).

Die Mitglieder der Enquete Kommission sind sich darin einig, dass für den Erhalt der ökologischen Tragfähigkeit in vielen Bereichen eine absolute Reduktion des Ressourcenverbrauchs und nicht nur eine Entkopplung des Umweltverbrauchs von der Wirtschaftsleistung notwendig ist (PG1, Zeile: 1710; PG3, Zeile 18752, 18819).

Aus den ökologischen Erfordernissen werden die Fortschrittsindikatoren abgeleitet. Auch wenn es beim konkreten Indikatorenset keine Einigung gab<sup>4</sup>, besteht doch ein Konsens darin, dass die

---

<sup>1</sup> Dieses Thesenpapier wurde als Input für die PolRes Beiratsitzung am 30.5.2013 verfasst; dies ist eine leicht überarbeitete Fassung vom 28.6.2013.

<sup>2</sup> Es werden fünf Kategorien genannt: fossile Energieträger, erneuerbare Energieträger, nicht-energetische Biomasse, Erze und Industriemineralien sowie Baustoffe.

<sup>3</sup> „Nahezu alle gesellschaftlichen Gruppen und Parteien sind sich darüber einig, dass der Erhalt unserer natürlichen Lebensgrundlagen eines der wichtigsten gesellschaftlichen Ziele darstellt“.

<sup>4</sup> Die Abgeordneten der Grünen und Linken sowie einige Sachverständige schlagen je ein anderes Indikatoren-Set vor (Grüne: Wohlstands-Kompaß; Linke: „Trio der Lebensqualität“). Dabei sind beide Sondervoten in der Säule der Ökologie für die Nutzung des ökologischen Fußabdrucks. Die SPD betont in einem Sondervotum, dass drei Hauptherausforderungen beachtet werden müssen: 1) Überlastung der natürlichen Senken, 2) Verlust an Tier- und Pflanzenarten, 3) Verknappung der natürlichen Ressourcen (Peak Water und Peak Oil).

ökologischen Erfordernisse und natürlichen Grenzen bei der Abbildung gesellschaftlichen Fortschritts Berücksichtigung finden sollten. Als besonders vordringlich wird dabei die Begrenzung bzw. der Erhaltung von Klimawandel, Biodiversität, Landnutzung, Stickstoff- und Phosphorkreislauf und Frischwasser/Trinkwasser gesehen. Es wird allerdings auch betont, dass aggregierte Indikatoren betrachtet werden sollten, um eine Problemverschiebung zu vermeiden. Dabei werden sowohl der ökologische Fußabdruck als auch der Materialbedarf als mögliche Indikatoren genannt (Zeile 15977).

## **Bedeutung für die Ressourcenpolitik aus Sicht des Forschungsprojekts:**

- ⇒ Ressourcenpolitik muss über eine Ressourceneffizienzpolitik hinausgehen und auf eine absolute Reduktion des Umweltverbrauchs hinarbeiten.
- ⇒ Die Begründung von Ressourcenpolitik aus einer ökonomisch-ökologischen Win-Win Perspektive wird in der Enquete Kommission nicht geteilt, das Primat der Ökologie wird anerkannt („natürliche Lebensgrundlagen für unsere Existenz“); daraus erwächst das Risiko, dass die Ressourcenpolitik an Zustimmung unter Wirtschaftsakteuren verliert.
- ⇒ Die Auswirkungen auf die Ressourcen Boden/Fläche, Wasser und Biodiversität sollten in die Analyse ressourcenpolitischer Instrumente und Maßnahmen einbezogen werden.
- ⇒ Die von der Kommission identifizierten absoluten Grenzen lassen sich nicht (ohne weiteres) auf die Rohstoffnutzung übertragen.
- ⇒ Die Enquete Kommission verweist auf die Gefahr von Rebound-Effekten und Problemverlagerungen.
- ⇒ Mögliche Trade-Offs werden thematisiert, daher sollte die systematische Analyse der Nexus zwischen Rohstoffnutzung und den weiteren planetaren Grenzen vorangetrieben werden.

## **Impulse für das Governance der Ressourcenpolitik:**

### **1) ‚Nationale Vorreiterrolle‘**

Die Enquete Kommission ist sich insgesamt einig, dass Deutschland eine Vorreiterrolle im Bereich Umwelt- und Ressourcenpolitik einnehmen soll, um sich so auch für Fortschritte in den Verhandlungen über globale Entkopplungsprozesse und für konkrete Strategien zur Unterstützung solcher Prozesse engagieren zu können (Zeile 19385). Dabei solle Entkopplungspolitik nicht alleine auf Klimapolitik abzielen, sondern auf andere Umweltherausforderungen eingehen, wie z.B. Biodiversität oder Verschiebung von Landnutzungsmustern und eine Vielzahl an Maßnahmen umfassen (Zeile 19753).

#### **Ausgestaltung der Vorreiterrolle**

Die Enquete rät daher in Projektgruppe 3 zu einem breit angelegtem Portfolio für die Entkopplungspolitik, welches die Risiken einer einseitig ausgerichteten Strategie der Umweltpolitik reduzieren und u.a. Trade-offs aufzeigen könne (Zeile 19777). Die deutsche Pionierstrategie sollte auch europäisiert werden (Zeile 19781).

Allerdings sind das Ausmaß dieser Vorreiterrolle und mögliche damit verbundene Risiken innerhalb der Enquete Kommission umstritten. Die Mehrheitsposition spricht sich für eine moderate Pionierrolle aus und fürchtet ökonomische Nachteile, wenn andere Staaten dem Beispiel nicht folgen. Neben den befürchteten ökonomischen Nachteilen wird auch betont, dass ein Alleingang bei der Entkopplung aus Umweltsicht nicht ausreichend wäre.

Die Opposition spricht sich in einem Sondervotum im Gegensatz dazu deutlich für die Notwendigkeit einer ambitionierten Vorreiterrolle Deutschlands aus und sieht einen größeren nationalen Handlungsspielraum als die Regierungsparteien. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit einer sozial-ökologischen Transformation würden die Ergebnisse weltweit gebraucht, d.h. die Vorreiterrolle wäre gleichzeitig auch eine große Chance für Deutschland, um Best-Practice Beispiele anzubieten (Zeile 4747). Insgesamt wird hierbei von der Prämisse ausgegangen, dass eine Vorbildrolle nicht nur ethisch gefordert ist, sondern auch Potenziale beinhaltet („first mover advantage“).

Auch hinsichtlich des Instrumentariums zur Umsetzung einer Entkopplungsstrategie gibt es kein gemeinsames Verständnis. Während die Opposition ein ausführliches Instrumentarium vorschlägt<sup>5</sup>, halten manche Abgeordnete der Regierungsparteien die Konkretisierung von Instrumenten noch für verfrüht (Zeile 20995). Ob die Vorschläge aus den Sondervoten im Detail nicht doch konsensfähig sind, müsste jeweils ausgelotet werden<sup>6</sup>.

Im Bericht der Projektgruppe 3 wird betont, dass es nun von besonderer Bedeutung sei, die skizzierte Pionierrolle Deutschlands und der Europäischen Union im Einzelnen auszuformulieren und die vielfach erforderlichen Abwägungsentscheidungen mit geeigneten empirischen Daten zu unterfüttern (Zeile 20960).

## **Bedeutung für die Ressourcenpolitik aus Sicht des Forschungsprojekts:**

- ⇒ Die Ressourcenpolitik sollte sich damit befassen, was die Pionierrolle Deutschlands konkret bedeutet und dies für einzelne Sektoren durchdenken.
- ⇒ Eine bessere Erfassung internationaler Problemverschiebungen als Wissensbasis einer Ressourcenpolitik ist nötig.
- ⇒ Ökologische sowie sozio-ökonomische Effekte ressourcenpolitischer Maßnahmen sollten analysiert werden (Impact Assessment).
- ⇒ Eine weitere Ausarbeitung der vorgeschlagenen Instrumente und Auslotung ihrer Konsens- bzw. Mehrheitsfähigkeit wird empfohlen.

## **2) Debatte um Suffizienz**

Was und wieviel soll produziert und konsumiert werden? Was ist notwendig und was ist legitim? Bisher wird diese Frage aus einer liberal-utilitaristischen Perspektive beantwortet: Insoweit kein (nachweisbarer) Schaden entsteht und ein Individuum einen Nutzen, egal welcher Art, im Konsum sieht, ist der Bedarf berechtigt. Die Mitglieder der Enquete Kommission sind sich in der Notwendigkeit einer anderen normativen Orientierung zur Beantwortung der Fragen nach dem

<sup>5</sup> Vgl. Sondervotum der Sachverständigen Brand, Hexel, Jänicke, Müller, Schneidewind und Abgeordneten Lötzer, Fraktion SPD und Bündnis 90/Die Grünen (Zeile 19926 ff).

<sup>6</sup> Zu den im Kontext der Material- und Ressourceneffizienz besonders relevanten Vorschlägen gehören: Einführung eines Wertstoffgesetzes zur Förderung von Urban Mining (19991), Erhöhte Produktverantwortung (20088), Erweiterung der Bilanzierungssysteme (201006), Zertifizierung der Rohstoffgewinnung (20121), Mindesteffizienzstandards und Produktkennzeichnungen (20134), Förderung des Nutzens statt Beseitzens (20150), Konsequente Beschaffungspolitik (20189), abfallseitige Ressourcenabgabe (20228), Rohstoffabgabe auf Baustoffe (20248), diverse abfallpolitische Instrumente (20264 ff.), Rohstoffstatistik (20332), Normung (20323), begrenzung von Rohstoffspekulationen (20378), Multilaterale Abkommen (20604 ff.).

„rechten Maß“ einig, können sich aber nicht auf ein konkretes gemeinsames Konzept einigen (vgl. Zeile 19255).

So ist der Grad der notwendigen Veränderung, um die Einhaltung der planetaren Grenzen zu gewährleisten, umstritten. Ebenso ist umstritten, inwieweit die notwendigen Veränderungen durch übergeordnet gesetzter Rahmenbedingungen vorgegeben werden kann/muss<sup>7</sup>.

In der Projektgruppe 3 werden vier Kategorien für Veränderungsmaßnahmen eingeführt, um Wohlstand und Lebensqualität bei geringerem Ressourcenverbrauch und Senkennutzung zu entwickeln: Effizienz, Konsistenz, Suffizienz und Regulierung (Zeile 19019ff). Während Effizienz und Konsistenz auf den technischen Fortschritt beziehungsweise ein anderes Produktionskonzept setzen, gehe es bei Suffizienz um freiwillige Verhaltensanpassungen. Regulierung als vierte Kategorie setze ebenso auf Verhaltensanpassungen, beruhe aber im Gegensatz zur Suffizienz auf Zwang oder Anreizen durch externe, i.d.R. staatliche Akteure (Zeile 19017). Regulierung ist nach Ansicht von Projektgruppe 3 insbesondere für die Bewältigung von Rebound- und Allmendeprobleme geeignet (Zeile 19066).

Beim Begriff der Suffizienz ist sich die Enquete Kommission in Projektgruppe 3 nicht einig, was dieser genau umfasst. Während für die Mehrheit der Enquete-Mitglieder Suffizienz auf der individuellen Ebene Anwendung finden muss, d.h. die freiwillige Verhaltensänderung der Konsumentinnen und Konsumenten meint, sehen einige Mitglieder Suffizienz auch produktionsseitig<sup>8</sup> und auf gesellschaftspolitischer Ebene, so dass es neben Normen und Werten auch Verabredungen und verbindliche Festsetzungen geben könne (Sondervotum zu PG3, Fußnote 1672<sup>9</sup>). In einem Sondervotum wird die Rolle des Staates darin gesehen, gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu schaffen, um Suffizienzstrategien zu erleichtern (Zeile 20896). Zur Frage, wo gesellschaftliche Strukturen suffizienten Lebensstilen entgegenstehen wird weiterer Forschungsbedarf identifiziert (Zeile 20893).

In der Projektgruppe 5 wird der Suffizienzbegriff im Zusammenhang mit der Entwicklung von Kategorien für einen nachhaltigen Lebensstil wieder aufgegriffen (Kap. 2.1.3.1) und im Berichtsteil zum nachhaltigen Konsum vertiefend analysiert (Kap. 4.2.2). Darin wird Suffizienz einhellig – außer einem Sondervotum der FDP<sup>10</sup> – als notwendige Ergänzung der Effizienz- und Konsistenzstrategie eingeschätzt, um eine absolute Reduktion des Ressourcenverbrauchs zu erreichen (Zeile 29923).

<sup>7</sup> In den Worten der Enquete ist die Frage, ob „...es um einen Kontinuitätsbruch der Moderne – oder die Notwendigkeit eines solchen Bruchs, im Sinne der von der Opposition geforderten sozial-ökologischen Transformation [gehe], oder lediglich um eine erneute Anpassungsphase des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Systems an die Herausforderungen der globalen Welt“. (Zeile 19255ff)

<sup>8</sup> So sei auch Unternehmen und Kapitaleignern die Frage nach dem rechten Maß zu stellen (S. 570, Fußnote 1672).

<sup>9</sup> Sachverständige: Brand, Hexel, Müller, Reuter, Schneidewind; Abgeordnete: Bulmahn, Lötzer, Wolff und die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

<sup>10</sup> Die FDP und der Sachverständige van Bracht zweifeln die Notwendigkeit von Suffizienz an. Sie weisen in einem Sondervotum darauf hin, dass Suffizienz vornehmlich auf die Stärkung der ökologischen Säule abziele und die soziale und vor allem die ökonomische Säule gravierend vernachlässige. Mit Verweis auf Schwellen- und Entwicklungsländer wird betont, dass Suffizienz, wenn überhaupt, erst ab einem bestimmten Wohlstandslevel greifen könne und die Energie vielmehr darauf verwendet werden solle, nützliche Technologien zu entwickeln, statt Genügsamkeit zu fordern. Allerdings sieht die FDP auch die Notwendigkeit einen gesellschaftlichen Dialog zur Suffizienz zu führen (Zeile 29938ff).

Projektgruppe 5 betont, dass Suffizienz nicht nur als Verzicht zu verstehen sei, sondern das bewusste Reflektieren des guten Lebens meine und damit vor allem bewussteren Konsum. Für mehr Suffizienz zur Erreichung einer nachhaltigen Entwicklung gehe es nicht nur um den individuellen Lebensstil, sondern auch um eine andere Produktion und eine Stärkung der Gesellschaft (Zeile 29897).

Suffizienz – das wird betont – ist noch kein fertiges Konzept, sondern ein Lernprozess der verschiedenen Akteure aus Verbraucherinnen und Verbrauchern, Unternehmen, Kultur, Wissenschaft und Politik. Hier lässt sich auch eine Verbindung zu der Frage der Vorreiterrolle ziehen: denn für Suffizienz, seien Pioniere wichtig, die mit guten Beispiel vorangehen.

Projektgruppe 4, die eine Suffizienzstrategie am konkreten Beispiel der chemischen Industrie thematisiert, empfiehlt, dass sich auch die produzierende Industrie mit dem Suffizienzansatz beschäftigen solle, da Suffizienz zu Veränderungen im Kundenverhalten führen könne (PG 4, Kap. 4.6.2).

#### **Bedeutung für die Ressourcenpolitik aus Sicht des Forschungsprojekts:**

- ⇒ Der Suffizienzbegriff ist noch vage, wird aber von der Enquete-Kommission als eine Kategorie für Veränderungsmaßnahmen eingeführt; was Suffizienz für die Ressourcenpolitik bedeuten kann, bedarf einer Konkretisierung.
- ⇒ Ressourcenpolitik könnte ein geeignetes Feld sein um einen Prozess zur Diskussion von normativen und akzeptierten Maßstäben zur Begründung von Suffizienzstrategien und zur Ableitung entsprechender Ziele zu organisieren.
- ⇒ Ressourcenpolitik kann weiterhin ein geeignetes Feld sein um geeignete Instrumente zur Umsetzung von Suffizienzstrategien zu entwickeln und zu untersuchen.

#### **Quelle:**

Entwurf des Gesamtberichts der Enquete-Kommission „Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft“. Kommissionsdrucksache 17(26)123. 8. April 2013.