

PolRess 2 – Policy Papier

**Umriss eines
ressourcenpolitischen Narratives**

**Analyse der Gemeinsamkeiten und Unterschiede
ressourcenpolitischer Konzepte**

Klaus Jacob, Stefan Werland, Lisa Graaf

Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU)

April 2017

Ein Projekt im Auftrag des
Bundesumweltministeriums und des
Umweltbundesamtes (FKZ: 3715 11 110 0)

Laufzeit 04/2015 –4/2019



**Umwelt
Bundesamt**

1 Hintergrund und Ziel: Konzepte der Ressourcenpolitik

In den letzten Jahren hat sich die ressourcenpolitische Debatte in Deutschland ausdifferenziert. Unterschiedliche Akteure haben Begriffe und Konzepte wie Ressourcen- oder Material-effizienz, Ressourcenschonung, kritische Rohstoffe, usw. mit jeweils mehr oder weniger impliziten Annahmen und normativen Vorstellungen über eine angemessene Nutzung natürlicher Ressourcen geprägt und vertreten diese in der ressourcenpolitischen Diskussion. Weitere Konzepte, die nicht unmittelbar aus der ressourcenpolitischen Debatte stammen – wie Planetare Grenzen, Verlagerungseffekte und Fußabdrücke oder Suffizienz – werden zunehmend zur Legitimation der jeweiligen Anliegen und Sichtweisen einbezogen.

Für 19 Begriffe die in der ressourcenpolitischen Diskussion zentral stehen wurde anhand von rund 70 Textbeiträgen deren Bedeutung und Verwendung analysiert. Dabei war es nicht das Ziel diese Begriffe zu definieren, sondern die dahinterstehenden Bedeutungen und Interessen aufzuklären, mit denen sie von den verschiedenen Akteuren verwendet werden. Der Fokus der Analyse lag dabei auf den Protagonisten einer umweltorientierten Ressourcenpolitik, die allerdings jeweils unterschiedliche Handlungserfordernisse sehen und entsprechend verschiedene Ziele und Instrumente präferieren. Die Befunde aus dieser Analyse sind in Werland und Jacob (2016) veröffentlicht.

In bisherigen Analysen standen die Unterschiede ressourcenpolitischer Diskurse im Vordergrund (z.B. Werland 2012, Jacob et al 2013): Je nachdem, ob eine Versorgung mit kritischen Materialien, eine ökologische Modernisierung, die Einhaltung der planetaren Grenzen oder die Transformation hin zu einer Postwachstumsgesellschaft im Vordergrund der Interessen stehen, sind die Narrative der Akteure unterschiedlich, oft von gegensätzlichen Interessen und Weltansichten geprägt.

Für eine Weiterentwicklung von Ressourcenpolitik sind die Konflikte innerhalb der Ressourcenpolitik jedoch potentiell problematisch, schließlich steht das Thema insgesamt mit weiteren Themen und Interessen in Konkurrenz. Die internen Auseinandersetzungen könnten dazu beitragen, dass der Stellenwert des Politikfelds insgesamt in Frage gestellt wird. Die Fragmentierung und Konkurrenz innerhalb des Politikfeldes kann dazu führen, dass in der Außenwahrnehmung die Dringlichkeit und Zielsicherheit des Anliegens nicht überzeugt. Andererseits kann der Wettbewerb auch zur Folge haben, dass innerhalb des Politikfeldes solche Konzepte entwickelt und hinsichtlich ihrer Zustimmungsfähigkeit getestet werden, die dann auch außerhalb des Politikfeldes überzeugen. Vor diesem Hintergrund werden auf der Grundlage der Analyse insbesondere solche Schlüsselkonzepte gesucht, die es den Akteuren erlauben ihre jeweiligen Anliegen einzubringen und zu positionieren und die zugleich Teil eines übergreifenden und weithin zustimmungsfähigen Narratives sein könnten. Als Schlüsselkonzepte werden solche klassifiziert, auf die häufig von anderen Begriffen Bezug genommen

wird. Es wird im Folgenden der Versuch gemacht, unter Verwendung solcher Schlüsselkonzepte ein Narrativ zu entwickeln, das von den maßgeblichen Diskursträgern vermutlich mitgetragen werden könnte.

Dabei zeigt sich, dass die Widersprüchlichkeiten der mit den Konzepten verbundenen Perspektiven, Erwartungen und Interessen an einer Ressourcenpolitik sich bei diesem Versuch nicht völlig beseitigen lassen. Neben den Konflikten insbesondere zu den Ursachen einer Übernutzung von Ressourcen gibt es unterschiedliche, aber komplementäre Einschätzungen, hinsichtlich der Ansatzpunkte an denen Ressourcenpolitik aktiv werden sollte. Weiterhin ist mit der Integration der augenscheinlich untereinander kompatiblen Begriffe das Risiko verbunden, dass das Narrativ an Schärfe und Klarheit und damit potentiell auch an Mobilisierungsfähigkeit verliert. Daher ist die Entscheidung, wie ein Narrativ umrissen wird, eine eminent politische Entscheidung. Diese kann zwar aus der Diskurlandschaft informiert werden, aus der wissenschaftlichen Analyse der Begriffssemantiken kann aber nur ein möglicher Vorschlag gemacht werden. Wir verstehen Narrativ dabei als eine sinnstiftende Erzählung, die zugleich die Wahrnehmung der Umwelt strukturiert. Bestandteil von Narrativen sind Werte und Emotionen und sie zielen darauf dem Handeln Legitimität zu verleihen. Narrative sind nicht zu verwechseln mit der öffentlichen Kommunikation politischen Handelns; sie bieten vielmehr eine Grundlage für eine sinnvolle Öffentlichkeitsarbeit.

2 Ein gemeinsames Narrativ der Ressourcenpolitik

Ausgangspunkt eines möglichen Narratives ist, dass mit den Konsummustern in industrialisierten Staaten ein hohes Niveau der Material- und damit Rohstoffnutzung einhergeht. Durch das globale Bevölkerungswachstum und die Herausbildung einer Mittelschicht in den Schwellenländern mit entsprechenden Konsumwünschen steigt die globale Rohstoffnachfrage weiter an.

Die Rohstoffgewinnung, -verarbeitung, die Produktnutzung¹ selbst sowie die Entsorgung von Abfällen hat negative Auswirkungen auf die anderen natürlichen Ressourcen – insbesondere Fläche, Luft und Wasser – und verursacht soziale Konflikte bis hin zu Verletzung von Menschenrechten in den Abbauregionen.

Gleichzeitig werden zunehmend Belastungsgrenzen von überlebenswichtigen Ökosystemen erreicht und überschritten; als Referenz dazu wird vielfach das Konzept der *Planetaren Grenzen* genutzt. Diese Verknappung der natürlichen Ressourcen – bei einigen Akteuren auch die

¹ Wegen des mit der Nutzung von Produkten verbundenen Energieverbrauchs, Emissionen, Dissipation von Materialien, usw.

Knappheit von Rohstoffen – bzw. der Leistungsfähigkeit von Ökosystemen hat mittlerweile auch ökonomisch relevante Dimensionen erreicht, bzw. diese können absehbar erwartet werden. Die natürlichen Grenzen werden zum limitierenden Faktoren des Wirtschaftens (vgl. das Konzept der *Steady State Economy*).

Vor diesem Hintergrund wird von vielen Protagonisten einer umweltorientierten Ressourcenpolitik die Notwendigkeit einer absoluten Reduktion der Rohstoffnutzung gesehen, um dadurch die negativen Auswirkungen auf die natürlichen Ressourcen und die Ökosysteme zu vermindern.²

Ressourcenpolitik ist global: die Auswirkungen der Rohstoffnutzung sind zwar vor allem lokal, das ursächliche Gesamtsystem der Ressourcennutzung ist entlang der internationalen Wertschöpfungsketten aber globalisiert. Dies kommt vor allem in den Konzepten *ökologischer Rucksack* und *Verlagerung* zum Ausdruck, auf die von vielen weiteren Konzepten verwiesen wird.

Die häufig angeführte Entkopplung von Rohstoffnutzung und Wirtschaftsleistung in vielen Industrieländern ist allenfalls für die Produktion, nicht aber für den Konsum nachweisbar. Der Umbau zu einer Dienstleistungsgesellschaft im herkömmlichen Sinne, d.h. mit einem Fokus auf Finanzdienstleistungen, kann ebenfalls nicht als Strategie zur Verringerung der Ressourcennutzung dienen, weil die Nachfrage nach Konsumgütern bestehen bleibt und lediglich der Produktionsort verändert wird (*Ressourceneffizienz, Entkopplung, sozioökonomischer Metabolismus*).

² Eine Ausnahme bildet das Cradle-to-Cradle Konzept.

3 Unterschiede und potentielle Konflikte

Während Ausgangslage und Probleme relativ einheitlich beschrieben werden, unterscheiden sich die untersuchten Konzepte in ihren jeweiligen Prioritäten hinsichtlich der verschiedenen Ressourcenarten und der Ansatzpunkte in den Wertschöpfungsketten. Allerdings können diese verschiedenen Perspektiven auch komplementär zueinander verstanden werden:

- 1) Fokus auf die effiziente Nutzung von Rohstoffen und Material (*Materialeffizienz, Ressourcenschonung*)
- 2) Fokus auf die Vermeidung des Konsums von immer mehr und neuen Produkten (*Suffizienz, nachhaltiger Konsum*)
- 3) Fokus auf die Vermeidung von negativen Auswirkungen der Rohstoffnutzung auf die natürlichen Ressourcen. Dabei wird „natürlichen Ressourcen“ häufig synonym zum Begriff „Ökosysteme“ genutzt (*Planetare Grenzen, sozioökonomischer Metabolismus, Ressourcenschutz*).

Eine ähnliche Differenzierung über die Konzepte hinweg zeigt sich beim – häufig nur implizit dargestellten – Bild des Konsumenten: Die Vorstellungen reichen vom Verbraucher, der seinen eigenen Nutzen maximiert und dessen Verhalten über Regulierungen oder Preissignale gesteuert werden kann und sollte (z.B. *Green Economy*) über das Bild des „mündigen Verbrauchers“, der willens ist, sich für nachhaltige Produkte zu entscheiden, sofern er über entsprechende Informationen (Labels, Produktbeschreibungen, etc.) verfügt (z.B. *Ressourceneffizienz*), bis hin zum „Bürger“, der aktiv in den Entscheidungsprozess darüber eingebunden ist, welcher Konsum überhaupt gesellschaftlich gewünscht ist und der nicht-monetären/nicht-materiellen Nutzen aus dem Konsum zieht (Gemeinschaft, Sinnstiftung) (*Suffizienz; Nachhaltiger Konsum*).

Grundsätzlicher unterscheiden sich die Begriffe und Konzepte bezüglich der Rolle und Erforderlichkeit von Wirtschaftswachstum und der Bewertung des bestehenden Wirtschaftssystems. Die Unterscheidung kristallisiert sich vor allem in der Frage, ob Effizienzsteigerungen bei der Nutzung von Rohstoffen und Materialien hinreichend sind, um das Ziel einer absoluten Senkung des Niveaus der Ressourcennutzung zu erreichen. Teil vieler Konzepte ist der Befund, dass Effizienzgewinne aus rein technischen Innovationen durch Rebound- oder Wachstumseffekte geschmälert oder sogar überkompensiert würden (*Materialeffizienz; Ressourceneffizienz; Dematerialisierung; Green Economy; Entkopplung; sozioökonomischer Metabolismus; Ressourcenschutz; Steady State Economy; Suffizienz*).

Aus unterschiedlichen Perspektiven wird eine Besteuerung der Nutzung natürlicher Ressourcen vorgeschlagen: Mit der Besteuerung von Arbeitseinkommen entsteht ein Anreiz, das Innovationsgeschehen auf die Produktivitätssteigerung dieses Faktors zu richten. Dies führt zum Wegfall von Arbeitsplätzen und weiteren unerwünschten Folgeeffekten für Einkommen

und Sozialsysteme. Dagegen ist die Nutzung natürlicher Ressourcen – als Rohstoff, vor allem aber in ihrer Funktion als Senke für Emissionen – als notwendiger Produktivfaktor nicht oder in nur geringem Maße besteuert. Dadurch spielt die Ressourcennutzung im wirtschaftlichen Anreizsystem und damit und auch im unternehmerischen Kalkül und beim Innovationsgeschehen nur eine geringe Rolle. Durch eine Verlagerung der Steuerlast vom Faktor Arbeit auf die Ressourcennutzung kann Beschäftigung gestärkt und Anreize für einen sparsamen Umgang mit den natürlichen Ressourcen gesetzt werden (*Dematerialisierung; Ressourceneffizienz; Circular Economy; Green Economy; Steady State Economy; Nachhaltiger Konsum, ressourcenleichte Gesellschaft, Suffizienz*). Weiterhin sollte die Veränderung des Naturkapitals in die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung aufgenommen werden, um die gesamtgesellschaftlichen Kosten der Ressourcen- und Materialnutzung sichtbar zu machen (*Circular Economy; Green Economy; Suffizienz; Steady State Economy*). Aus der Perspektive wirtschaftsnaher ressourcenpolitischer Akteure wird allerdings darauf hingewiesen, dass eine unilaterale Verteuerung von Rohstoffpreisen mit Nachteilen für die Wettbewerbsfähigkeit verbunden sei, wenn es nicht ein international abgestimmtes Vorgehen oder doch einen Grenzausgleich gäbe. Dies erscheint derzeit wenig realistisch, so dass dieses Argument gleichsam einer Ablehnung entsprechender Vorschläge entspricht. Der Befürchtung des Verlustes von Wettbewerbsfähigkeit wird allerdings auch entgegengehalten, dass es erhebliche Einsparpotentiale gibt und damit auch die Rohstoffsicherheit verbessert wird. Ressourceneffiziente Produkte können weltweit vermarktet werden und im Ergebnis gehen mit einer ressourcenpolitischen Vorreiterrolle auch Exportvorteile einher. Ressourceneffizienz sei dadurch eine Zukunftstechnologie, die nicht nur ökologische, sondern auch ökonomische Vorteile mit sich bringe.

Von den Protagonisten wachstumsfreundlicher Konzepte (*Materialeffizienz, Ressourceneffizienz, Green Economy*) wird argumentiert, dass ökonomisches Wachstum nötig sei, um die Gesellschaft zu stabilisieren und Wohlstand zu erhalten. Zudem werden dadurch die notwendigen Mittel erwirtschaftet um Innovationen zu entwickeln (bzw. Wachstum ist Indiz für erfolgreiche Innovationen). Durch Effizienz wäre auch ein anhaltendes Wachstum (und damit verbunden Wohlstandswahrung) bei geringerer Umweltbelastung möglich, dies jedoch mit anderen Produkten und Dienstleistungen, ggf. auch in anderen Sektoren. Um die bestehenden Wirtschaftsstrukturen entsprechend umzubauen seien Preissignale und daraus folgende Anreize für Veränderungen im Innovations- und Investitionsverhalten nötig. Wachstum und Einkommen seien aber notwendig um die dafür nötigen Mittel zu erwirtschaften bzw. Anreize für Investoren zu geben, ggf. auch um unerwünschte Nebeneffekte von Strukturwandel kompensieren zu können.

Eine fundamentale Kritik am Effizienzgedanken wurzelt in einer wachstumskritischen Perspektive: solange das bestehende Wirtschaftssystem auf Wachstum ausgerichtet sei, könne Effizienz, ebenso wie Konsistenz, nicht zur Problemlösung beitragen (*Suffizienz, Steady State*

Ökonomie, Nachhaltiger Konsum). Neue Technologien würden das Grundproblem der Wachstumslogik sogar verschärfen – mit immer neuen Produkten würden (scheinbare) Bedürfnisse geweckt. Durch Produktivitätsfortschritte würden immer mehr Produkte zu immer geringeren Preisen auf den Markt gebracht. Wachsende Einkommen trügen dazu bei, dass diese auch nachgefragt werden. Letztlich bedeute dies sogar einen Mehraufwand an Material und Ressourcennutzung. Notwendig wäre stattdessen eine Transformation des Wirtschaftssystems – einschließlich des Rückbaus nicht zukunftsfähiger Sektoren und Strukturen.

4 Fazit

Diese Positionen ressourcenpolitischer Akteure gehen bei der Bewertung des Wirtschaftssystems als Ursache oder potentielle Lösung der Übernutzung natürlicher Ressourcen von fundamental entgegengesetzten Prämissen aus, die nicht in einem gemeinsamen Narrativ verarbeitet werden können. Dennoch finden sich in den jeweils angeführten Zielstellungen einer Ressourcenpolitik und hinsichtlich der vorgeschlagenen instrumentellen Ansatzpunkte – beispielsweise dem Umbau der Wirtschaft, der Änderung des Nutzerverhaltens (ob im Rahmen von Geschäftsmodellen oder außerhalb des Wirtschaftssystems) oder einer Steuerung über Preise – durchaus Anknüpfungspunkte zwischen den Sichtweisen. Augenscheinlich unterscheiden sich zwar Analyse und Ziele, aber auf der Ebene von konkreten Handlungsansätzen kommt es wieder zu Übereinstimmungen. Insbesondere bei der Ausgestaltung von Instrumenten einer anspruchsvollen Ressourcenpolitik können auch über die Grenzen der Diskurskoalitionen hinweg Übereinstimmung identifiziert werden, bspw. hinsichtlich Transparenzanforderungen, der Förderung von Innovationen (wenn auch bei unterschiedlicher Akzentuierung der Förderung von technischen, sozialen und institutionellen Innovationen) und der Nutzung von Preissignalen um das Innovationsgeschehen zu unterstützen (wenn auch bei unterschiedlichen Einschätzungen hinsichtlich der Bedeutung für die Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen).

Trotz der skizzierten unterschiedlichen Bewertungen des Wirtschaftssystems lassen sich also sowohl auf der Ebene eines gemeinsamen Narratives als auch auf der Ebene konkreter Handlungsansätze zahlreiche Gemeinsamkeiten, Überschneidungen und wechselseitige Bezugnahmen der unterschiedlichen im Rahmen der Ressourcenpolitik vertretenen Konzepte auffinden. An diese Gemeinsamkeiten könnte bei der Weiterentwicklung der Ressourcenpolitik und deren Instrumentierung angeknüpft werden.

Vor diesem Hintergrund scheint es sinnvoll, dass in der ressourcenpolitischen Debatte konkrete Instrumente in den Vordergrund gestellt werden und anhand dieser jeweils geprüft wird, wie sich ihre Begründungen und Zielstellungen mit den Sichtweisen der jeweiligen Diskurskoalitionen verknüpfen lassen. Aussichtsreich sind hier beispielsweise Instrumente zur Innovationsförderung (insbesondere dann, wenn damit auch soziale Innovationen adressiert werden), zur Herstellung von Transparenz in den Wertschöpfungsketten und – wie gezeigt – ggf. auch Instrumente, die mit Preismechanismen operieren. Diese Instrumente sind mit unterschiedlichen ressourcenpolitischen Denkschulen vereinbar und könnten zu einer Weiterentwicklung der Ressourcenpolitik beitragen und ihre Bedeutung auch für andere Politikfelder unterstreichen.

PolRes 2 – Ressourcenpolitik

Ein Projekt im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes

Laufzeit 04/2016 –04/2019

FKZ 3715 11 110 0

Fachbegleitung UBA

Judit Kanthak
Umweltbundesamt
E-Mail: judit.kanthak@uba.de
Tel.: 0340 – 2103 – 2072

Ansprechpartner Projektteam

Dr. Klaus Jacob
Freie Universität Berlin
E-Mail: klaus.jacob@fu-berlin.de
Tel.: 030 – 838 54492

Projektpartner:

Freie Universität Berlin
Forschungszentrum für Umweltpolitik



Öko-Institut e.V.



Ecologic-Institute



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

Zitiationsweise: Jacob, Klaus; Werland, Stefan; Graaf, Lisa (2017) Umriss eines ressourcenpolitischen Narrativs. Analyse der Gemeinsamkeiten und Unterschiede ressourcenpolitischer Konzepte. Policy Paper im Projekt Ressourcenpolitik 2 (PolRes 2). www.ressourcenpolitik.de