

Ressourcen Politik

Discussion paper:

Erwartungen, Positionen und Konflikte der Ressourcenpolitik

Beitrag des Projektes “Ressourcenpolitik – Analyse der ressourcenpolitischen Debatte und Entwicklung von Politikoptionen“
zum Nationalen Ressourcenforum

Berlin, 14 November 2012

Autoren: Dr. Klaus Jacob, Stefan Werland, Lisa Münch
Freie Universität Berlin, Environmental Policy Research Centre (FFU)

Im Auftrag von:
Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt

Website: www.ressourcenpolitik.de

Erwartungen, Positionen und Konflikte der Ressourcenpolitik

Ressourcenpolitik wird in vielen europäischen Mitgliedsstaaten, wie auch in den Europäischen Institutionen als ein neues Feld der Umweltpolitik entwickelt. Damit wird auf bisher unbearbeitete Herausforderungen eingegangen:

- Bisherige Umweltpolitik fokussierte auf die Vermeidung von Emissionen und die Verbesserung der Umweltqualität. Für die Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen gibt es jedoch bislang keinen umfassenden Ansatz. Zwar ist für einzelne natürliche Ressourcen ein regulativer Rahmen vorhanden, nicht jedoch für die Nutzung von Rohstoffen. Gerade mit der Rohstoffextraktion und der -nutzung sind aber viele weitere Umweltbelastungen verbunden.
- Traditionelle Umweltpolitik fokussiert vielfach auf nationale, regionale und lokale Problemlagen. Für viele Schadstoffe war dies auch außerordentlich erfolgreich. Internationale Wertschöpfungsketten wurden dabei jedoch nicht umfassend thematisiert. Dies ist besonders relevant, weil es zunehmend zu einer Verlagerung von Umwelteffekten des Konsums von Industrie- in Entwicklungsländer kommt.
- Viele natürliche Ressourcen sind ökonomische Produktionsfaktoren, haben aber keinen Preis oder sind unterbewertet. Beispiele sind die Ökosystemdienstleistungen der Biodiversität oder anderer natürlicher Ressourcen. Fehlende oder falsche Preissignale verhindern, dass knappe natürliche Ressourcen effizient allokiert werden.
- Umweltpolitische Ansätze, die auf Emissionen und Abfälle fokussieren und damit meist erst am Ende der Produktionsprozesse ansetzen, verschenken Innovationspotentiale in den frühen Phasen der Wertschöpfungskette. Eine Input-orientierte Umweltpolitik kann diese Phasen adressieren.
- Umweltpolitik, die nur auf den Klimaschutz fokussiert, droht mögliche trade-offs zu Zielen des Schutzes natürlicher Ressourcen zu vernachlässigen.

Mit der Entwicklung einer Ressourcenpolitik werden damit Lücken geschlossen und ein umfassender umweltpolitischer Rahmen entwickelt. Wie sich dieser Rahmen konkretisiert, ist aber Gegenstand zum Teil kontroverser Debatten. Einige Akteure sehen insbesondere in einer Inwertsetzung natürlicher Ressourcen (etwa der Biodiversität) und ggf. auch deren Ökosystemdienstleistungen einen Schlüssel zu einer „Green Economy“. Die Ressourcenstrategie der Europäischen Kommission geht von einem umfassenden Ressourcenbegriff aus, so dass nahezu alle umweltpolitischen Handlungsfelder hier integriert werden könnten. Ressourcenpolitik in dieser Perspektive ist ein Ansatzpunkt um Umweltaspekte in den verschiedenen wirtschaftlichen Sektoren zu integrieren. In anderen Ländern, allen voran in Deutschland, wird dagegen auf die Nutzung von (nicht-energetischen) Rohstoffen fokussiert.

Wie eine Ressourcenpolitik konkret aussehen soll, welche Ressourcen im Vordergrund stehen, welche Ziele damit konkret verbunden sind und welche Maßnahmen ergriffen werden sollen, ist derzeit noch Gegenstand gesellschaftlicher und politischer Debatten. Dabei lassen sich die folgenden Diskurse ausmachen, die im Folgenden vereinfacht zusammengefasst werden.

1. Ressourcenpolitik zur Sicherstellung von Versorgungssicherheit

Ausgangspunkt dieses Diskurses sind die Preisvolatilitäten und die zunehmende Konkurrenz auf den internationalen Rohstoffmärkten mit den Schwellenländern, bei zugleich unveränderter oder gar

zunehmender Abhängigkeit von Rohstoffimporten. Hier steht das Ziel der Versorgungssicherheit der Industrie mit preiswerten Rohstoffen im Vordergrund. Als Indikatoren werden Rohstoffpreise und deren kurzfristige Verfügbarkeit herangezogen. Ansatzpunkte zur Problemlösung sind ein verbesserter Zugang zu Rohstoffen, ein freier Welthandel, die Förderung von Recycling als Rohstoffquelle und der Abbau von Regulierungen, die der inländischen Rohstoffgewinnung entgegenstehen. Ebenfalls als geeigneter Ansatzpunkt zur Problemlösung werden solche Maßnahmen angesehen, mit denen die Effizienz der Rohstoffnutzung in der Industrie verbessert wird. Entsprechend kommen als Instrumente insbesondere Abkommen mit Herkunftsländern in Frage, weiterhin Instrumente, mit denen wirtschaftliche sinnvolle Einsparungen gefördert werden, z.B. durch Instrumente der Innovationspolitik, etwa die Förderung von Forschung und Entwicklung oder Bereitstellung von Mitteln zur Einführung innovativer Technologien oder die Verbreitung von Best Practices.

2. Ressourcenpolitik als Treiber ökologischer Modernisierung

Ausgangspunkt dieses Diskurses ist die Verknappung natürlicher Ressourcen und die schädlichen Umweltwirkungen, die mit deren Nutzung einhergehen. Damit sind ökonomische Risiken verbunden. Zugleich werden in ressourceneffizienten Technologien, beispielsweise ressourcenleichte Werkstoffe oder Recyclingtechnologien, Zukunftsmärkte mit einem enormen und globalen Weltmarktpotential ausgemacht. Ressourcenpolitik ist in dieser Perspektive ein Treiber um entsprechende Innovationen zu stimulieren und die damit verbundenen Märkte zu erschließen. In einer so verstandenen Ressourcenpolitik wird die ökonomische Wachstumsorientierung der Wirtschaft nicht hinterfragt aber gleichzeitig soll der Ressourcenverbrauch und die damit verbundenen Umweltwirkungen verringert werden. Der Ressourcenbegriff kann in dieser Perspektive eng, d.h. auf Rohstoffe zugeschnitten werden, wobei aber auch Umwelteffekte der Rohstoffgewinnung und -nutzung betrachtet werden. Entsprechend werden Indikatoren-Sets vorgeschlagen, die sowohl die Effizienz der Rohstoffnutzung als Leitindikator anzeigen (z.B. Rohstoffproduktivität) als auch qualitative Aspekte wie bspw. Umweltwirkungen mit einbeziehen. Instrumente dieses Diskurses schließen solche ein, die eine Nachfrage nach ressourceneffizienten Technologien fördern. Dies kann neben Produktstandards auch die Inwertsetzung von bisher nicht gehandelten Ressourcen oder die Anhebung von Preisen für Rohstoffe z.B. durch Steuern und Abgaben, beinhalten.

3. Ressourcenpolitik zur Einhaltung planetarer Grenzen

Eine weitere Perspektive auf die Nutzung natürlicher Ressourcen sind die damit verbundenen Eingriffe in Ökosysteme, die durch die Entnahme oder die Nutzung ge- oder gar zerstört werden. In dieser Perspektive sollen Ökosysteme (oder zumindest: Ökosystemdienstleistungen) erhalten bleiben, idealerweise frei von menschlichen Eingriffen. Der Ressourcenbegriff ist notwendigerweise breit angelegt und umfasst Land, Wasser, Böden, Biodiversität, Luft, Klima. Aus diesen Ressourcen werden Ökosystemdienstleistungen erbracht, die menschliches Leben und Wirtschaften überhaupt erst ermöglichen. Die Begrenztheit natürlicher Ressourcen wird betont, etwa die verfügbare Fläche, die Wassermenge oder die Biodiversität. Entsprechend muss in dieser Perspektive der absolute Verbrauch begrenzt und die vorhandenen Ressourcen nachhaltig, gerecht und effizient genutzt werden.

Eine Wurzel dieser Sichtweise liegt im traditionellen Naturschutz. Das anzustrebende Ideal sind in dieser Perspektive ungestörte und unveränderte Ökosysteme. Indikatoren für eine erfolgreiche Ressourcenschonung sind geschützte Flächen, die Artenvielfalt, die Qualität von Luft, Böden oder Was-

ser. Der Ressourcenbegriff ist so umfassend, dass nahezu alle traditionellen umweltpolitischen Handlungsfelder einbezogen werden.

Eine weitere Wurzel dieser Perspektive liegt im Konzept von Ökosystemdienstleistungen. Damit werden die (im engeren Sinne) ökonomischen Leistungen bezeichnet, die von natürlichen Systemen für Menschen und deren Wirtschaften erbracht werden. Das Konzept hat in der jüngsten Vergangenheit auch im außerwissenschaftlichen Bereich Einfluss gewonnen, z.B. im Rahmen des Millennium Ecosystem Assessment oder der TEEB Studie. Da Ökosystemdienstleistungen nicht beliebig vermehrbar sind wird in dieser Perspektive die Notwendigkeit eines umfassenden Ressourcenschutzes betont, um deren Bereitstellung zu sichern. Im Unterschied zu der Sichtweise des Naturschutzes sind aus der Sichtweise von Ökosystemdienstleistungen Eingriffe und die Nutzung von natürlichen Ressourcen durchaus akzeptabel.

4. Ressourcenpolitik als Kritik des dominanten Wirtschaftsmodells

Eine pointierte Kritik von umweltpolitischen Ansätzen, die auf Innovationen und Effizienzverbesserung setzen, wird als Kritik des gesamten Wirtschafts- und Wohlstandsmodell formuliert. Ein Wirtschaftssystem, das immer weiter wächst muss – bei allen Effizienzverbesserungen – an natürliche Grenzen stoßen. Rebound-Effekte machen Anstrengungen zur Verbesserung der Effizienz wieder zunichte. Im weitesten Sinne werden solche Rebound Effekte auf gesamtwirtschaftlicher Ebene verstanden: Aus der Logik von Wettbewerb und immerwährender Innovation ergibt sich, dass Produkte durch Produktivitätssteigerungen zu immer niedrigeren Preisen angeboten werden. Für die dadurch frei werdenden verfügbaren Einkommen werden immer neue und immer mehr Produkte und Dienstleistungen konsumiert. Das Ausmaß heutigen Konsums von Flugreisen, Automobilität, Wohnraum, exotischen Lebensmitteln, elektronische Gadgets usw. wären noch vor wenigen Jahren undenkbar gewesen. Es wird darauf hingewiesen, dass dieses Ausmaß des Konsums das Resultat von – nicht zuletzt durch globalisierten Handel – immer billigeren Verfügbarkeit von Ressourcen und den wachsenden Konsummöglichkeiten ist.

In dieser Perspektive ist es das Ziel, nicht nur den absoluten Ressourcenverbrauch zu reduzieren, sondern auch das Wirtschafts- und Wohlfahrtsmodell in einer Weise (um)zu gestalten, dass wirtschaftliches Wachstum nicht mehr das Ziel des Wirtschaftens ist, sondern andere Wohlfahrtsindikatoren, z.B. Wohlbefinden zentral gestellt werden.

Lebensstile, die sich um einen stetig zunehmenden privaten Konsum drehen, werden genauso kritisiert, wie der zunehmende internationale Handel mit Rohstoffen und Produkten. Es werden Vorschläge für eine Postwachstumsökonomie gemacht, vielfach beinhaltet dies auch eine Dezentralisierung und Regionalisierung des Wirtschaftens. Damit einhergehende materielle Einschränkungen sollen durch andere individuelle Entfaltungsmöglichkeiten ersetzt werden.

Perspektiven einer Ressourcenpolitik

In einer statischen Perspektive scheinen sich diese Ansatzpunkte gegenseitig auszuschließen. Ob Ressourcen billiger zur Verfügung gestellt werden um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie weiter zu verbessern, ob dafür Preise verlangt oder erhöht werden sollen um Innovationen und deren Aus-

breitung zu stimulieren oder gar den absoluten Verbrauch zu reduzieren - diese Vorstellungen einer Ressourcenpolitik scheinen unvereinbar zu sein.

In einer langfristigen Perspektive sind aber Gemeinsamkeiten vorstellbar. Daher sind Szenarien im Rahmen von Modellrechnungen oder Foresightprozessen, in denen die wirtschaftlichen Auswirkungen von Ressourcenverknappung durchgespielt werden und politische Optionen erkundet werden um den langfristigen Herausforderungen gerecht zu werden, ein geeigneter Ansatzpunkt um Ressourcenpolitik zu gestalten.

Vor dem Hintergrund dieser zum Teil wiederstreitenden Erwartungen an die Ausgestaltung einer Ressourcenpolitik gilt es:

- Gemeinsamkeiten und Unterschiede in den gesellschaftlichen Debatten zu identifizieren und daraus Ansatzpunkte für Zielsysteme einer Ressourcenpolitik, die dazugehörigen Indikatoren und Instrumente zu entwickeln um diese Ziele zu erreichen.
- Szenarien zu entwickeln um den langfristigen Handlungsbedarf aus Ressourcenverknappung, zunehmender Konkurrenz auf den Weltmärkten, den langfristigen Umwelt- und Sozialfolgen der Ressourcennutzung zu erkunden und strategische Ansatzpunkte zu identifizieren.
- Die ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen und die rechtliche Zulässigkeit von Instrumenten zu analysieren um der Politik Ansatzpunkte zu geben die Ziele einer Ressourcenpolitik zu erreichen.

In dem Projekt "Ressourcenpolitik", das im Auftrag des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes bearbeitet wird, geht es darum, diese sich entwickelnde Debatte um die Ressourcenpolitik in Deutschland aus politikwissenschaftlicher, juristischer und ökonomischer Perspektive zu begleiten und Impulse zu setzen. U.a. wird die Debatte zu Zielen und Indikatoren systematisch analysiert und Optionen für die Auswahl, die Operationalisierung und die Priorisierung von Zielen einer Ressourcenpolitik herausgearbeitet. Politikinstrumente werden hinsichtlich ihrer Potenziale zur Steigerung von Ressourceneffizienz und Ressourcenschonung untersucht und mögliche Folgen werden abgeschätzt. Die identifizierten Politikinstrumente werden einer umweltökonomischen Wirkungsanalyse unterzogen. Es werden quantitative Simulationen durchgeführt und qualitative Szenarien entwickelt. Darüber hinaus werden wissenschaftlich fundierte und zielgerichtete Debattenbeiträge, insbesondere zu den Potentialen und Chancen einer forcierten Ressourceneffizienz, erarbeitet und die Vernetzung mit weiteren Forschungsprojekten und Akteuren aus Wissenschaft, Forschung und Politik, vorangetrieben.

Mehr Information zum Projekt finden Sie auf der Website: www.ressourcenpolitik.de