

Ressourcenschonungspolitik in der EU

Eine Zusammenschau politischer Strategiepapiere von den Anfängen bis heute

Susanne Langsdorf

12. März 2021

Kontakt

Susanne Langsdorf
Fellow
Ecologic Institut
Pfalzburger Straße 43/44
10717 Berlin

E-Mail: Susanne.Langsdorf@ecologic.eu

Vorgeschlagene Zitierweise

Langsdorf, Susanne (2021): Ressourcenschonungspolitik in der EU. Eine Zusammenschau politischer Strategiepapiere von den Anfängen bis heute. Ecologic Institut, Berlin.

Danksagung

Die Autorin dankt Jens Günther vom Umweltbundesamt und Martin Hirschnitz-Garbers vom Ecologic Institut für ihre hilfreichen Kommentare, Verbesserungsvorschläge und Unterstützung.

Dieser Bericht wurde durch das Umweltbundesamt im Rahmen des Projekts „Erkennen und Bewerten der Wechselwirkungen von internationaler Klima- und Ressourcenschonungspolitik (WIRK)“ gefördert.

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei der Autorin.

Bildquelle

Fotolia_©donfiore_S

Ecologic Institut: Wissenschaft und Forschung für eine nachhaltige Welt

Das Ecologic Institut ist ein unabhängiger Think Tank für umweltpolitische Forschung, Analyse und Beratung. Seit seiner Gründung 1995 bringt das Institut neue Erkenntnisse und Ideen in die Umweltpolitik ein. Es fördert nachhaltige Entwicklung und trägt zur Verbesserung der umweltpolitischen Praxis bei. Seine Forschung zielt dabei auch auf die Integration von Umweltbelangen in andere Politikfelder. Ein besonderes Anliegen ist es darüber hinaus, die europäischen und internationalen Dimensionen in Forschung, Bildung und dem umweltpolitischen Diskurs zu stärken. Das Ecologic Institut ist mit Büros in Berlin, Brüssel und Washington DC präsent.

Heute arbeiten über 100 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter für das Ecologic Institut. Sie kommen aus über 25 Ländern. Mit ihrer vielfältigen Expertise decken sie die gesamte Bandbreite der Umweltpolitik, nachhaltigen Entwicklung und sozial-ökologischen Forschung ab. Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Ecologic Instituts forschen in inter- und transdisziplinären Projekten. Sie beforschen, begleiten und evaluieren nationale, europäische und internationale Politikprozesse und bringen Akteure aus Wissenschaft, Politik und Praxis zusammen. Das Ergebnis sind fundierte Analysen und praktische Empfehlungen. In Zusammenarbeit mit führenden US-amerikanischen und deutschen Universitäten ist das Institut in der Lehre aktiv.

Das Ecologic Institut finanziert sich als privates, gemeinnütziges Institut durch Projekte. Geldgeber sind u.a. die [Europäische Kommission](#), das [Europäische Parlament](#), das [Bundesumweltministerium](#), das [Bundesforschungsministerium](#), das [Umweltbundesamt](#) sowie diverse Stiftungen.

Das Ecologic Institut ist Mitglied des [Ecological Research Network](#) (Ecornet).

Das Ecologic Institut ist gemeinnützig, Spenden sind steuerlich absetzbar.

Das Ecologic Institute in Washington DC ist eine IRC 501 (c) (3) non-profit organisation.

Weitere Informationen: www.ecologic.eu

Zusammenfassung

In diesem Papier werden die politischen Schlüsseldokumente der europäischen Ressourcenpolitik vorgestellt und Entwicklungslinien nachgezeichnet.

Die Analyse zeigt, dass geänderte Schwerpunkte in den Politikpapieren fast ausschließlich auf geänderte politische Rahmenbedingungen zurückzuführen sind; nicht jedoch darauf, dass die zugrundeliegenden Probleme zufriedenstellend gelöst worden wären.

Neben den politischen Konstellationen sind die jeweiligen Papiere zu einem gewissen Maße durch den Zeitgeist geprägt – der Einzug einiger Themen lässt sich eher aus der prominenten Rolle der Themen während der Entstehungszeit erklären, als aus der ressourcenpolitischen Notwendigkeit heraus. Ein Beispiel hierfür ist das Thema „Städte“, welches aktuell große politische Aufmerksamkeit erhält. Des Weiteren haben sich Akzente auch aufgrund neuer Herausforderungen und der Erweiterung der Wissensgrundlage geändert, ein Beispiel dafür ist der Einzug der Produktwertschöpfungskette „Textilien“ im jüngsten Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft (2020).

Eine kohärente Entwicklungslinie hinsichtlich der Themen oder Schwerpunkte lässt sich schwer ausmachen, auch hinsichtlich des Ambitionsniveaus lässt sich keine klare Entwicklung „von niedrig zu hoch“ nachzeichnen. Eher ließe sich von Wellenbewegungen sprechen: die Erwähnung von „Ressourcen“ in frühen umweltpolitischen Dokumenten wie der Stockholmer Erklärung zeichneten sich durch hohe Nachhaltigkeitsziele ohne politische Substanz aus. In den Umweltaktionsprogrammen vor der „eigenständigen Ressourcenpolitik“ ab 2005 (mit der „Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“) gab es einen Fokus auf „Abfall“ und bis heute bleibt dieser Bereich der ressourcenpolitische Bereich mit den detailliertesten verbindlichen Regelungen. Ab 2005 gab es eine Verschiebung hin zu Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz, im Zuge der Finanzkrise wurde Ressourcenpolitik jedoch primär unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erarbeitet. Mit dem Kreislaufwirtschaftspaket 2015 verengte sich der Fokus wieder verstärkt auf Abfall- und Recycling, weg von Diskussionen um Gesamtverbräuche oder Ressourcenschonungsaspekte. Die jüngsten politischen Dokumente – insbesondere das neue Kreislaufwirtschaftspaket (2020) – zeichnen sich durch eine Fülle an konkreten Maßnahmenvorschlägen aus, gleiches ließe sich jedoch auch über den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa von 2011 sagen. Es lässt sich in den neuen Dokumenten jedoch eine Verschiebung vom Ende der Wertschöpfungskette hin zum Anfang feststellen – Produktdesign wird im neuen Kreislaufwirtschaftspaket eine bedeutendere Rolle zugeschrieben und es werden konkrete Vorschläge geliefert, wie beispielsweise das Recht auf Reparatur.

Gemeinsam ist allen Dokumenten das Ziel, Wirtschaftswachstum von Ressourcennutzung zu entkoppeln. Sogar das vermeintlich radikale Ziel einer Umgestaltung der Wirtschaft, wie es der „Europäische Grüne Deal“ fordert, ist mitnichten eine Neuerung, sondern u.a. im Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa von 2011 ein Kernthema. Ein konkretes quantitatives Ziel zur Reduktion der Ressourcennutzung oder der Steigerung der Ressourceneffizienz enthält keines der untersuchten Dokumente.

Mit dem Schritt zur Verbindlichkeit steht und fällt der Erfolg der aktuellen Ressourcenschonungspolitik. Gelingt es der aktuellen Kommission und den Mitgliedsländern die Ankündigungen des Aktionsplans für Kreislaufwirtschaft, des „Europäischen Grünen Deals“ und der neuen Industriestrategie in verbindliche Regelungen zu gießen, könnte dies einen Durchbruch in der europäischen Ressourcenpolitik bedeuten.

Inhaltsverzeichnis

	Ecologic Institut: Wissenschaft und Forschung für eine nachhaltige Welt	ii
	Zusammenfassung	iii
	Abkürzungen	v
1	Einleitung	1
2	Akteure und ihre Instrumente	6
3	Entwicklung der Ressourcenschonungspolitik in Europa: Von Knappheit über Effizienz zur Kreislaufwirtschaft	7
3.1	Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (2005).....	9
3.2	Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020 (2011)	12
3.3	Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa (2011).....	13
3.4	Das EU-Kreislaufwirtschaftspaket 2015 und der „Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“	17
3.5	Weitere relevante Politikstrategien.....	21
4	Ressourcenschonung Heute: Grüne Deals und Kreislaufwirtschaft	23
4.1	Der europäische Grüne Deal	23
4.2	Eine neue Industriestrategie für Europa	25
4.3	Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa	26
5	Zusammenfassung und Fazit: Entwicklungslinien der Ressourcenschonungspolitik und wo stehen wir heute	30
6	Quellenverzeichnis	36

Abkürzungen

BIP	Bruttoinlandsprodukt
DMC	Domestic Material Consumption
DMI	Direct Material Input
EP	Europäisches Parlament
IKT	Informations- und Kommunikationstechnik
IRP	International Resource Panel
RMC	Raw Material Consumption
TMC	Total Material Consumption
TMR	Total Material Requirement

1 Einleitung

Als „natürliche Ressource“ lassen sich zunächst einmal alle Naturschätze begreifen, die durch Volkswirtschaften genutzt werden.¹ Spezifischer werden dazu biotische² und abiotische Ressourcen,³ Wasser, Luft, Boden und Land⁴ gezählt; teilweise werden auch Biodiversität⁵ und strömende Ressourcen, wie Wind, Solarenergie und thermische Energie⁶ sowie Ökosystemdienstleistungen⁷ unter dem Begriff erfasst. In diesem Bericht werden darunter jeweils die Ressourcen verstanden, die in den untersuchten politischen Dokumenten behandelt werden.

Natürliche Ressourcen beinhalten mithin nahezu alle uns umgebende Materie, Raum und Energie. Der Begriff umschließt die Grundlagen des Lebens und die Lebewesen selbst.⁸ Ressourcennutzung geht meist mit erheblichen negativen Auswirkungen auf die Umwelt einher, der Abbau abiotischer Rohstoffe oder der Anbau biotischer Rohstoffe beeinträchtigt eine Vielzahl anderer Ressourcen, wie Wasser, Boden oder Luft. Ganze Ökosysteme werden teils dauerhaft verändert und die Biodiversität minimiert. Da Ursache-Wirkungszusammenhänge zwischen (zumeist) wirtschaftlichen Aktivitäten, wie dem Rohstoffabbau, und Umwelteffekten oftmals nicht endgültig geklärt sind, gilt in der Umweltpolitik der EU grundsätzlich das Vorsorgeprinzip.⁹ In der politischen Realität, die sich in den Dokumenten zur Ressourcenschonung in der EU widerspiegelt, stehen jedoch meist die wirtschaftlichen Aspekte der Ressourcennutzung durch den Menschen im Vordergrund. Die Verfügbarkeit natürlicher Ressourcen ist für die Wirtschaft von größter Bedeutung. Unterbrechungen in der Versorgungskette, die zu einer Verknappung eines einzigen Rohstoffs führen, können gravierende wirtschaftliche und soziale Auswirkungen haben. Des Weiteren werden Ressourcen als Senken für Abfallprodukte des industriellen Wirtschaftens, wie Emissionen und Müll benötigt.¹⁰ Die Möglichkeit, Ressourcennutzung, Ressourceneffizienz oder Ressourcenerschöpfung zu messen und zu modellieren, ergab sich jedoch erst mit der Weiterentwicklung der Rechenleistung von Computersimulationen. 1972 berechneten Forscher*innen die damals bekannten Reserven einer Reihe von Rohstoffen gegen

¹ International Resource Panel (IRP). Glossary. URL: <https://www.resourcepanel.org/glossary>; abgerufen am 25.04.2020.

² Rohstoffe aus Land- und Forstwirtschaft sowie Fischerei. Wissenschaftlich definiert zählen zu dieser „Biomasse“ alle Stoffe organischer Herkunft, die nicht fossilisiert sind. Siehe: Kaltschmitt, Martin et al. (Hrsg.) 2009. Energie aus Biomasse-Grundlagen, Techniken, Verfahren. Heidelberg.

³ Fossile Energieträger, Metalle, Mineralien.

⁴ Siehe IRP Glossary. URL: <https://www.resourcepanel.org/glossar> (ohne „Boden“); Europäische Kommission 2011a. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020, KOM(2011) 21, Brüssel (ohne „Land“); Beispielsweise in Europäische Kommission 2011b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571, Brüssel („Raw Materials“ statt abiotische und biotische Ressourcen).

⁵ Beispielsweise in Europäische Kommission 2011b.

⁶ Beispielsweise im deutschen Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) BMUB 2016. Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II. Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Berlin.

⁷ Europäische Kommission 2011 a („Ecosystems“); Europäische Kommission 2011 b

⁸ In Deutschland ist neben der Definition aus ProgRess die Definition des Umweltbundesamtes im „Glossar zum Ressourcenschutz“ prägend, sie umfasst Primärrohstoffe, Fläche, Umweltmedien (Wasser, Boden, Luft), strömende Ressourcen (z. B. Erdwärme) und Biodiversität. Der VDI hat eine Richtlinie zur Ressourceneffizienz erarbeitet, die auf diese Definition aufbaut (VDI 4800).

⁹ Art. 191 Abs. 2 S. 2 AEUV

¹⁰ Für eine Diskussion verschiedener Schutzgüter siehe: Schmidt, Mario 2014. Zu den Schutzziele der Ressourceneffizienz. uwf 22:147–152, S. 249ff.

wachsende Verbrauchsdaten in einer Reihe von Szenarien. Die Ergebnisse wurden in der Studie "Grenzen des Wachstums" veröffentlicht und folgten einer Peak-Logik, die der Geophysiker M. King Hubbert in den fünfziger Jahren für die Ölproduktion entwickelt hatte und die auch in den folgenden Jahren insbesondere in der Peak-Oil Debatte Aufmerksamkeit erfuhr. Aufgrund des dramatischen Anstiegs der Ressourceninanspruchnahme und teils des Ressourcenverbrauchs in den vergangenen Jahrzehnten wurde die Peak-Logik für eine Reihe von Rohstoffen diskutiert und gar ein „Peak-everything“¹¹ befürchtet. Für verschiedene nicht-erneuerbare Rohstoffe wurde bzw. wird die Möglichkeit, bereits jenseits der Maximalförderung zu liegen und auf die Erschöpfung zuzusteuern, diskutiert.¹²

Andere Autor*innen haben jedoch das Peak-Konzept kritisiert und argumentieren, dass "aus geologischer Sicht die Verfügbarkeit [von Mineralien] unbestimmt ist"¹³ und weisen darauf hin, dass "nur wenige Prozent der Erdoberfläche und des Untergrundes erkundet worden sind", was enorme Möglichkeiten für Lagerstätten hinterlasse.¹⁴ Dabei ist allerdings anzumerken, dass auch die Befürworter*innen des Konzepts üblicherweise nicht von der „geologischen Erschöpfung“ sprechen, sondern von einer „ökonomischen Erschöpfung“, d.h. dass die verbleibenden Lagerstätten mit der verfügbaren Technik nicht gewinnbringend abgebaut werden können. Die Kritiker*innen konnten auch aufführen, dass die beispielsweise im Bericht „Limits to Growth“ angekündigte Erschöpfung von Platin, Gold, Zink, Blei, Silber, Zinn und Uran immer noch nicht eingetreten ist und auch das Datum für „peak oil“ immer wieder in die Zukunft verschoben wurde.¹⁵

Die frühe europäische Ressourcenschonungspolitik wurde vor dem Hintergrund dieser Gemengelage entworfen. Auf der einen Seite stand der enorme Anstieg der Ressourcennutzung auf den man politisch antworten wollte, auf der anderen Seite waren die befürchteten Katastrophen, Ressourcenerschöpfung oder zumindest dramatische Fluktuationen in der Verfügbarkeit, bisher ausgeblieben. Das größte wirtschaftliche Problem waren die Preissteigerungen. So hält die erste „Thematische Strategie für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ fest:

„In den siebziger Jahren, (...) gaben die Knappheit der natürlichen Ressourcen und die Grenzen des Wachstums Anlass zu großer Besorgnis. Wie (...) bereits gesagt wurde, hat sich die Knappheit ökologisch als weniger problematisch als vorhergesagt herausgestellt. Es gibt noch fossile Brennstoffe und der Markt hat die Knappheit über die Preise reguliert. Die Nutzung vieler Metalle und Mineralien ist weniger wegen einer Erschöpfung der Reserven als infolge veränderter Techniken zurückgegangen. Allerdings können eine stark wachsende Nachfrage und Versorgungsengpässe zu akuten ökonomischen und ökologischen Problemen führen, wie die jüngsten Preiserhöhungen bei vielen Rohstoffen gezeigt haben.“¹⁶

¹¹ Heinberg, Richard 2007. Peak Everything: Waking Up to the Century of Declines, Global Public Media.

¹², Bleischwitz, Raimund et al. 2009. Eco-Innovation - putting the EU on the path to a resource and energy efficient economy, Wuppertal Spezial, No. 38, Wuppertal; Pandey, Ashutosh 2019. Is the world running out of gold? URL: <https://www.dw.com/en/is-the-world-running-out-of-gold/a-47974833>.

¹³ Ericsson, Magnus/ Söderholm, Patrik 2010. Mineral Depletion and Peak Production. Polinares Project working paper Nr. 7.

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Butler, Nick 2017. Beyond peak oil. URL: <https://www.ft.com/content/4b7f788f-87af-3295-afb3-a2e6ad1eddf5>.

¹⁶ Europäische Kommission 2005a. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. KOM(2005) 670, Brüssel.

Dieses Verständnis hatte eine Reihe politischer Folgen: „Ressourcenschonung“, d.h. die sparsame Nutzung natürlicher Ressourcen mit dem Ziel der Erhaltung ihrer Menge und Funktion,¹⁷ hat in der Vergangenheit wenig politische Aufmerksamkeit erfahren und bis heute nimmt das Thema in der öffentlichen Debatte wenig Raum ein, vergleicht man es mit von Politik und Öffentlichkeit als dringlich angesehenen Umweltproblemen, wie Klimawandel oder Plastikverschmutzung. Folglich blieb auch das Ambitionsniveau auf europäischer Ebene eher niedrig, die europäische Politik fokussierte zunächst eher auf Ressourceneffizienz,¹⁸ statt auf Ressourcenschonung und auch absolute Verbrauchsziele oder Obergrenzen wurden (und werden) nicht angestrebt. Ressourcenschonungspolitik blieb überdies eher Thema politischer Dokumente, wie „Strategien“ oder „Fahrplänen“, verbindliche Regelungen blieben vornehmlich auf den Abfallbereich begrenzt.

Neben den Fragen der Ressourcennutzung und des Ressourcenverbrauchs stehen in der Ressourcenpolitik die Umweltauswirkungen des Rohstoffabbaus und der Ressourcennutzung im Fokus. In Anbetracht zurückgehender Erzgehalte, schwieriger erreichbarer Minen oder auch ausgelaugter Böden muss für die Zukunft sogar mit größeren Umwelteffekten durch Rohstoffabbau und Landwirtschaft gerechnet werden.¹⁹ Die Formulierung in der „Thematischen Strategie“ von 2005, dass die „Knappheit ökologisch [...] weniger problematisch als vorhergesagt“ sei, verdeutlicht das niedrige politische Problembewusstsein doppelt: Vermutlich war in diesem Zusammenhang die „geologische Verfügbarkeit“ gemeint, die ökologischen Auswirkungen des Rohstoffabbaus waren - und sind - erheblich.

Nach diesen Anfängen hat sich die europäische Ressourcenpolitik in den vergangenen 15 Jahren im Rahmen der allgemeinen Politiklinien und Geschehnisse, wie beispielsweise der Finanzkrise oder auch zunehmend dem Klimawandel entwickelt. Nicht zuletzt hat sich die Wissensbasis in den vergangenen Jahren stetig erweitert. Die Datenlage über Vorkommen, Materialflüsse und Umweltfolgen von Ressourcennutzung wurde verbessert. Zuletzt stand insbesondere die Erweiterung des Wissens über die Zusammenhänge zwischen Ressourcennutzung und anderen Umweltproblemen im Vordergrund (Stichwort „Ressourcen-Nexus“). Diese Entwicklungen haben ebenfalls Einfluss auf die europäische Ressourcenpolitik genommen.

Doch wie genau? Wie hat sich die europäische Ressourcenpolitik in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten entwickelt? Welche Entwicklungslinien zeigt der Blick in die politischen Dokumente der vergangenen Jahre? Welche Ziele werden in den verschiedenen Strategien genannt und welche Ziele wurden verbindlich festgeschrieben? Inwieweit unterscheiden sich die Ziele, die vorgeschlagenen Wege und das Ambitionsniveau? Was wurde in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten erreicht und wo stehen wir heute? Diesen Fragen widmet sich das vorliegende Papier.

¹⁷ Umweltbundesamt (UBA) 2012. Glossar zum Ressourcenschutz. Dessau-Roßlau.

¹⁸ „Ressourceneffizienz“ steht, wie der Name besagt, für die effizientere Nutzung von Ressourcen, d.h. weniger Ressourcenverbrauch für die Schaffung eines wirtschaftlichen Nutzens bzw. einer wirtschaftlichen Einheit. Üblicherweise wird sie als „Ressourcenproduktivität“ = BIP in €/Materialverbrauch in kg berechnet, wobei der Nenner in der offiziellen europäischen Statistik immer noch „Domestic Material Consumption“ ist. (Siehe zu den verschiedenen Indikatoren beispielsweise UBA 2012. Glossar zum Ressourcenschutz). Die Ressourceneffizienz sagt also nichts über absolute Nutzung oder Verbrauch von Ressourcen aus.

¹⁹ Rötzer, Nadine/ Schmidt, Mario 2018. Decreasing Metal Ore Grades—Is the Fear of Resource Depletion Justified? In: Resources 2018, 7, 88; Calvo, Guiomar et al. 2016. Decreasing Ore Grades in Global Metallic Mining: A Theoretical Issue or a Global Reality? Resources 2016, 5, 36.

Im folgenden Kapitel stellen wir als Einstieg knapp die relevanten Akteure vor, welche die europäische Ressourcenschonungspolitik vorantreiben – oder auch bremsen. Daraufgehend werden die wichtigsten politischen Dokumente und Meilensteine der europäischen Ressourcenpolitik von ihren Anfängen bis in die jüngste Vergangenheit dargestellt.

In einem kurzen Auftakt werden einige relevante Dokumente seit den siebziger Jahren angerissen, die einen Ressourcenbezug aufweisen, um die Wurzeln des Politikfeldes besser zu verstehen. Das erste intensiver betrachtete Dokument ist dann die „Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ von 2005. Es folgen die „Leitinitiative für ein Ressourcenschonendes Europa“ und der „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ von 2011 sowie das Kreislaufwirtschaftspaket 2015 und der „Aktionsplan der EU für Kreislaufwirtschaft“ von 2015. Der Fokus liegt dabei auf den Kernthemen und den Zielen der jeweiligen Dokumente. Das Kapitel schließt mit einer Kurzvorstellung weiterer relevanter politischer Dokumente, die im Rahmen dieses Papiers nicht im Detail betrachtet werden können, aber in der Zusammenschau die größeren Schwerpunktsetzungen verdeutlichen helfen.

Im Anschluss folgt der detaillierte Blick in die heute aktuellen politischen Dokumente, namentlich „Der europäische grüne Deal“ von 2019, die „Neue Industriestrategie für Europa“ und den „Neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft“ von 2020. Der Aktionsplan wird etwas stärker auf die Entwicklungen seit dem ersten Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft von 2015 abgeklopft.

Welche Ziele enthalten die neuen Dokumente, auf welche Maßnahmen wird gesetzt? Gibt es eine Themenverschiebung und welche jüngeren Entwicklungen spiegeln die Themen wieder: Neue Herausforderungen oder bereits erzielte Erfolge?

Das Papier schließt mit einer Zusammenschau in der die großen Entwicklungslinien nachgezeichnet werden und einem Fazit.

Hintergrundinfo: Materialinanspruchnahme in Europa

Die europäische Materialinanspruchnahme (gemessen in „Domestic Material Consumption“) wird seit 2000 gemessen und ist seitdem minimal gesunken, allerdings bei steigendem BIP. D.h. die Ressourcenproduktivität, der europäische Leitindikator für Ressourceneffizienz, ist seit 2000 nahezu um 40% gestiegen (Quelle: Eurostat 2020b). Die europäische Materialnutzung pro Kopf ist im gleichen Zeitraum von über 15 Tonnen pro Kopf auf rund 14 Tonnen pro Kopf^a gesunken. Dies scheint eine Entwicklung in die richtige Richtung zu sein, wenn auch der Materialbedarf weiterhin über dem globalen Durchschnitt von rund 12 Tonnen pro Kopf liegt (2000: 8,8 t/Kopf) (Quelle: Eurostat 2020c) und deutlich über den 5t/Kopf,^b die von wissenschaftlicher Seite als nachhaltiges Ziel für den Materialverbrauch errechnet und vorgeschlagen wurden. Bei näherer Betrachtung zeigt sich jedoch, dass das Erreichte nicht unbedingt von erfolgreicher Ressourcenschonung kündigt, sondern eher der wirtschaftlichen Entwicklung der letzten zwei Jahrzehnte geschuldet ist. Bis 2008 stiegen das BIP und der innereuropäische Materialkonsum parallel zueinander, die Steigerung der Ressourcenproduktivität begann erst nach der Finanzkrise.^c

Der inländische Materialkonsum setzt sich aus fossilen Energieträgern, nicht-metallischen Mineralien, Metallen und Biomasse zusammen. Die sogenannten nicht-metallischen Mineralien bestehen hauptsächlich aus Baumineralen wie Sand und Kies. Der Blick in die Daten verrät nun, dass nach 2008 vor allem der Rückgang an Bauaktivitäten und der damit verbundene Rückgang an Baumineralien für die Verringerung des Materialbedarfs verantwortlich waren.^d Die jüngsten verfügbaren Daten spiegeln die Erholung der europäischen Bauindustrie wieder: der innereuropäische Materialverbrauch ist zwischen 2016-2018 gestiegen, die Ressourcenproduktivität ist zuletzt gesunken. Angesichts der aktuellen Corona-Krise und der zu erwartenden wirtschaftlichen Rezession wird der Rohstoffbedarf in den kommenden Jahren voraussichtlich wieder rückgängig sein – staatliche (Bau)Investitionen könnten diesen Trend abschwächen oder gar umkehren. Es wird also bis auf Weiteres nicht einfach sein, die politisch induzierten Ressourcenschonungseffekte an der Entwicklung des innereuropäischen Materialverbrauchs abzulesen.

^a: Vorläufige Schätzung von Eurostat für EU 27 (2019).

^b: Für eine Auflistung von Zielvorschlägen siehe Bringezu, Stefan 2015. Possible Target Corridor for Sustainable Use of Global Material Resources. In: Resources 2015/4, 25-54. Andere Ziele umfassen 5t/Kopf DMC (Vorschlag von BIO Intelligence 2012), 10t/Kopf TMC_{abiot} Vorschlag von Bringezu 2009, 8t/Kopf TMR (Vorschlag von Lettenmeier et al. 2014).

^c: Von 2000-2007 stieg die Materialinanspruchnahme pro Kopf (in DMC) von 15,1 auf 16,6 Tonnen, 2008 sank sie leicht und bis 2009 deutlich um rund 2 Tonnen. Abgesehen von einem Anstieg auf 15, 2 Tonnen in 2011 pendelte die Materialinanspruchnahme pro Kopf um die 14 Tonnen Marke, 2013-2016 leicht darunter, seit 2017 wieder über 14 Tonnen/Kopf.

^d: Siehe für RMC Eurostat (Daten von Oktober 2019). Material flow accounts statistics - material footprints. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Material_flow_accounts_statistics_-_material_footprints. Siehe für DMC Eurostat 2020a. Development of domestic material consumption by main material category, EU-27, 2000-2018. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_domestic_material_consumption_by_main_material_category,_EU-27,_2000-2018.png. Hier zeigt sich nach 2008 auch ein steiler Rückgang des Metallkonsums. Die Nachfrage stieg jedoch im Vergleich zu nicht-metallischen Mineralien relativ schnell wieder an und macht ohnehin nur rund 5% in der DMC Zusammensetzung aus. Nicht-metallische Mineralien machen knapp die Hälfte des DMC aus.

2 Akteure und ihre Instrumente

Grundsätzlich sind die wichtigsten Akteure der Ressourcenschonungspolitik in Europa, analog zu anderen Politikfeldern, die Europäische Kommission, das Europäische Parlament und der Rat.

Da es sich jedoch bei allen inhaltlichen Kerndokumenten zur Ressourcenschonung um sogenannte „Mitteilungen“ handelt, ist die Kommission die prominenteste Akteurin. „Mitteilungen“ der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen sind rechtlich unverbindliche Handlungsinstrumente die allenfalls zur Auslegung von Sekundärrecht herangezogen werden können. Sie können allerdings gesetzgeberische Maßnahmen vorbereiten und ankündigen sowie eine gewisse Orientierungswirkung entfalten.²⁰ Die Kommission hat auch hier das Initiativrecht inne, ihr kommt somit die größte Gestaltungsmacht zu. Die Mitteilungen können vom Europäischen Parlament und dem Rat in Entschließungsanträgen angenommen werden, die in diesen Antworten ihre Position zu den Vorschlägen äußern und somit den weiteren Prozess andeuten. In der Tendenz fallen die Entschließungen des Europäischen Parlaments im Bereich Ressourcenschonung aus umweltpolitischer Sicht ambitionierter aus, als die Mitteilungen der Kommission. Der Rat hat über einzelne Mitgliedsstaaten – ebenfalls aus umweltpolitischer Sicht – oftmals eine eher bremsende Rolle.

Neben den Abläufen zwischen den Institutionen sind jedoch auch die Abläufe und Zuständigkeiten zwischen den Generaldirektionen von Bedeutung. Einen Einblick in die internen Aushandlungsprozesse gaben die Geschehnisse rund um das zurückgezogene Kreislaufwirtschaftspaket 2014 und das Kreislaufwirtschaftspaket 2015. Das Kreislaufwirtschaftspaket 2014 wurde unter der Generaldirektion Umwelt und dem damaligen Umweltkommissar Potocnik erarbeitet. Dieses Paket wurde trotz der Bedenken von Parlament und Rat mit dem Wechsel von der Kommission Barroso II zur Juncker Kommission zurückgezogen. 2015 wurde ein neues Kreislaufwirtschaftspaket, dann unter der Federführung der Generaldirektion Binnenmarkt und Industrie veröffentlicht. Der Wechsel der verantwortlichen Generaldirektion ist eher unüblich und zeigte die Interessens- und Machtverschiebung hin zu Wirtschaft unter dem damaligen Kommissionspräsidenten Juncker. Kritiker unterstellten, dass Juncker damit Lobbyinteressen nachgekommen sei.²¹

Außerhalb der europäischen Institutionen haben insbesondere Industrievertreter und Nichtregierungsorganisationen ein besonderes Interesse an den Themen Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz, wohingegen das öffentliche Interesse eher gering ist. Die Veröffentlichung von politischen Dokumenten zur Thematik wurden in der Vergangenheit in den Medien eher wenig diskutiert, Unterthemen mit größerer Nähe zum Alltag der Menschen, die eine Verbindung zu umweltpolitischen Topthemen (wie Plastikmüll) haben oder Vorschläge für verbindliche Rechtsnormen erhielten durchaus Aufmerksamkeit. Der Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft 2020 wurde in dieser Hinsicht beispielsweise auch bezüglich der Ankündigungen zum „Recht auf Reparatur“ in den Medien besprochen.

Einen Einblick welche Akteure besonderes Interesse an der Thematik haben und ggf. Einfluss nehmen, zeigen die Auswertungen von Konsultationsprozessen. Im Dezember 2019 führte die

²⁰ Epiney, Astrid 2019. Umweltrecht der Europäischen Union. 4. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, S. 60.

²¹ ENDS Europe Daily, Juncker's Plan to axe air, waste policies revealed, 11.12.2014.

Kommission eine öffentliche Konsultation zum Kreislaufwirtschaftsaktionsplan durch. Die Ergebnisse wurden zusammengefasst veröffentlicht und geben Einblick in die Interessengruppen und ihre Anliegen. An der Konsultation nahmen 374 Akteure teil, davon waren knapp 60% Wirtschaftsverbände und Unternehmen, ~ 15% Nichtregierungsorganisationen, knapp 8% Bürgerinnen und Bürger und knapp 5% Umweltorganisationen. Die am stärksten vertretenen Sektoren waren der Chemiesektor und der Verpackungssektor, gefolgt von den Sektoren Nahrungsmittel, Bau und Elektronik/Batterien. Im Rahmen dieses Papiers kann und soll keine Diskursanalyse vorgenommen werden. Diese kurzen Hinweise sollen jedoch als Anregung dienen, die einzelnen politischen Dokumente auch unter dem Blickwinkel der verschiedenen Akteure und Machtkonstellationen zu betrachten. In den Unterkapiteln zu den diversen Mitteilungen wird soweit möglich ebenfalls kurz auf die Reaktionen verschiedener Akteure eingegangen.

3 Entwicklung der Ressourcenschonungspolitik in Europa: Von Knappheit über Effizienz zur Kreislaufwirtschaft

Wie eingangs beschrieben, war Ressourcenschonung ein politisch lang vernachlässigtes Feld. Zwar enthielt bereits die Stockholmer Erklärung von 1972 die Forderung „Die natürlichen Ressourcen der Erde, einschließlich der Luft, des Wassers, des Bodens, der Flora und der Fauna und insbesondere repräsentative Beispiele natürlicher Ökosysteme, müssen zum Wohle gegenwärtiger und künftiger Generationen durch sorgfältige Planung bzw. Verwaltung geschützt werden“²². (Prinzip 2) und das nicht erneuerbare Ressourcen so eingesetzt werden müssen, dass sie nicht erschöpft würden und der Menschheit zu Gute kämen (Prinzip 5), doch auf diese Forderung folgte über rund drei Jahrzehnte keine nennenswerte Ressourcenpolitik. Die UN-Konferenz für Umwelt und Entwicklung in Rio de Janeiro 1992 scheint sogar eher einen Rückschritt zu darzustellen: Zwar wurde in Rio die „nachhaltige Entwicklung“ als Leitbild anerkannt, allerdings fanden Ressourcen in diesem Dokument nur zweimal Erwähnung: einmal in Bezug auf das Recht unabhängiger Staaten ihre Ressourcen abzubauen, wobei kein Schaden außerhalb des Hoheitsgebietes entstehen solle, und einmal in Bezug auf den Schutz der Ressourcen von besetzten und unterdrückten Staaten.²³ Diese relativ mageren Ergebnisse des „Erdgipfels“ verdeutlichen die Stiefmütterlichkeit, mit der das Thema Ressourcennutzung politisch behandelt wurde.

Auch auf europäischer Ebene fand das Thema Ressourcenschonung lange keinen größeren Eingang. Zwar wurde die „schonende Nutzung der natürlichen Ressourcen“ bereits im dritten Umweltaktionsprogramm (1982-1986) genannt, doch eine Unterfütterung der Thematik blieb aus.²⁴ In den folgenden Aktionsprogrammen wurde eher auf den Bereich der Abfallwirtschaft geblickt. Überdies konnten Umweltaktionsprogramme vor dem Inkrafttreten des Maastrichter

²² Eigene Übersetzung, der englische Originaltext lautet: „The natural resources of the earth, including the air, water, land, flora and fauna and especially representative samples of natural ecosystems, must be safeguarded for the benefit of present and future generations through careful planning or management, as appropriate “

²³ United Nations. 1992. Report of the United Nations Conference on Environment and Development.

²⁴ Europäische Kommission 2005a. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. KOM(2005) 670, Brüssel.

Vertrags 1993 ohnehin keine Rechtswirkung entfalten, da die vertragliche Grundlage fehlte. Sie stellten nur politische Absichtserklärungen dar.²⁵ Seit Maastricht kommt den Umweltaktionsprogrammen implizit eine Bindungswirkung zu, allerdings müssen die Umweltaktionsprogramme sich auf die Festlegung der größeren Linien der Umweltpolitik beschränken.²⁶ Daher enthalten die Aktionsprogramme regelmäßig Aufrufe zu Strategieentwicklungen zu bestimmten Themen, die die Institutionen dann innerhalb eines gewissen Zeitraums vorlegen sollen. 2001 wurde im sechsten Aktionsprogramm für die Umwelt²⁷ der Bereich „Bewirtschaftung der natürlichen Ressourcen und des Abfalls“ einer von vier prioritären Aktionsbereichen. Als übergeordnetes Ziel wurde die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch genannt, ganz konkret wurde sich für eine Verminderung des Abfallaufkommens um 20% bis 2010 und um 50% bis 2050 ausgesprochen.²⁸ Im Umweltaktionsprogramm wurden auch eine Reihe von Maßnahmen, wie die Besteuerung der Ressourcennutzung und die Streichung von Subventionen, die zu Raubbau führen, gefordert. Außerdem wurden u.a. eine Strategie für nachhaltiges Ressourcenmanagement, die Prioritäten und die Einschränkung des Verbrauchs vorgesehen sollte, eingefordert. Auf diese Forderung reagierte die Europäische Kommission 2003 mit einem Zwischenschritt, indem sie beschloss, dass die Steuerung der Umweltauswirkungen der Ressourcenwirtschaft einer Gesamtpolitik bedürfe, die in einer „Thematischen Strategie“ auszuarbeiten sei.

Erwähnung fanden die natürlichen Ressourcen noch 2001 in der „Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung“.²⁹ Die dort formulierte Feststellung: „Die Zerstörung der Umwelt und den Verbrauch der Ressourcen von der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung zu entkoppeln, erfordert eine umfassende Neuausrichtung bei den öffentlichen und privaten Investitionen auf neue, umweltfreundliche Technologien“ könnte auch einem aktuellen Programm entstammen. Zu den Maßnahmen zählten die Entwicklung einer integrierten Produktpolitik in Zusammenarbeit mit Unternehmen zur Reduzierung der Nutzung der Ressourcen und der Auswirkungen des Abfalls auf die Umwelt sowie die Entwicklung eines Systems zur Messung der Ressourcenproduktivität, welches bis 2003 einsatzbereit sein sollte. In der Überprüfung der Nachhaltigkeitsstrategie (2005)³⁰ wurden als allgemeine Ziele die „Bewahrung der Fähigkeit der Erde, das Leben in all seiner Vielfalt zu beherbergen, [die] Achtung der Grenzen ihrer natürlichen Ressourcen und Förderung nachhaltigen Produktions- und Konsumverhaltens, um Wirtschaftswachstum und Umweltbeeinträchtigungen voneinander zu entkoppeln“ festgeschrieben. Zu den operationellen Zielen zählten u.a. die Erhöhung des Outputs aus jeder eingesetzten Ressourceneinheit und die Reduktion der je Einheit verursachten Umweltschäden sowie die Vermeidung der Übernutzung erneuerbarer natürlicher Ressourcen. Als operationelle Ziele eigneten sich diese Ziele jedoch nur bedingt, da die einzelnen Begrifflichkeiten nicht definiert wurden und keine quantitativen Ziele vorgeschlagen wurden. Aus heutiger Sicht auffällig ist, dass abiotische Ressourcen nicht genannt wurden, besondere Aufmerksamkeit galt u.a.

²⁵ Epiney, Astrid 2019, S. 57.

²⁶ Eine ausführliche Diskussion über die rechtliche Natur der Umweltaktionsprogramme kann in diesem Rahmen nicht erfolgen. Für eine Diskussion derselben siehe beispielsweise Epiney 2019.

²⁷ EU 2001. Sechstes Aktionsprogramm für die Umwelt. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:i28027>.

²⁸ Der Originaltext lautet: „Das Ziel speziell für Abfall besteht in einer Verminderung des endgültig zu entsorgenden Abfalls um 20 % bis zum Jahr 2010 und um 50 % bis zum Jahr 2050.“

²⁹ Europäische Kommission 2001. Mitteilung der Kommission. Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, KOM(2001) 264, Brüssel. Weitere Kernziele der Nachhaltigkeitsstrategie 2001 bezogen sich auf die Biologische Vielfalt sowie auf die Umkehrung der Überfischung. Die Strategie wurde als Vorschlag für den EU Gipfel in Göteborg 2001 verfasst.

³⁰ Europäische Kommission 2005b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung. Ein Aktionsprogramm. KOM(2005) 658, Brüssel.

dem Problem der Überfischung. Interessant ist wiederum die „Leitaktion“ Informationsaustausch über eine ökologische Steuerreform.³¹

3.1 Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (2005)

Der Forderung nach einer „Thematischen Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“³² kam die Europäische Kommission schließlich 2005 nach. Die Strategie verstand sich auch als Beitrag zur „Strategie für nachhaltige Entwicklung“ (2001) und deren Weiterentwicklung (2005). Die „Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ sollte dazu beitragen, „dass der Faktor ‚Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung‘ routinemäßig bei der öffentlichen Politikgestaltung berücksichtigt wird. ... (und) eine Situation entsteht, in der Wachstumsziele durch eine effizientere Nutzung natürlicher Ressourcen ohne eine weitere Erosion ihrer Grundlagen erreicht werden“.³³ Sie wurde auf der einen Seite unter dem Eindruck des Ausbleibens der Erschöpfung der Ressourcen verfasst, auf der anderen Seite angesichts einer erwarteten Vervierfachung der globalen Ressourcennutzung innerhalb von 20 Jahren.³⁴ Überdies hatte man in den vergangenen zwei Jahrzehnten zwar die Materialeffizienz in Europa stark gesteigert, gleichzeitig blieb der Pro-Kopf Verbrauch gleichbleibend hoch, alle Effizienzgewinne wurden durch Rebound-Effekte und Wirtschaftswachstum aufgezehrt.

Das übergeordnete Ziel der Strategie war „die Verringerung der durch die Nutzung natürlicher Ressourcen in einer wachsenden Wirtschaft entstehenden negativen ökologischen Auswirkungen“.³⁵ Hierzu sollte auch das Wissen um die globalen ökologischen Folgen von Ressourcennutzung über den Lebenszyklus hinweg erweitert werden. Des Weiteren enthielt die Strategie Maßnahmen

- zur Entwicklung von Instrumenten für die Überwachung der Fortschritte und der Berichterstattung,
- zur Förderung der Anwendung strategischer Ansätze in Wirtschaft und Mitgliedsstaaten und die Ermutigung Programme zu konzipieren und
- zur Sensibilisierung von Interessengruppen und Bürgern für die Umweltfolgen von Ressourcennutzung.

Quantitative Ziele enthielt die Strategie in diesem „Anfangsstadium“³⁶ nicht, da hierfür Datengrundlage und Indikatoren als unzureichend entwickelt eingeschätzt wurden. Generell wurde die mangelhafte Wissensgrundlage als Problem identifiziert. Als neue Initiativen schlug die Strategie daher

1. die Gründung eines Datenzentrums vor, welches das Ressourcenwissen bündeln sollte
2. die Entwicklung strategierelevanter Indikatoren

³¹ Ebd. S. 11: „...aufkommensneutrale Verlagerung der Steuerlast von Arbeit zu Verbrauch und/oder Umweltverschmutzung austauschen“.

³² Europäische Kommission 2005a.

³³ Europäische Kommission 2005a, S. 4.

³⁴ Ebd. S. 3.

³⁵ Ebd. S. 6.

³⁶ Ebd. S. 7.

3. die Einsetzung eines hochrangigen Forums³⁷, welches die Mitgliedsstaaten bei der Entwicklung nationaler Programme unterstützen sollte und
4. die Einsetzung eines internationalen Gremiums für die nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen vor.³⁸

Die Strategie sollte eine Laufzeit von 25 Jahren haben und alle 5 Jahre überprüft werden. Insgesamt verstand sich die Strategie als Startschuss für einen Prozess, der über die Schaffung einer großen Wissensbasis zu einer stärkeren Ressourcenschonungspolitik führen sollte. Doch die Sprache blieb selbst bezüglich zukünftiger quantitativer Ziele zaghaft: „Durch die Strategie wird [...] ein Prozess in Gang gesetzt, der eine solche Entwicklung [quantitative Ziele, Anm. der Verfasserin] in den nächsten fünf bis zehn Jahren ermöglichen könnte. Der gesetzte Zeitraum bis 2010 – 2015 scheint angesichts der identifizierten Herausforderungen sehr lang, insbesondere da bereits in der „Strategie für nachhaltige Entwicklung“ die Entwicklung aussagekräftiger Indikatoren bis 2003 angemahnt wurde. Allerdings kündigte die Strategie die Entwicklung spezifischer Indikatoren bis 2008 an: Indikatoren für Ressourceneffizienz und Produktivität, ressourcenspezifische Indikatoren, welche die Bewertung einer möglichen Abkopplung von Ressourcennutzung und Umweltfolgen ermöglichen sollten und schließlich einen Gesamtindikator zur Messung der Ökoeffizienz, der Fortschritte bei der Verringerung der ökologischen Belastungen, die durch die Verwendung natürlicher Ressourcen entstehen, messen sollte.“³⁹

Betrachtet man den Wortlaut des Strategietextes so scheinen die Schaffung eines Datenzentrums, die Indikatorenentwicklung und die Schaffung eines hochrangigen Forums zur Unterstützung der Mitgliedstaaten und eines Internationalen Gremiums gleichrangig nebeneinanderzustehen. Allerdings ist festzuhalten, dass das Forum zur Unterstützung der Mitgliedstaaten als Teil des Finanzbogens der Strategie nicht mehr auftaucht. Der als Teil der Strategie veröffentlichte geschätzte Finanzbedarf sah für das Datenzentrum 6,2 Mio. Euro und für das internationale Gremium 3,55 Mio. Euro vor. Für die Indikatorenentwicklung wurden hingegen nur 570 000 Euro veranschlagt, wovon allerdings 450 000 für die Entwicklung eines Landnutzungsindikators vorgesehen waren und die restlichen 120 000 Euro für die Anhörung von Sachverständigen zu allen anderen zuvor genannten indikatorischen Fragestellungen.⁴⁰

Die Umsetzung der Strategie sollte die Voraussetzungen für mehr Ökoeffizienz und Anreize für nachhaltigere Produktions- und Verbrauchsmuster schaffen. Der strategische Ansatz und die dazu vorgeschlagenen ressourcenpolitischen Maßnahmen sollten zu einer Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Umweltauswirkungen führen, wobei ressourcenpolitische Maßnahmen, die direkt auf eine Verringerung der Ressourcennutzung oder eine Verringerung der Umweltauswirkungen zielten, in der Strategie gar nicht enthalten waren. Im Fokus stand die Wissensenerweiterung und eine gewisse Netzwerkbildung.⁴¹ Ressourcenpolitische Aktionsprogramme sollten auf der Ebene der Mitgliedsstaaten oder in Wirtschaftssektoren entwickelt werden.

Im April 2007 antwortete das Europäische Parlament in einer Entschließung kritisch auf die Mitteilung der Kommission. Insbesondere bedauerte sie das Fehlen einer klaren Vision, wie die

³⁷ Dieses Forum wird im Strategietext neben den drei anderen Punkten in einem Unterkapitel beschrieben, taucht jedoch unter Kapitel 5.3 „Ziele, erwartete Ergebnisse und entsprechende Indikatoren im Rahmen der ABM-Methodik“ nicht in der Liste der konkreten Maßnahmen auf. Siehe S. 18.

³⁸ Ebd. S. 18

³⁹ Ebd. 10

⁴⁰ S. 21. Auf S. 23 der Strategie wird die Berechnung der Kosten für Beamte und Bedienstete auf Zeit für Verwaltungsausgaben seitens der Kommission mit 108 000 € pro Jahr angegeben. In Relation dazu misst sich der Betrag für die Indikatorenentwicklung sehr bescheiden aus.

⁴¹ Die meisten der in der Strategie geplanten Maßnahmen sollten durch die Europäische Kommission durchgeführt werden, hierzu zählten die Vergabe von Studien oder die Organisation von Sitzungen, siehe S. 19.

übergeordneten Ziele erreicht werden sollten und kritisierte, dass die Strategie hinter den Zielsetzungen des sechsten Umweltaktionsprogramms zurückblieb. Überdies bemängelte das EP, dass die Strategie wenig Handlungskraft entwickeln würde und betonte, dass die geplante Wissenserweiterung nicht als Grund für Handlungsverzögerungen missbraucht werden solle, da bereits ausreichend Wissen vorhanden wäre, um konkrete Maßnahmen zu ergreifen.⁴² In diesem Zusammenhang verweist das EP auch auf das Vorhandensein der Indikatoren BIP, Direct Material Input (DMI), Domestic Material Consumption (DMC) und Total Material Requirement (TMR) und weist darauf hin, dass Ressourcenproduktivität beispielsweise BIP/DMC oder BIP/TMR berechnet werden könne.⁴³

Als Ziel schlug das EP u.a. die Reduktion der Nutzung nicht-erneuerbarer Ressourcen um den Faktor 4 bis 2030 vor; eine halbierte Ressourcennutzung bei steigendem Wohlstand sollte über eine jährliche Effizienzsteigerung von 6% im Zeitraum 2005 – 2030 erreicht werden.

Auch der Zeithorizont von 25 Jahren für den Prozess wurde als zu lang kritisiert. Das EP forderte die Kommission auf, politische und sektorielle⁴⁴ Ziele für Ressourceneffizienz festzulegen und die Arbeit an geeigneten Instrumenten zu verstärken. Das EP betonte in der EntschlieÙung u.a. die Notwendigkeit Methoden zu entwickeln, um Naturkapital einen Wert zuzuschreiben und schlug vor, den Blick auch auf qualitative Wachstumsaspekte zu richten. Zudem forderte das EP die Einführung von Ökosteuern sowie die Reduzierung aller Subventionen für nicht-nachhaltige Tätigkeiten bzw. die Verlagerung der Subventionen hin zu nachhaltigen Technologien. Innerhalb von drei Jahren sollte die Kommission einen Plan für die Reformen im Hinblick auf Subventionsregelungen vorlegen. Ebenfalls bis 2008 sollte die Kommission eine Bewertung von Instrumenten zur Entkopplung von Ressourcennutzung und Wirtschaftswachstum durchführen und in zukünftigen Politiken berücksichtigen, dabei sollte das Ziel eine absolute Entkopplung sein. In der EntschlieÙung schlug das EP darüber hinaus eine Reihe konkreter Maßnahmen zur Ressourcenschonung vor und forderte die Kommission auf, verbindliche Zielsetzungen und Zeitpläne festzulegen. Dazu zählten u.a. die Entwicklung und Durchführung von besten Praktiken für alle Produktionsketten, wobei die zehn wichtigsten innerhalb von drei Jahren abgeschlossen werden sollten. Ein Schwerpunkt der Empfehlungen richtete sich auf Treibhausgasreduktionen.

Positiv äußerte sich das EP unter anderem auf den in der Strategie erwähnten Lebenszyklusansatz sowie auf den Vorschlag, ein europäisches Datenzentrum zu gründen, wobei das EP einen Zeitraum bis 2008 vorschlug.

⁴² Europäische Union 2008a. Amtsblatt der Europäischen Union. Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 25. April 2007 zu einer thematischen Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (2006/2210(INI), 20.3.2008.

⁴³ Ebd. S. 7. Auf europäischer Ebene werden seit 2000 DMI und DMC gemessen. Ressourcenproduktivität berechnet als BIP/DMC (bis heute die offizielle Berechnungsmethode bei Eurostat) wurde seit 2000 berechnet. Trotzdem sprach sich auch das EP für eine Weiterentwicklung der Indikatoren bis 2008 aus und nannte einen Indikator für umweltgerechten Materialverbrauch (EMC).

⁴⁴ Als Schlüsselsektoren werden Lebensmittel, Wohnungsbau und Verkehr in der EntschlieÙung genannt.

3.2 Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020 (2011)⁴⁵

Im Januar 2011 wurde die Mitteilung „Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020“ vorgelegt (im Folgenden „Leitinitiative“).

Die Strategie Europa 2020⁴⁶ war ein auf zehn Jahre angelegtes Wirtschaftsprogramm, welches von der Kommission im März 2010 vorgeschlagen und im Juni vom Europäischen Rat verabschiedet wurde. Es war unter dem Eindruck der Finanzkrise 2008 und der dadurch gestiegenen Arbeitslosigkeit verfasst worden und sollte vor allem das Wirtschaftswachstum befördern, dabei jedoch Nachhaltigkeit und soziale Aspekte berücksichtigen. „Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020“ war eine von insgesamt sieben Leitinitiativen innerhalb von „Europa 2020“. Die grundsätzliche Ausrichtung des Programms unterschied sich nicht von der „Thematischen Strategie“ von 2005: Angesichts einer steigenden Weltbevölkerung und steigenden Ressourcenverbrauchs sowie des zunehmenden Drucks auf die Umwelt sollte eine effizientere Ressourcennutzung erreicht werden. Allerdings wurde Ressourceneffizienz wesentlich stärker als zuvor als wichtiger Faktor für Wirtschaftswachstum und Steigerung der Beschäftigungsquote betont.

Drei der vier Hauptziele der Leitinitiative hatten mithin auch einen eher wirtschaftlichen Fokus:

- Stärkung der Wirtschaftsleistung bei gleichzeitiger Verringerung des Ressourceneinsatzes
- Ermittlung und Schaffung neuer Wachstums- und Innovationsmöglichkeiten sowie Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der EU
- Sicherung der Versorgung mit wesentlichen Ressourcen.

Lediglich das vierte Hauptziel: „Bekämpfung des Klimawandels und Eindämmung der Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung“ kann als umweltpolitisches Ziel verstanden werden. Klima und Energie spielten in der Leitinitiative weiterhin eine Rolle, obgleich mit dem Klima- und Energiepaket 2020 zwischenzeitlich ein ganzes Paket an verbindlichen Regelungen geschaffen wurde, welche das Erreichen der europäischen Energie- und Klimaziele bis 2020 sicherstellen sollte.

Eine klare Definition, was im Rahmen der Leitinitiative als „Ressource“ verstanden wird, liefert das Dokument nicht. Die beschriebenen Maßnahmen zielen aber auf verschiedene Bereiche von Energie- und Klima, Landwirtschaft, Biodiversität, Wasser, Ökosysteme zu „Rohstoffen“. Es liegt also ein sehr breites Verständnis vor, wobei für das vorliegende Papier hauptsächlich die Vorschläge betrachtet werden, die sich um abiotische und biotische Rohstoffe sowie das Thema Kreislaufwirtschaft drehen.

Die Leitinitiative sollte eine langfristige Vision für Ressourceneffizienz bieten und sicherstellen, dass Ressourceneffizienz in „alle einschlägigen Maßnahmen einfließt“, insbesondere um Planungssicherheit für Investitionen und Innovationen zu gewährleisten. Der weitere Zeithorizont war 2050, mittelfristige Maßnahmen - bis 2020 – sollten mit dem langfristigen Rahmen verein-

⁴⁵ Europäische Kommission 2011. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020, KOM(2011) 21, Brüssel.

⁴⁶ Europäische Kommission 2010. Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020, Brüssel.

bar sein. Als bereits konkretisierte Maßnahme nennt die Leitinitiative die Strategie zur Einführung der Kreislaufwirtschaft in der EU sowie Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit kritischen Rohstoffen.

Auch dem Aufbau einer Wissensgrundlage wird in der Leitinitiative ein eigenes Kapitel gewidmet. Dieses bezieht sich jedoch vornehmlich auf die Erstellung von Modellen als Entscheidungsgrundlage insbesondere für Klimapolitik, aber auch „andere relevante Zielvorgaben“. ⁴⁷ Des Weiteren wird in der Leitinitiative festgestellt, dass Instrumente zur Überwachung und Messung des Fortschritts beim Umgang mit Ressourcen notwendig sind. Es werden jedoch keine Indikatoren genannt, wenn auch betont wird, dass die Gesamtkohärenz mit anderen Aspekten der EU Strategie sichergestellt werden muss. In Anhang 2 der Leitinitiative werden „Grundlegende Modellrechnungsannahmen der EU und Parametervarianten“ dargestellt. Hier findet sich kein Parameter zu abiotischen oder biotischen Rohstoffen mit Ausnahme von Parametern aus dem Energie- und Klimabereich sowie eines Parameters zu Abfallbewirtschaftung.

Das Unterkapitel zur Steuerung bleibt vage, die Steuerung und Überwachung sollen „im Zusammenhang mit dem Europäischen Semester für 2012 erfolgen“.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Leitinitiative nur einen sehr groben Rahmen für ein „Ressourcenschonendes Europa“ vorgab. Aufgrund der großen Bandbreite der behandelten Ressourcen – wenn diese auch nicht klar definiert werden – bleibt die Leitinitiative hinsichtlich konkreter Ziele oder Maßnahmen sehr vage. Der dominierende Einordnungspunkt ist das Streben nach Wirtschaftswachstum und Arbeitsmarktbelegung, konkrete – oder gar verbindliche Ziele werden lediglich im Zusammenhang mit fossilen Energien genannt und stammen aus dem zuvor vereinbarten Energie- und Klimapaket. Die im Anhang der Leitinitiative gelisteten geplanten Initiativen geben eher Aufschluss über die Bereiche, welche politisch gesteuert werden sollen. Neben Initiativen zu Verkehr, Biodiversität, Energiesteuern u.a. sollten noch 2011 eine Mitteilung über die Herausforderungen auf den Grund- und Rohstoffmärkten sowie ein „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ erarbeitet werden.

Trotz dieser Unbestimmtheit kam eine Studie der EEA zu dem Ergebnis, das bereits die Leitinitiative unter der Europa 2020 Strategie als politische Triebkraft für die nationale Ressourcenpolitik in einem Dutzend EU Ländern gewirkt habe. ⁴⁸

3.3 Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa (2011)⁴⁹

Wie in der Leitinitiative angekündigt, wurde noch im selben Jahr der „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ (im folgenden „Fahrplan“) vorgelegt, welcher wenigstens bis 2015,

⁴⁷ Lebenszyklusanalysen und „transparentere Methoden zur Messung der Umweltauswirkungen“ werden im Abschnitt ebenfalls erwähnt, insgesamt liegt der Fokus aber eher auf Treibhausgasemissionen in verschiedenen Sektoren.

⁴⁸ EEA 2011. Resource efficiency in Europe. Policies and approaches in 31 EEA member and cooperating countries, EEA Report. No 5/2011, S. 10. In den einzelnen Mitgliedsstaaten gab es 2011 nur in Deutschland, Österreich und Flandern überhaupt Ressourcen(effizienz)strategien, teils wurden Ressourcenfragen unter Nachhaltigkeitsstrategien oder anderen Strategiepapieren erwähnt. In Deutschland war schon die „Thematische Strategie“ von 2005 Auslöser für die Entwicklung von ProgRess I. 2011 gab es bereits eine Tendenz hin zu stärker integrierten Ansätzen, insgesamt lag der Fokus jedoch noch auf einzelnen Sektoren, insbesondere auf Energie und Abfall.

⁴⁹ Europäische Kommission 2011b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571, Brüssel.

aber zu einem gewissen Maße auch darüber hinaus, das Referenzdokument für Ressourcenschonung in der EU darstellte.

Im „Fahrplan“ wird eine ambitionierte Vision für Europa vorgestellt: *„Bis 2050 ist die Wirtschaft der Europäischen Union auf eine Weise gewachsen, die die Ressourcenknappheit und die Grenzen des Planeten respektiert, und trägt so zu einer weltweiten wirtschaftlichen Umgestaltung bei. Unsere Wirtschaft ist wettbewerbsfähig und integrativ und bietet einen hohen Lebensstandard bei deutlich geringerer Umweltbelastung. Alle Ressourcen werden nachhaltig bewirtschaftet, von Rohstoffen bis hin zu Energie, Wasser, Luft, Land und Böden. Die Etappenziele des Klimaschutzes wurden erreicht, während die Biodiversität und die Ökosystemleistungen, die sie unterstützt, geschützt und wertbestimmt werden und im Wesentlichen wiederhergestellt sind.“*⁵⁰

Der Kerngedanke des Fahrplans unterscheidet sich nicht von den vorherigen Strategien, insofern als Wirtschaftswachstum bei gleichzeitiger Erhöhung der Ressourceneffizienz angestrebt wird, was Vorteile für Umwelt, Menschen und Unternehmen bringen soll. Wettbewerbsvorteile sollen über Kosteneinsparungen für Rohstoffe und die Erarbeitung eines Technologievorsprungs entstehen.

Um diese Vorteile zu erreichen, müsse jedoch das Wirtschaftssystem umgestaltet werden, da es die ineffiziente Verwendung von Ressourcen fördere, „indem bei einigen von ihnen die Preise nicht ihre wahren Kosten widerspiegeln.“⁵¹ Der politische Rahmen sollte so gestaltet werden, dass Innovationen und Ressourceneffizienz belohnt werden, wichtige Instrumente für mehr Ressourceneffizienz sollten die Neukonzeption von Produkten, die nachhaltige Bewirtschaftung ökologischer Ressourcen, mehr Wiederverwendung, Recycling, Ersetzen von Werkstoffen und Einsparungen von Ressourcen sein.

Neben der langfristigen Vision wurden im Fahrplan zahlreiche Etappenziele festgelegt und Maßnahmen für die Kommission und die Mitgliedsländer beschrieben, um Europa auf den gewünschten Pfad zu bringen.

Der Fahrplan beschreibt dazu zunächst Kernbereiche für die Umgestaltung der Wirtschaft und anschließend die Herausforderungen und Maßnahmen für einzelne Ressourcen. Daraufhin werden für die Schlüsselsektoren „Lebensmittel“, „Besser bauen“ und „Effiziente Mobilität gewährleisten“ Ziele und Maßnahmen vorgestellt, wobei die Maßnahmen für den Lebensmittelbereich eher auf die Wissenserweiterung (z.B. über Lebensmittelverschwendung) abzielen, wohingegen die Maßnahmen zum Baubereich sich im weiteren Sinne um Investitionsanreize drehen. Zum Verkehrsbereich gibt es lediglich die Ankündigung, dass die Kommission sicherstellen wird, dass die Initiativen des Weißbuchs zur Verkehrspolitik im Einklang mit den Zielen der Ressourceneffizienz umgesetzt werden sollen, „insbesondere durch den Übergang zur Internalisierung externer Kosten“.⁵² Der Fahrplan schließt mit den Themen Governance und Überwachung.

Eine Definition, was unter dem Terminus „Ressource“ verstanden wird, bleibt aus. Das vierte Kapitel befasst sich jedoch mit einzelnen Ressourcen (Ökosystemleistungen, Biodiversität, Mineralien und Metalle, Wasser, Luft, Land und Böden, Meeresressourcen) im Hinblick auf die wichtigsten Herausforderungen und Maßnahmen. Es wird mithin abermals ein sehr weites Verständnis gewählt, was u.a. darauf zurückzuführen ist das der Fahrplan auch zu einem integrativen und kohärenten Rahmen über verschiedene politische Bereiche beitragen sollte. Erstmals wurden auch Metalle und Mineralien aufgeführt, wobei das entsprechende Unterkapitel eher

⁵⁰ Ebd. S. 3.

⁵¹ Ebd. S. 2.

⁵² Ebd. S. 22.

knapp ausfällt, keine Maßnahmen enthält und ansonsten auf die Rohstoff-Initiative und die Leitinitiative Ressourceneffizienz verweist. Es wird lediglich darauf verwiesen, dass eine Kreislaufwirtschaft auch zu einer effizienteren Verwendung von Mineralien und Metallen führen würde. Dies ist insofern etwas überraschend, als sich hinsichtlich der Messung von Ressourceneffizienz (vorläufig) für

1. den Leitindikator "Ressourcenproduktivität"⁵³
2. in Verbindung ergänzender Indikatoren für andere Ressourcen wie Wasser, Land, Werkstoffe und Kohlenstoff

ausgesprochen wird, um ein leicht verständliches aber doch umfassendes Indikatorensystem zu schaffen. Bis 2013 sollte ein Prozess zur weiteren Indikatorenentwicklung durchgeführt werden.

Um die Messung und Entwicklung der gewählten Indikatoren transparent zu machen, wurde in der Folge das „Resource Efficiency Scoreboard“ durch Eurostat aufgesetzt. Das Scoreboard, welches bis heute (Stand 2020) aktualisiert wird, kann als ein Werkzeug oder eine Benutzerschnittstelle zur Darstellung der Schlüsselindikatoren der Ressourceneffizienz verstanden werden. Neben dem Leitindikator und den sogenannten Armaturenbrett-Indikatoren („Dashboard-Indicators“) – Unterindikatoren für Land, Wasser, Werkstoffe, Kohlenstoff – enthält das Scoreboard über 20 weitere Unterindikatoren verschiedener thematischer Bereiche, wie Abfall, Luftverschmutzung und Verkehr. Ziel des Scoreboards war die Überwachung der Umsetzung des Fahrplans sowie die verbesserte Kommunikation über die Verbindungen zwischen Ressourcen und Wirtschaft.⁵⁴

Die „Umgestaltung der Wirtschaft“ ist eines der Kernthemen im Fahrplan. Als Hindernisse für Ressourceneffizienz werden u.a. Preise, Steuern und Subventionen, welche nicht die „wahren Kosten der Ressourcennutzung widerspiegeln“ identifiziert.⁵⁵ Es sollten Politiken geschaffen werden, welche Wirtschaft, Wohlergehen des Menschen und Naturkapital anerkennen. Zu den Etappenzielen bis 2020 zählen unter anderem folgende Punkte:

- Informationen und angemessene Preissignale sollen ein verändertes Verbraucherverhalten bewirken und dadurch soll die Nachfrage nach ressourceneffizienten Produkten gesteigert werden, wobei einem möglichen Rebound-Effekt zu begegnen sei
- Marktanreize und politische Anreize belohnen Investitionen von Unternehmen in Ressourcenschonung.

Als konkrete Maßnahmen kündigte die Kommission u.a. die Prüfung der Anforderungen an umweltfreundliche öffentliche Beschaffung und die Festlegung eines methodischen Ansatzes zur Umweltbilanzierung während des Lebenszyklus („ökologischer Fußabdruck“) an. Des Weiteren sollten die Ökodesign-Richtlinie hin zu Kriterien der Ressourceneffizienz (statt nur energieverbrauchsrelevante Erzeugnisse) erweitert werden, „Grünfärberei“ bekämpft und Netzwerke für Ressourceneffizienz gebildet werden.

Bis 2020 sollte Abfall als Ressource bewirtschaftet werden und das Abfallaufkommen pro Kopf reduziert werden. Zu den konkret angekündigten Maßnahmen zählte die Einführung von Mindestanteilen für recycelte Werkstoffe, Haltbarkeits- und Wiederverwendbarkeitskriterien sowie eine Prüfung der Ausweitung der Herstellerverantwortung. Weitere Etappenziele waren die

⁵³ Der Leitindikator wurde (und wird) als BIP/DMC gemessen, wobei der DMC abiotische Materialien (fossile Energien, nicht –metallische Mineralien und Erze) und biotische Rohstoffe (landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Produkte) enthält.

⁵⁴ Eurostat 2020. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/cache/REIs/REIs_EN_banner.html.

⁵⁵ Europäische Kommission 2011b, S. 4.

Verlagerung der Besteuerung von der Arbeit hin zur Umwelt bis 2020 und die Förderung von Forschung und Innovation.

Auch für die behandelten Ressourcen – mit Ausnahme der Metalle und Mineralien – legt die Kommission im Fahrplan verschiedene Etappenziele und konkrete Maßnahmen vor. Diese können in diesem Rahmen nicht ausführlich behandelt werden. In der Zusammenschau fallen jedoch die großen Unterschiede im Konkretisierungs- und Ambitionsniveau auf. In den etablierteren EU-Politikbereichen, wie Wasser oder Meeresressourcen (Fischerei) werden teils sehr konkrete Ankündigungen vorgelegt (beispielsweise die Erarbeitung von Vorschlägen zur Streichung weiterer Subventionen in der Fischerei), wohingegen die angekündigten Maßnahmen zu „Biodiversität“ eher zurückhaltend sind und im Falle der Metalle und Mineralien ganz ausfallen. Innovativ erscheinen die geplanten Maßnahmen im Bereich Ökosystemleistungen: die Kommission plante eine Prüfung des Potenzials innovativer Finanzinstrumente, einschließlich einer möglichen Einführung einer Finanzierungsfazilität für Biodiversitätsprojekte und Zahlungen für Ökosystemleistungen.

Zusammenfassend kann der Fahrplan als eine Zusammenschau der Politik und Diskussionen der behandelten Bereiche gelesen werden. Er liefert eine übergeordnete Vision und hatte den Anspruch einen Weg aufzuzeigen. Er nennt eine Fülle an Maßnahmen, die teils relativ konkret und in bereits laufende Prozesse eingebettet waren und teils explorativ das Wissen um innovative Instrumente erhöhen sollten. Einige Maßnahmen, wie die Förderung umweltfreundlicher Innovationen oder die Förderung eines umweltfreundlichen öffentlichen Beschaffungswesens, hatten direktes Gestaltungspotential.

Forderungen nach einer wirtschaftlichen Umgestaltung und ökologischen Steuerreform scheinen angesichts der identifizierten Herausforderungen zwar durchaus angemessen, doch gleichzeitig lagen (und liegen) die diesbezüglich relevantesten Politikbereiche, insbesondere das Steuerrecht, außerhalb des Zuständigkeitsbereichs der EU. Der Fahrplan liefert aber zu fast allen Punkten Vorschläge für die Mitgliedsstaaten. Konkrete Maßnahmenvorschläge, die zu verbindlichen Regelungen führen könnten, oder auch konkretere Zielvorgaben, sind kaum im Fahrplan zu finden. Eine Ausnahme bilden u.a. die Forderung, die Ökodesign-Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Erzeugnisse zu erweitern oder die Möglichkeit Mindestvorgaben für Rezyklatanteile einzuführen.

Diese Vorschläge wurden von marktliberalen Vertretern kritisiert, da Überregulierung drohe und „planwirtschaftliche Effizienzsteigerungsziele [...] ökonomisch effiziente Ressourceneinsparungen“ verhindere und nicht feststehe, ob die Umwelt durch die jeweilige Ressourcennutzung geschädigt würde.⁵⁶

Um die Ziele des Fahrplans voranzutreiben wurde 2012 die „Europäische Plattform für Ressourceneffizienz“ (European Resource Efficiency Platform - EREP) durch die Kommission lanciert. Der Plattform gehörten 34 Mitglieder aus der Europäischen Kommission, dem Europäischen Parlament, dem Privatsektor, den europäischen Umweltministerien, internationalen Organisationen, der Zivilgesellschaft und der Wissenschaft an. Sie sollte u.a. Empfehlungen zu Herausforderungen und Zielen in Schlüsselsektoren geben, Maßnahmen zur Steigerung der Ressourceneffizienz identifizieren, Rahmenbedingungen für Investment in Ressourceneffizienz erarbeiten, aber auch zu Zielsetzung und Fortschrittmessung beitragen.⁵⁷ Teil der EREP war die Onlineplattform OREP (Online Resource Efficiency Platform), die den Austausch zwischen

⁵⁶ Centrum für Europäische Politik 2011. EU-Mitteilung Fahrplan Ressourceneffizienz. Stand: 21.11.2011.

⁵⁷ IISD 2012. European Commission Launches European Resource Efficiency Platform. URL: <http://sdg.iisd.org/news/european-commission-launches-european-resource-efficiency-platform/>; Europäische Kommission (ohne Datum). European Resource Efficiency Platform. URL: https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/about/objective_mandate/index_en.htm.

Interessengruppen erleichtern sollte und als Informationsplattform fungierte. Ende 2012 hat das EREP des Weiteren ein „Manifesto for a resource-efficient Europe“ verabschiedet, welches 2013 und 2014 durch Empfehlungen für politische Maßnahmen ergänzt wurde.⁵⁸ Das Mandat der EREP hatte eine Laufzeit von zwei Jahren, die nicht verlängert wurde. Das letzte Treffen der Plattform fand am 31. März 2014 statt.⁵⁹

Umweltverbände begrüßten seinerzeit den Fahrplan, kritisierten jedoch die Etappenziele und Maßnahmen als unzureichend und sprachen sich für globale Fußabdruckindikatoren aus.⁶⁰

Das Europäische Parlament unterstützte den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, einschließlich der Vision für 2050 und der dazugehörigen Zwischenziele. In einer Entschließung forderte sie die Kommission auf, die nötigen (legislativen) Initiativen zeitnah einzuleiten und für verschiedene Bereiche weitere Vorschläge zu erarbeiten.⁶¹ Der Rat der Umweltminister zeigte sich kritisch gegenüber konkreten Effizienzzielen.⁶²

Eine Studie der EEA, die 2016 die Ressourcen(effizienz)politik 32 europäischer Länder abhandelte, zeigte, dass die Länder, die eine Ressourceneffizienzstrategie aufgesetzt hatten, auf den Fahrplan Bezug nahmen. Allerdings waren dies in 2015 lediglich drei Länder und zwei Regionen. Insgesamt vermerkten die Autor*innen der Studie jedoch, dass sich die Anzahl von Programmen und Politikinitiativen, die Ressourceneffizienz als wesentliche Komponente enthielten, erhöht hatte und das dies zumindest teilweise auf den Fahrplan und die Leitinitiative zurückzuführen sei.⁶³ Bereiche, in denen die Studie einen Einfluss des Fahrplans ausmachten, waren Nahrungsmittelverschwendung⁶⁴ und allgemeinere Abfall(ziele).⁶⁵

3.4 Das EU-Kreislaufwirtschaftspaket 2015 und der „Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“⁶⁶

Im Dezember 2015 legte die Kommission die nächsten Meilensteine europäischer Ressourcenpolitik vor: das Kreislaufwirtschaftspaket und den Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft. Sie folgten auf den Entwurf eines ersten Kreislaufwirtschaftspakets („Hin zu einer Kreislaufwirtschaft: Ein Null-Abfallprogramm für Europa“), welches Ende 2014 in einem politisch turbulenten Prozess zurückgezogen wurde.

⁵⁸ Europäische Kommission 2012. European Resource Efficiency Platform (EREP). Manifesto & Policy Recommendations. URL: https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf.

⁵⁹ Europäische Kommission (ohne Datum). European Resource Efficiency Platform. URL: https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.

⁶⁰ Deutscher Naturschutzring (ohne Datum). EU-Koordination. Die europäische Ressourcen- und Rohstoffpolitik. Steckbrief, Berlin, S. 4.

⁶¹ Europäisches Parlament 2012. Ressourcenschonendes Europa. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Mai 2012 zum Thema „Ressourcenschonendes Europa“ (2011/2068(INI)).

⁶² Deutscher Naturschutzring (ohne Datum). EU-Koordination. Die europäische Ressourcen- und Rohstoffpolitik. Steckbrief, Berlin, S. 4.

⁶³ EEA 2016. More from less — material resource efficiency in Europe. 2015 overview of policies, instruments and targets in 32 countries. EEA Report No. 19/2016, S. 50.

⁶⁴ Ebd. S. 62

⁶⁵ Ebd. S. 86

⁶⁶ Europäische Kommission 2015. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft, COM(2015) 614 final, Brüssel.

Bereits Anfang Juli 2014 hatte die Kommission (Barroso II) das lang erwartete Paket vorgelegt. Das Paket hatte einen starken Abfallfokus. Ein Hauptbestandteil des Pakets 2014 war ein Richtlinienvorschlag zur Änderung von sechs Richtlinien des Abfallrechts. Des Weiteren enthielt das Programm Vorschläge zu Einführung nationaler Ressourceneffizienz- und Recyclingziele, die in verschiedenen Richtlinien übernommen werden sollten – also in nationales Recht zu überführen gewesen wären.

Der Entwurf des „Null-Abfallprogramms“ wurde im Zuge des Wechsels von der Kommission Barroso II zur Juncker Kommission (Ablösung am 1. November 2014) zurückgezogen. Die genauen Hintergründe und Zusammenhänge können nicht genau nachgezeichnet werden, da es sich weitestgehend um interne Verhandlungen handelte, über die nur Teile nach außen gedrungen sind. Ein Grund war wohl der Wunsch Jean-Claude Junckers verschiedene Entwürfe, darunter auch das Kreislaufwirtschaftspaket, durch neue Vorschläge zu ersetzen, die besser auf seine Prioritäten zugeschnitten sein würden.⁶⁷ Einige Beobachter kritisierten, dass die Rücknahme ein massives Zugeständnis an die Dachlobbygruppe BusinessEurope gewesen sei. BusinessEurope hatte sich zwar für ein Kreislaufwirtschaftspaket ausgesprochen, aber die Rücknahme des Entwurfs gefordert, um ein neues Paket unter der Federführung der Generaldirektion Binnenmarkt und Industrie (DG GROW) erarbeiten zu lassen, welches darüber hinaus einen weiteren Ansatz wählen sollte.⁶⁸ Beide Forderungen erfüllte das 2015 vorgelegte Kreislaufpaket, ob aus kommissionsinternen Gründen oder als Antwort auf Lobbyarbeit, kann hier nicht geklärt werden.

Die offizielle Begründung der Kommission – das eine Einigung unwahrscheinlich sei – wurde von verschiedenen Seiten zurückgewiesen. Der Umweltrat tagte kurz nach der Ankündigung der Rücknahme des Pakets am 17.12.2014 und äußerte Bedenken bezüglich der Rücknahme und betonte seine Bereitschaft weiter am ersten Entwurf zu arbeiten. Alle politischen Fraktionen mit Ausnahme der Europäischen Volkspartei äußerten sich kritisch bezüglich der geplanten Rücknahme. Es wurden verschiedene Entschließungsanträge vorbereitet, von denen jedoch keiner die erforderliche Mehrheit bekam, obgleich gesonderte Abstimmungen über Absätze, die sich gegen einen Rückzug des Kreislaufwirtschaftspakets aussprachen, breite Mehrheiten finden konnten.⁶⁹ Umweltverbände aber auch z.B. der europäische Verband der Abfallentsorger, der Verband der Nichteisen-Metallindustrie (Eurometaux) oder auch der Glasindustrie-Verband FEVE unterstützen das Kreislaufwirtschaftspaket und kritisierten die Rücknahme.⁷⁰

Nachdem in den ersten Meldungen über die Rücknahme unklar blieb, ob ein neues Kreislaufwirtschaftspaket vorgelegt werden würde, hat wohl auch die massive Kritik an der Rücknahme dazu geführt, dass der damalige Vizepräsident der Kommission Frans Timmermans noch im Dezember 2014 ein „breiteres und ehrgeizigeres“ Programm ankündigte.⁷¹

Im Dezember veröffentlichte die Kommission schließlich das Kreislaufwirtschaftspaket 2015. Es bestand aus zwei Teilen: zum einen aus einem Abfallpaket und dem neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Das Abfallpaket enthielt Legislativvorschläge für vier Richtlinien:

- Abfallrahmenrichtlinie
- Richtlinie über Abfalldeponien

⁶⁷ ENDS Europe Daily, Juncker's Plan to axe air, waste policies revealed, 11.12.2014.

⁶⁸ ENDS Europe Daily, Keep the Circular Economy Package, Industries tell EC, 28.11.2014.

⁶⁹ BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V. 2015, Europaspiegel, S.8.

⁷⁰ ENDS Europe Daily, Keep the Circular Economy Package, Industries tell EC, 28.11.2014.

⁷¹ ENDS Europe Daily, Air, Waste proposals to be replaced next year, 16.12.2014.

- ▶ Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle sowie
- ▶ Richtlinie über Altfahrzeuge, über Altbatterien und über Elektroaltgeräte.

Die Mitteilung „Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft“ zielte anders als das Paket 2014 auf den gesamten Produktlebenszyklus, vom Produktdesign, über die Produktion, die Nutzung bis zu Abfall bzw. Recycling.

Die Produktgestaltung sollte insbesondere über die Ökodesign-Richtlinie hin zu besserer Reparierbarkeit, Langlebigkeit, Nachrüstbarkeit und Recyclefähigkeit verbessert werden. Neue Vorschriften für erweiterte Herstellerverantwortung sollten wirtschaftliche Anreize für bessere Produktgestaltung fördern, auch effizientere Produktionsprozesse sollen gefördert werden. Um den Verbrauch in Richtung Kreislaufwirtschaft zu beeinflussen, kündigte die Kommission u.a. an, das umweltgerechte öffentliche Beschaffungswesen voranzutreiben und wollte sich um eine bessere Durchsetzung von Garantien auf Produkte bemühen und gegen falsche Umweltangaben vorgehen.

Darüber hinaus bestimmte das Aktionsprogramm 2015 fünf Schwerpunktbereiche, die „aufgrund der Besonderheiten ihrer Produkte oder Wertschöpfungsketten, ihres ökologischen Fußabdrucks oder ihrer Abhängigkeit von Materialien aus Ländern außerhalb Europas“⁷² besonderer Maßnahmen bedürften: Kunststoffe, Lebensmittelverschwendung, Kritische Rohstoffe, Bau- und Abbruchabfälle sowie Biomasse und biobasierte Produkte.

Mit dem Aktionsplan 2015 wurden einige Weichen neu gestellt. Insbesondere wurde das Projekt „Kreislaufwirtschaft“ unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten neu eingeordnet. Stärker noch als in den Ansätzen nach der Wirtschaftskrise 2008 betonte der Aktionsplan die Vorteile einer Kreislaufwirtschaft für Wettbewerbsfähigkeit, Wirtschaft und Beschäftigung, insbesondere da Kreislaufwirtschaft Ressourcenknappheit und Preisschwankungen verringern und neue Geschäftsfelder erschließen helfe.⁷³ An einer Stelle heißt es: „Der Aktionsplan favorisiert Maßnahmen auf EU-Ebene mit hoher Wertschöpfung“.⁷⁴ Darüber hinaus prägte der Ansatz der Betrachtung des gesamten Produktlebenszyklus die Debatten um Ressourcenschonung in den folgenden Jahren. Deutlich reduziert wurde hingegen der Bezug zum Thema „Ressourceneffizienz“, der in den Jahren zuvor dominiert hatte.⁷⁵

Dem Anspruch „ambitionierter“ als das Paket 2014 zu sein, wurde der Aktionsplan 2015 hinsichtlich des breiten Lebenszyklus, nicht jedoch in Hinblick auf quantitative Ziele gerecht: die konkreten Recyclingziele wurden im Vergleich zum Entwurf von 2014 fast durchgehend gesenkt.

Die Reaktionen auf das neue Kreislaufwirtschaftspaket fielen gemischt aus. Das Umweltbundesamt begrüßte – trotz der Quotenabschwächung – die Recyclingziele, die neuen Vorgaben für die outputbasierte Berechnungsmethode zum Recycling sowie die Anforderungen an die Getrenntsammlung. Auch die Maßnahmen zur Vermeidung von Abfällen über die Änderung der Abfallrahmenrichtlinie wurden durch das Umweltbundesamt positiv bewertet,⁷⁶ wohingegen andere Akteure, wie der NABU, gerade die Anforderungen zur Abfallvermeidung als zu

⁷² EC 2015, S. 15.

⁷³ EC 2015, S. 2.

⁷⁴ EC 2015, S. 3.

⁷⁵ Wilts, Henning 2016. Der EU-Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft. Zwischen Ambitionen und Realitäten. In: Ökologisches Wirtschaften 2.2016 (31), S. 13.

⁷⁶ Umweltbundesamt 2018. Neuer Umgang mit Abfall in Europa. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/neuer-umgang-abfall-in-europa>.

schwach kritisierte.⁷⁷ Auch der Deutsche Naturschutzring zog ein eher kritisches Fazit und monierte die im Vergleich zum Entwurf 2014 abgeschwächten oder gestrichenen Elemente, wie die Streichung des Themas Ressourcenproduktivität und übergreifenden Ressourcenverbrauch. Anders als der NABU äußert sich aber auch der DNR positiv über die Vorgaben zur Abfallvermeidung sowie zur Entwicklung von Standards für Sekundärrohstoffe. Wirtschaftsorientierte Beobachter kritisierten u.a. die erweiterten Vorschriften zum Ökodesign, zur Langlebigkeit und zur Reparaturfähigkeit von Produkten, da eine kurze Lebensdauer von Produkten nicht zwangsläufig ein Problem darstelle.⁷⁸

Auch im Europäischen Parlament fielen die Reaktionen gemischt aus.⁷⁹ Erst nach langen politischen Diskussionen verabschiedete das Europäische Parlament im Mai 2018 schließlich das Paket.

Ähnlich dem „Resource Efficiency Scoreboard“, welches zur Überwachung und Umsetzung des „Fahrplans für ein ressourcenschonendes Europa“ aufgesetzt wurde, wurde auch der Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft durch einen Monitoring-Rahmen von Eurostat begleitet. Es werden insgesamt zehn Indikatoren aus den vier Bereichen 1) Produktion und Konsum, 2) Abfallmanagement, 3) Sekundärrohstoffe sowie 4) Wettbewerbsfähigkeit und Innovation überwacht.⁸⁰

2019 legte die Kommission einen Report zur Umsetzung des Aktionsplans für Kreislaufwirtschaft⁸¹ vor und zeigte sich zufrieden mit dem Erreichten: alle 54 Maßnahmen des Aktionsplans seien abgeschlossen oder würden gegenwärtig durchgeführt. Die Effektivität in Bezug auf tatsächliche Materialeinsparungen oder stärkere Kreislaufführung von Produkten wurde allerdings nicht evaluiert. So verweist die Kommission beispielsweise im Hinblick auf die im Aktionsplan 2015 vorgeschlagene Maßnahme die Ökodesign-Richtlinie um Aspekte der Materialeffizienz zu erweitern darauf, dass dieser Maßnahmenvorschlag nun Teil des „Ecodesign Working Plan 2016-2019“⁸² sei. Dieser Plan stellt allerdings nur eine weitere Mitteilung dar (interessanterweise ohne bestimmten Adressaten) und hat somit keine Bindungswirkung. Die Ökodesign-Richtlinie wurde bis heute nicht überarbeitet. In der Tat wurde auch im Aktionsplan 2015 auf den – damals für 2015-2017 angekündigten Arbeitsplan verwiesen. Der Verweis auf die Richtlinie lautete: „Die Kommission wird die Reparierbarkeit, Nachrüstbarkeit, Langlebigkeit und Recycelfähigkeit von Produkten fördern und als Teil ihrer künftigen Arbeiten im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie und unter Berücksichtigung der Besonderheiten unterschiedlicher Produktgruppen für die Kreislaufwirtschaft gegebenenfalls relevante Produktvorschriften erarbeiten.“ Die Kommission erfüllte mithin die Maßnahme im Wortlaut, es wäre jedoch auch die Überarbeitung der Richtlinie als solches denkbar gewesen – was natürlich wesentlich konkretere Folgen für die Materialeffizienz gehabt hätte.

⁷⁷ NABU (ohne Datum). Das Kreislaufwirtschaftspaket der Europäischen Union. Kreislaufwirtschaft muss mehr sein als Recycling. URL: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/22291.html>.

⁷⁸ Centrum für Europäische Politik 2016. EU-Mitteilung Aktionsplan Kreislaufwirtschaft. cepAnalyse Nr. 06/2016.

⁷⁹ The Parliament Magazine 2016. EU Parliament disappointed by Commission's circular economy package. URL: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/eu-parliament-disappointed-commissions-circular-economy-package>.

⁸⁰ Eurostat (ohne Datum). Circular Economy. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/indicators/main-tables>.

⁸¹ Europäische Kommission 2019a. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan, COM(2019) 190 final, Brüssel.

⁸² Europäische Kommission 2016. Communication from the Commission. Ecodesign Working Plan 2016-2019, COM(2016) 773 final, Brüssel.

Insgesamt sieht sich die Kommission jedoch auf einem guten Pfad und hält fest: „The circular economy is now an irreversible, global mega trend“⁸³ hält aber auch einige offene Punkte fest, so auch die Erweiterung des Ökodesign-Rahmens.⁸⁴

3.5 Weitere relevante Politikstrategien

Neben den zuvor genannten Mitteilungen gibt es eine ganze Reihe relevanter Politikstrategien und teilweise auch verbindlicher Rechtsakte, die Einfluss auf Ressourcenschonung haben. Im Folgenden sollen einige wichtige Strategien kurz vorgestellt werden, um die Schwerpunktsetzungen der europäischen Politik weiter zu verdeutlichen.

Die Rohstoffinitiative — Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern (2008)⁸⁵

Im Jahr 2008 verabschiedete die Kommission die Rohstoffinitiative, deren Kernthema die Rohstoffsicherheit darstellte. Sie umfasste alle Rohstoffe mit Ausnahme von landwirtschaftlichen Produkten und Brennstoffen. Die drei Säulen der Initiative waren

- die faire und nachhaltige Versorgung mit Rohstoffen von globalen Märkten
- die nachhaltige Rohstoffversorgung innerhalb der EU
- Ressourceneffizienz und Bereitstellung von Sekundärrohstoffen durch Recycling.⁸⁶

Grundstoffmärkte und Rohstoffe⁸⁷ und die Liste kritischer Rohstoffe (2011)

2011 wurde die Mitteilung zu Grundstoffmärkten und Rohstoffen durch die Kommission veröffentlicht. Die Mitteilung war eine Reaktion auf die stark fluktuierenden Preise auf den großen Grundstoffmärkten (u. a. Energie, Metalle und Mineralien, landwirtschaftliche Erzeugnisse und Lebensmittel). In der Mitteilung wurden einige der Probleme der einzelnen Grundstoffmärkte dargestellt und die verschiedenen Initiativen der EU, um auf diese Probleme zu reagieren. Dazu zählte auch die Festlegung einer Definition für kritische Rohstoffe (Risiko eines Versorgungsengpasses und dessen Folgen für die Wirtschaft). Die Methode wurde im Jahr 2017 überarbeitet. Im Anhang der Mitteilung wurde eine erste Liste von kritischen Rohstoffen aufgeführt, die alle drei Jahre überarbeitet wird.⁸⁸

⁸³ Europäische Kommission 2019a, S. 10.

⁸⁴ Ebd. S. 10.

⁸⁵ Europäische Kommission 2008. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Die Rohstoffinitiative — Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern, KOM(2008) 699 endgültig, Brüssel.

⁸⁶ Europäische Kommission (ohne Datum). Policy and strategy for raw materials. URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy_en.

⁸⁷ Europäische Kommission 2011d. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze. KOM(2011) 25 endgültig, Brüssel.

⁸⁸ Europäische Kommission (ohne Datum). Critical raw materials. URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en.

7. Umweltaktionsprogramm (2013-2020)

Das Umweltaktionsprogramm „Gut leben innerhalb der Belastbarkeitsgrenzen unseres Planeten“ wurde auf der Grundlage einer Bewertung des sechsten Umweltprogramms der Kommission⁸⁹ aufgelegt. Im Programm wurden für neun Felder prioritäre Ziele formuliert:

1. das Naturkapital der EU zu schützen, zu erhalten und zu fördern
2. die EU zu einer ressourceneffizienten, grünen und wettbewerbsfähigen kohlenstoffarmen Wirtschaft zu machen
3. den Schutz der Bürger der EU vor umweltbedingten Belastungen und Gesundheitsrisiken
4. die verbesserte Durchsetzung des Umweltrechts
5. die Wissensgrundlage zu erweitern und die Evidenzbasis für die Politik zu verbreitern
6. Investitionen für Umwelt- und Klimapolitik zu sichern und externe Umweltkosten berechnen
7. die Umweltbelange besser in andere Politikbereiche zu integrieren und die Kohärenz mit neuen Richtlinien gewährleisten
8. nachhaltige Städte zu schaffen
9. internationalen Umwelt- und Klimaschutz verbessern.

Das Programm enthielt auch das Bekenntnis zum 2-Grad Ziel, blieb jedoch hinsichtlich der Maßnahmen unkonkret.

Neue EU-Bioökonomie-Strategie für nachhaltigeren Umgang mit Ressourcen

2012 legte die Kommission die erste Bioökonomiestrategie vor, die 2018 überarbeitet wurde. Die Bioökonomie soll das erneuerbare Segment der Kreislaufwirtschaft darstellen und wird als wichtiger Teil einer umfassenden Systemtransformation verstanden. Die überarbeitete Strategie enthält 14 konkrete Politikmaßnahmen, wie beispielsweise eine mit 100 Mio. Euro ausgestattete Investitionsplattform oder die Förderung der Entwicklung nachhaltiger Bioraffinerien. Die Strategie verfolgt drei Hauptziele:

1. Ausweitung und Stärkung der biobasierten Sektoren
2. Schnelle europaweite Einführung der Bioökonomie
3. Schutz des Ökosystems und Erforschung der ökologischen Grenzen der Bioökonomie.

⁸⁹ Europäische Kommission 2011c. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sechstes Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft. Abschließende Bewertung, KOM(2011) 531 endgültig, Brüssel.

4 Ressourcenschonung Heute: Grüne Deals und Kreislaufwirtschaft

4.1 Der europäische Grüne Deal⁹⁰

Der europäische Grüne Deal (im Folgenden „Grüne Deal“) stellt das umweltpolitische Herzstück der aktuellen Kommissionspolitik dar. Das Hauptziel des „Grünen Deals“ ist die Transformation der europäischen Wirtschaft: bis 2050 soll Europa klimaneutral sein und das Wirtschaftswachstum soll von der Ressourcennutzung abgekoppelt sein. Dieses neue Wachstumsmodell soll dabei sowohl inter-regional als auch inter-sektoral gerecht sein, d.h. durch die Transformation wirtschaftlich besonders getroffene Regionen und Sektoren sollen besondere Unterstützung erfahren, um den Wandel zu bewältigen.

Die Kernelemente des „Grünen Deals“ sind

1. Ambitioniertere Klimaschutzziele der EU für 2030 und 2050
2. Versorgung mit sauberer, erschwinglicher und sicherer Energie
3. Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislauforientierte Wirtschaft
4. Energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren
5. Raschere Umstellung auf eine nachhaltige und intelligente Mobilität
6. „Vom Hof auf den Tisch“: Entwicklung eines fairen, gesunden und umweltfreundlichen Lebensmittelsystems
7. Ökosysteme und Biodiversität erhalten und wiederherstellen
8. Null-Schadstoff-Ziel für eine schadstofffreie Umwelt.

Die Liste verdeutlicht, dass zur Erreichung der Ziele ein grundlegender Umbau der Wirtschaft und damit massive politische Maßnahmen in allen Bereichen notwendig sind. Der Kampf gegen den Klimawandel nimmt unter den Zielen die bedeutendste Rolle ein, die Transformation aller Lebensbereiche wird vor allem aufgrund der Gefahren des Klimawandels nötig. Im März 2020 legte die Kommission den Vorschlag für ein Klimaschutzgesetz⁹¹ vor, in welchem das Langfristziel der Klimaneutralität bis 2050 festgeschrieben ist. Darüber hinaus sollte die Kommission Reduktionspfade bis 2050 festlegen dürfen. Umweltschützer kritisierten, dass keine ambitionierten Zwischenziele für 2030 und 2040 festgeschrieben wurden. Der Umbau des Energiesektors soll vor allem über den Umstieg auf erneuerbare Energien und die Erhöhung der Energieeffizienz erreicht werden. Ein wichtiger Hebel zur Erreichung der CO₂-Ziele soll eine Erweiterung des Emissionshandels werden, u.a. sollen Luftverkehrsunternehmen stärker und der Schiffsverkehr erstmalig in die Pflicht genommen werden.

Unter dem Punkt „Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislauforientierte Wirtschaft“ wird im Grünen Deal verstärkt auf die bisher ungehobenen Potentiale zur Ressourcenschonung in der EU eingegangen. Der Grüne Deal nennt sehr konkrete Bereiche, Maßnahmen

⁹⁰ Europäische Kommission 2019b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, Brüssel.

⁹¹ Umgangssprachlich wird üblicherweise vom Klimaschutzgesetz gesprochen, tatsächlich handelt es sich jedoch zunächst um einen Vorschlag, der noch vom Europäischen Parlament und Rat anzunehmen ist. Der vollständige Titel lautet: Europäische Kommission 2020a. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final, Brüssel.

und Ziele⁹², die aber im Detail in der EU-Industriestrategie und dem Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft, die schließlich im Frühjahr 2020 vorgelegt wurden, ausgearbeitet werden sollten. Betont wird im Grünen Deal auch die Notwendigkeit in den kommenden fünf Jahren die Weichen für eine kreislauforientierte Industrie zu schaffen, um den langen Investitionszyklen Rechnung zu tragen. Der Grüne Deal setzt auch auf die Entwicklung „bahnbrechender“ Technologien, insbesondere in den Bereichen alternative Kraftstoffe (Wasserstoff, Brennstoffzellen), Energiespeicherung sowie CO₂-Abscheidung, -Speicherung und -Nutzung und verspricht Mittel für Forschung und Entwicklung in diesen Bereichen bereitzustellen. Um Wettbewerbsnachteile auszugleichen sowie Industrieabwanderung und damit die Emissionsverlagerung zu verhindern, kündigt die Kommission die Entwicklung eines Grenzausgleichssystems an, welches letztlich den CO₂-Gehalt von Einfuhren bepreisen soll.

Zur Erreichung der Klima- und Energieeffizienzziele spricht sich die Kommission im Grünen Deal dafür aus, die Renovierungsquote des Gebäudebestands wenigstens zu verdoppeln, was mit erheblichem Verbrauch von Rohstoffen einherginge. Bei der Umstellung des Verkehrs setzt der Green Deal auf ein Bündel an Maßnahmen; so soll der multimodale, automatisierte Verkehr gestärkt werden, Güterverkehr auf die Schiene verlagert und alternative Kraftstoffe gefördert werden. Gerade in Städten soll der Verkehr umweltfreundlicher werden. Die Pläne zur Transformation des Lebensmittelsystems enthalten u.a. die Forderung das für den Zeitraum 2021 – 2027 mindestens 40% der Gesamtmittel für die Gemeinsame Agrarpolitik und mindestens 30% der Mittel des Meeres- und Fischereifonds zur Klimapolitik betragen sollen, des Weiteren soll die Nahrungsmittelverschwendung weiter bekämpft werden. Genaue Vorschläge werden für die Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ (Mitte 2020) angekündigt. Schließlich kündigt der Grüne Deal noch eine Reihe von Maßnahmen zum Schutz von Ökosystemen und Biodiversität sowie von Luft, Wasser und Boden an. Ein Großteil der Maßnahmen bezieht sich jedoch auf die genauere Problemanalyse, ein Null-Schadstoff-Programm wird für 2021 angekündigt.

Die Kommission schätzt, dass zur Erreichung der Klima- und Energieziele Investitionen in Höhe von 260 Mrd. Euro jährlich erforderlich sein werden, was die Mobilisierung erheblicher öffentlicher und privater Mittel verlange. Als Finanzierungsquellen werden u.a. der EU-Haushalt, aber auch die Europäische Investitionsbank genannt. Zur Stärkung privater Investitionen soll 2020 eine Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen vorgelegt werden, und auch Mitgliedsländer sollten einen „umweltgerechten Haushalt“ planen. Der Grüne Deal soll auch den Rahmen für ökologische Steuerreformen in den Mitgliedsstaaten bilden. Rechtlich betrachtet hat die Kommission wenig Einflussmöglichkeiten auf die innerstaatlichen Haushaltsplanungen, praktischen Einfluss können aber z.B. neue Leitlinien für staatliche Beihilfen, die mit den Zielen des Grünen Deals abgestimmt sind, entwickeln. Eine Überarbeitung der Leitlinien ist bis 2021 geplant.

Die Reaktionen auf den Grünen Deal waren überwiegend positiv. Das Europaparlament begrüßte den Vorschlag in einer Entschließung, forderte aber teils noch ambitioniertere Ziele. Aus einigen Mitgliedsländern wird jedoch noch Widerstand erwartet. Auch Umweltexperten und Umweltverbände äußerten sich positiv, insbesondere der übergreifende Ansatz fand Zustimmung.⁹³ Aus der Wirtschaft kamen gemischte Reaktionen. Die Stahlbranche, Chemieunternehmen und Mineralölwirtschaft begrüßten den Grünen Deal grundsätzlich, forderten jedoch

⁹² So werden eine Vielzahl an zu bearbeitenden Bereichen, von Reifenabrieb über geplante Obsoleszenz und „Grünfärberei“ genannt.

⁹³ Götze, Susanne 2019. Klimaschutzvorhaben der EU-Kommission. Von der Leyen präsentiert Plan für grünes Europa. In: Der Spiegel. URL: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/european-green-deal-wie-die-eu-zum-klimaschutz-kontinent-werden-will-a-1300723.html>.

grundlegende Veränderungen der Rahmenbedingungen. Andere Wirtschaftssektoren, wie Autobranche und Luftfahrtindustrie, äußerten sich eher kritisch.⁹⁴

4.2 Eine neue Industriestrategie für Europa⁹⁵

Die neue Industriestrategie (im Folgenden „Industriestrategie“) soll den Weg für einen ökologischen und digitalen Wandel der Wirtschaft aufzeigen. Die Industriestrategie soll Teil eines politischen Rahmens sein, der die „wettbewerbsfähige Nachhaltigkeit“⁹⁶ fördert und dies unter ausdrücklicher Stärkung europäischer „Werte und unserer sozialmarktwirtschaftlichen Tradition“ sowie unter Verzicht auf Protektionismus.⁹⁷ Dabei wird insbesondere die Führungsrolle der Industrie auf dem Weg zum klimaneutralen Europa 2050 betont, aber auch der Wandel hin zur Kreislaufwirtschaft wird erwähnt.

Als Grundlagen des industriellen Wandels benennt die Europäische Kommission:

1. einen vertieften und digitaleren Binnenmarkt.
2. die Wahrung fairer Wettbewerbsbedingungen in der Welt
3. die Unterstützung der Industrie auf dem Weg zur Klimaneutralität
4. den Aufbau einer stärker kreislaforientierten Wirtschaft
5. die Förderung des Innovationsgeistes in der Industrie
6. Kompetenzerwerb und Umschulung und
7. Investitionen und Finanzierung des Übergangs.

Zur praktischen Umsetzung zählen u.a. die Einrichtung einer Taskforce für die Durchsetzung des Binnenmarktes sowie die Überarbeitung der Beihilfavorschriften (zu 1), die Einsetzung eines leitenden Handelsbeauftragten, der auch sicherstellen soll, dass Handelsabkommen eingehalten werden, dies soll auch mögliche Wettbewerbsverzerrungen aufgrund niedrigerer Umweltstandards verhindern helfen. Zudem könne durch verstärkte Zollkontrollen sichergestellt werden, dass Produkte EU-Vorschriften entsprechen (zu 2). CO₂-intensive Regionen und Industriezweige sollen technische Unterstützung und Beratung über eine „Plattform für einen gerechten Übergang“ erhalten, die Verordnung über transeuropäische Energienetze soll überarbeitet werden und Strategien für erneuerbare Offshore-Energie, nachhaltige Mobilität und bauliche Umwelt entwickelt werden. Zudem soll ein CO₂-Grenzausgleichssystem zur Verhinderung von CO₂-Emissionen - und Industrieabwanderung entwickelt werden (zu 3). In Bezug auf den Aufbau der Kreislaufwirtschaft stellt die Industriestrategie fest, dass wir „die Art und Weise, wie wir Dinge entwerfen, herstellen, nutzen und entsorgen, revolutionieren“⁹⁸ müssen und betont, dass dies ökologisch und moralisch geboten und ökonomisch sinnvoll sei. Bis 2030 erhofft sich die Kommission 700 000 neue Arbeitsplätze in der EU durch den erfolgreichen Umstieg. Sie verweist insbesondere auf Maßnahmen, die im Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft angekündigt werden, kündigt aber auch auf eine Strategie für Textilien (2021) und eine Initiative für eine kreislaufwirtschaftliche Elektronik an (zu 4). Maßnahmen zur Innovationsförderung sollen in

⁹⁴ Hoppe, Till/ Stratmann, Klaus 2019. Wirtschaft sieht Probleme mit dem Green Deal der EU. In: Handelsblatt. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/reaktionen-wirtschaft-sieht-probleme-mit-dem-green-deal-der-eu/25322548.html>.

⁹⁵ Europäische Kommission 2020b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue Industriestrategie für Europa. COM(2020) 102 final, Brüssel.

⁹⁶ Ebd. S. 3.

⁹⁷ Ebd. S. 1, 3.

⁹⁸ Ebd. S. 11.

einer Mitteilung veröffentlicht werden (zu 5), ein europäischer Kompetenzpakt wird angekündigt (zu 6) und u.a. eine neue Strategie für ein nachhaltiges Finanzwesen angekündigt (zu 7).

Darüber hinaus steht die „Stärkung der industriellen und strategischen Autonomie“ und die Schaffung eines „partnerschaftlichen Governance-Ansatzes“ im Zentrum der Industriestrategie. Ersteres bezieht sich schwerpunktmäßig auf digitale Sicherheit, die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen sowie den Verteidigungs- und Weltraumsektor. In Bezug auf Rohstoffe wird zum einen der erwartete Nachfrageanstieg, als auch eine Verschiebung der Abhängigkeit von fossilen Rohstoffen hin zu nicht-energetischen, teils kritischen Rohstoffen kurz thematisiert. Neben der diversifizierten Rohstoffbeschaffung soll insbesondere die Kreislaufführung die Abhängigkeit Europas minimieren. Der „partnerschaftliche Governance-Ansatz“ bezieht sich auf die Stärkung bestimmter „industrieller Ökosysteme“⁹⁹, beispielsweise durch die Bildung von Industrieallianzen. Neben der Allianz für sauberen Wasserstoff, nennt die Industriestrategie unter anderem die CO₂-arme Industrie und Rohstoffe als mögliche Bereiche für Industrieallianzen. Die Kommission kündigt eine genaue Bedarfsprüfung an.

Natürlich war seitens der Industrie die Veröffentlichung der Industriestrategie mit besonderem Interesse erwartet worden. Stellvertretend sei hier die Reaktion des BDI dargestellt, der eine umfangreiche Stellungnahme zur Industriestrategie veröffentlichte. Grundsätzlich begrüßte der BDI die neue Industriestrategie und dass Industriepolitik mit der Strategie wieder zu einem bedeutenden Politikfeld würde. Kritisch äußerte sich der BDI gegenüber eines „paternalistischen“ Politikverständnisses, in dem Wettbewerb und Markt nur rudimentär vorkämen und welches zudem zu eng auf Klima und Digitalisierung fokussiert sei, andere Megatrends, wie beispielsweise den demographischen Wandel, aber vernachlässige. Gerade angesichts der aktuellen Krise bedürfe es eines gewaltigen Investitionsschubes, damit Unternehmen die grüne Transformation erfolgreich gestalten können.¹⁰⁰

Demgegenüber waren einzelnen Umweltverbänden die Maßgaben nicht genau genug. Das Climate Action Network Europe und der WWF hätten sich Vorgaben und Zielpfade für alle Sektoren gewünscht. Das Europäische Umweltbüro betonte insbesondere die Bedeutung des Emissionshandels bei angemessener CO₂-Bepreisung und eine CO₂-Grenzausgleichssteuer für eine umweltfreundliche Industriepolitik. Außerdem müssten die Themen Materialeffizienz und Kreislaufwirtschaft gestärkt werden.¹⁰¹

4.3 Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein sauberes und wettbewerbsfähigeres Europa¹⁰²

Im März 2020 wurde der neue Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft durch die Kommission veröffentlicht. Der Aktionsplan ist das wichtigste Dokument der aktuellen europäischen Ressourcenschonungspolitik bzw. Kreislaufwirtschaftspolitik. Er soll schwerpunktmäßig zu den ehr-

⁹⁹ Ebd. S. 18: „Derartige Ökosysteme umfassen sämtliche Akteure einer Wertschöpfungskette – von den kleinsten Start-ups bis zu den größten Konzernen, von Universitäten bis zu Forschungseinrichtungen, von den Dienstleistern bis zu den Zulieferern. Alle beteiligten Akteure zeichnen sich durch ihre besonderen Merkmale aus.“

¹⁰⁰ Willems, Heiko 2020. BDI-Bewertung der EU-Industriestrategie. Zur Mitteilung der Kommission: Eine neue Industriestrategie für Europa. Com(2020) 102. 2020, S. 2.

¹⁰¹ DNR 2020. EU-Kommission legt ihre neue Industriestrategie vor. URL: <https://www.dnr.de/eu-koordination/eu-umweltnews/2020-politik-recht/eu-kommission-legt-ihre-neue-industriestrategie-vor/>.

¹⁰² Europäische Kommission 2020c. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein sauberes und wettbewerbsfähigeres Europa, COM(2020) 98 final, Brüssel.

geizigen Oberzielen des „Green Deal“ beitragen: Klimaneutralität der EU bis 2050 bei gleichzeitiger Entkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung sowie Sicherung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit. Das neue Wachstumsmodell soll dem Planeten mehr zurückgeben, als es nimmt, der Ressourcenverbrauch soll innerhalb der planetaren Grenzen bleiben und der Anteil an kreislaufforientiert verwendeten Materialien soll sich bis 2030 verdoppeln. Um die grundlegende Transformation der Wirtschaft zu ermöglichen, sollen alle Akteure – von Wirtschaft, über Verbraucher und Zivilgesellschaft – mitgenommen werden. Denn nicht nur Wirtschaft und Industrie müssen ihre Produktionsweisen ändern, auch ein Paradigmenwechsel im Bereich Nutzung und Verbrauchsmuster, Stichwort „Produkt als Dienstleistung“ wird angestrebt. So soll möglichst wenig Abfall entstehen und „nachhaltige Produkte, Dienstleistungen und Geschäftsmodelle sollen zur Norm werden“.¹⁰³

Der Aktionsplan 2020 soll an den Aktionsplan 2015 anknüpfen. Schon der Titel ermöglicht eine Einordnung der Maßnahmen in die bisherigen Politiklinien, gleichzeitig unterscheiden sich Aufbau und Logik des Aktionsplans von seinem Vorgänger. Der Aktionsplan 2015 handelte zunächst Themen entlang des Produktlebenszyklus ab, betrachtete dann fünf ausgewählte Stoff(gruppen) genauer und schloss mit Kapiteln zu Innovation und Investition sowie zur Überwachung der Fortschritte. Der Aufbau des neuen Aktionsplans 2020 folgt keiner so klaren Logik. Zu Beginn wird „ein Rahmen für eine nachhaltige Produktpolitik“ entworfen, es folgen ausgewählte Produktwertschöpfungsketten. Anschließend wird sich Abfall und Sekundärrohstoffen gewidmet. Es folgt ein Kapitel zu „Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte“, gefolgt von „Bereichsübergreifenden Maßnahmen“. Die „Bereichsübergreifenden Maßnahmen“ verknüpfen den Aktionsplan mit den Oberzielen Klimaneutralität und Digitalisierung des Green Deal, behandeln aber auch die Schaffung des „richtigen wirtschaftlichen Umfelds“. Abschließend wird sich noch der globalen Ebene gewidmet sowie die Fortschrittsüberwachung beschrieben.

Ein Schlüsselbereich stellt die Produktpolitik dar. Die Kommission stellt hierzu fest, dass es zwar einige Initiativen und Rechtsvorschriften gäbe, die auf Nachhaltigkeit zielten, dass es aber an einem umfassenden Paket von Vorschriften mangle. Insbesondere in der kritischen Designphase bestünden falsche Anreize fort. Daher kündigt die Kommission eine Rechtssetzungsinitiative für eine nachhaltige Produktpolitik an. Diese Initiative soll u.a. die Maßnahmen zur Verlängerung der Lebensdauer von Produkten (über Regelungen zu Haltbarkeit oder auch Reparierbarkeit), eine Erhöhung des Rezyklatanteils in Produkten und u.a. auch das Verbot der Vernichtung unverkaufter nicht verderblicher Ware umfassen. Verschiedene dieser Maßnahmen sollen die Verbraucher stärken, dazu sollen einige der benannten Elemente (z.B. Lebensdauer von Produkten oder Reparierbarkeit) für die Verbraucher auf den Produkten sichtbar sein. Umweltaussagen von Unternehmen sollen belegt sein; das EU-Umweltzeichen ggf. erweitert werden. Besonderes Gewicht dürfte dem angekündigten „Recht auf Reparatur“ einschließlich des Rechts auf die Aktualisierung veralteter Software zukommen, welches insbesondere für den Schwerpunktbereich Elektronik und IKT relevant würde.

Es liegt in der Natur eines solch übergreifenden Aktionsplans, dass auch hier zahlreiche Maßnahmen vage bleiben oder auf zukünftige Initiativen oder Rechtsetzungen verwiesen wird. Auch im Aktionsplan 2020 wird wieder viel „geprüft“, „analysiert“ und „auf etwas hingearbeitet“. So spricht der Aktionsplan beispielsweise davon „Anreize für das Modell ‚Produkt als Dienstleistung‘ zu schaffen, ohne auf die besagten Anreize näher einzugehen oder auf welchem Wege diese geschaffen werden sollen. Nichtsdestotrotz scheinen die angestrebten Maßnahmen insgesamt etwas konkreter ausformuliert, als in vorangegangenen Strategiepapieren oder dem Aktionsplan 2015.

¹⁰³ Ebd. S. 3.

Der Aktionsplan identifiziert sieben Produktwertschöpfungsketten mit besonderer Bedeutung für die Nachhaltigkeit. Diese sind:

- Elektronik und IKT
- Batterien und Fahrzeuge
- Verpackungen
- Kunststoffe
- Textilien
- Bauwirtschaft und Gebäude
- Lebensmittel, Wasser und Nährstoffe.

Kunststoffe, Lebensmittel(verschwendung), Bau- und Abbruchabfälle waren bereits Kernthemen des Aktionsplans 2015. Für die einzelnen Produktwertschöpfungsketten kündigt die Kommission eine Vielzahl von Maßnahmen an. Für den Bereich *Elektronik und IKT* will die Kommission eine Initiative für auf die Kreislaufwirtschaft ausgerichtete Elektronik vorlegen, die u.a. Regulierungsmaßnahmen für aktuell kaum reparierbare Produkte, wie Mobiltelefone, Tablets und Handys im Rahmen der Ökodesign-Richtlinie enthalten. Teils bleibt es bei Prüfaufträgen – wie bezüglich der Option für ein EU-weites Rücknahmesystem von IKT/Elektronikgeräten, teils wird es sehr konkret, so bei Regulierungsmaßnahmen zur Einführung eines einheitlichen Ladegeräts. Unter dem Kapitel *Batterien und Fahrzeuge* kündigt die Kommission einen „neuen Rechtsrahmen für Batterien“ an, der vor allem aufgrund der Umstellung auf E-Mobilität nötig wird.

Hinsichtlich der *Verpackungen* will die Kommission die Verpackungsrichtlinie überprüfen und die Anforderungen verschärfen. Geprüft werden soll u.a. die Verringerung der Komplexität von Verpackungsmaterialien, was das Recycling erleichtern könnte. Bezüglich der Kunststoffe verweist der Aktionsplan auf die 2018 veröffentlichte Strategie für Kunststoffe¹⁰⁴ und kündigt Vorschläge zu verbindlichen Anforderungen an den Rezyklatanteil sowie Maßnahmen zur Abfallreduzierung an. Der Aktionsplan enthält des Weiteren Vorschläge für den Bereich Mikroplastik und den Plan, einen Politikrahmen für biobasierte Kunststoffe und die Verwendung biologisch abbaubarer oder kompostierbarer Kunststoffe zu entwickeln. Schließlich kündigt die Kommission noch die zügige Umsetzung der Richtlinie über Einwegkunststoffartikel¹⁰⁵ an.

Einen neuen Bereich europäischer Ressourcenschonung stellen die *Textilien* dar. Die Kommission will eine EU-Strategie für Textilien erarbeiten und Leitfäden bereitstellen, die die Mitgliedstaaten darin unterstützen, hohe Textilabfallsammelquoten zu erreichen. Bis 2025 sollen die Mitgliedsstaaten diese hohen Quoten dann erreichen. Zudem werden Maßnahmen zur Stärkung des Recyclings in der Strategie angekündigt, aber auch innovative Ansätze, wie das Setzen von Anreizen für Textilien als Dienstleistung.¹⁰⁶

Auch für nachhaltiges Bauen will die Kommission eine neue Strategie auf den Weg bringen. Für Bauwirtschaft und Gebäude werden überdies eine Reihe von Maßnahmen angekündigt, zu denen u.a. die Überarbeitung der Bauprodukteverordnung, einschließlich einer möglichen Einführung von Anforderungen an den Rezyklatanteil, gehört. Weitere Maßnahmen umfassen die

¹⁰⁴ Europäische Kommission 2018. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft. COM(2018) 28 final, Brüssel.

¹⁰⁵ Europäische Union 2019. Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1).

¹⁰⁶ Die Formulierung im Text lautet: „Verbesserung des wirtschaftlichen und regulatorischen Umfelds für nachhaltige und kreislauffähige Textilien in der EU, insbesondere durch Anreize für Modelle des Typs „Produkt als Dienstleistung“, kreislauffähige Materialien und kreislauforientierte Produktionsprozesse und deren Förderung sowie Steigerung der Transparenz durch internationale Zusammenarbeit.“

Förderung der Entwicklung digitaler Gebäude-Logbücher und die Prüfung einer Überarbeitung der festgelegten Zielvorgaben für die stoffliche Verwertung von Bau- und Abbruchabfällen.

Unter dem Punkt *Lebensmittel, Wasser und Nährstoffe* kündigt die Kommission u.a. ein Ziel für die Verringerung der Lebensmittelverschwendung an, die allerdings vsl. nur in die EU-Strategie „Vom Hof auf den Tisch“ Eingang finden und nicht in bindendem Recht.

Unter dem Kapitel „Weniger Abfall, mehr Wert“ behandelt der Aktionsplan nochmals übergreifend die Themen Abfallvermeidung, Stärkung der Kreislaufwirtschaft in einer schadstofffreien Umwelt (Fokus: Sekundärrohstoffe und Chemikalien), ein Markt für Sekundärrohstoffe (u.a. Rolle der Normung) und Abfallausfuhren aus der EU (Verweis auf die Überarbeitung der Verordnung über die Verbringung von Abfällen).¹⁰⁷

Die Kommission stellt fest, dass trotz aller bisherigen Bemühungen das Abfallaufkommen gleich hoch bliebe und hat das Ziel, das Gesamtabfallaufkommen erheblich zu verringern und die Menge der (nicht recycelten) Restsiedlungsabfälle bis 2030 zu halbieren. Hierzu will die Kommission Zielvorgaben für die Abfallreduzierung bestimmter Abfallströme vorschlagen, die in die Überarbeitung der Richtlinie 2008/98/EG¹⁰⁸ aufgenommen werden sollen. Sie schlägt vor, die Systeme zur Getrenntsammlung von Abfällen zu harmonisieren. Bis 2020 sollten die Mitgliedstaaten bereits 50% der Siedlungsabfälle recyceln, was nur etwa die Hälfte aller Mitgliedstaaten erreichen wird. Die Kommission kündigt an, erforderlichenfalls „von ihren Durchsetzungsbefugnissen Gebrauch“¹⁰⁹ zu machen.

Unter dem Titel „Eine funktionierende Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte“ erschließt die Kommission schließlich noch eine Reihe weiterer Handlungsoptionen, etwa über Maßnahmen zur Weiterbildung, die über den Europäischen Sozialfonds Plus gefördert werden können. Auch das Finanzierungspotential über die Kohäsionspolitik wird genannt sowie eine Reihe von Initiativen im Bereich „Städte“. Insgesamt bleiben die Ankündigungen aber sehr vage. Unter den „Bereichsübergreifenden Maßnahmen“ wird nochmals die Bedeutung der Kreislaufwirtschaft für das Erreichen der Klimaziele beschrieben, ohne jedoch konkrete Maßnahmen zu entwickeln. Die Maßnahmen zur „Schaffung des richtigen wirtschaftlichen Umfelds“ kommen, angesichts der Aufgabe, recht bescheiden daher, so wird u.a. eine von Unternehmen getragene Initiative zur Entwicklung von Grundsätzen für die Umweltrechnungslegung genannt, deren Beitrag zur Transformation wohl zu vernachlässigen ist. Allerdings will die Kommission auch „die breitere Anwendung gut durchdachter wirtschaftlicher Instrumente“ wie etwa Umweltsteuern fördern. Dazu zählen auch die Besteuerung von Deponierung und Verbrennung. Die Mitgliedstaaten sollen überdies die Möglichkeit erhalten, Tätigkeiten, die die Kreislaufwirtschaft stärken (z.B. Reparaturdienste) über niedrige Mehrwertsteuersätze zu fördern. Schließlich geht der Aktionsplan noch auf Forschung und Entwicklung und die globale Zusammenarbeit ein. Hinsichtlich der Überwachung der Fortschritte kündigt die Kommission die Aktualisierung des Überwachungsrahmens für die Kreislaufwirtschaft unter Eurostat und eine abermalige Weiterentwicklung der Indikatoren für die Ressourcennutzung, einschließlich Konsum- und Materialfußabdruck, an.

¹⁰⁷ Europäische Union 2006. Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1).

¹⁰⁸ Europäische Union 2008b. Amtsblatt der Europäischen Union. Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien.

¹⁰⁹ Europäische Kommission 2020c, S. 15.

Im Vergleich zu einem früheren geleakten Entwurf enthält der finale Aktionsplan (fast) keine quantitativen Ziele, nicht einmal eine schwächere qualitative Formulierung hat den Abstimmungsprozess überstanden. So hieß es im Entwurf „suggesting a significant [or half] reduction of the EU's material footprint“, auch das Ziel des „absolute decoupling“ war enthalten. Übrig blieb einzig der Satz das die EU sich bemühen müsse „ihren Fußabdruck im Hinblick auf den Verbrauch zu senken und den Anteil kreislauforientiert verwendeter Materialien in den kommenden zehn Jahren zu verdoppeln“. ¹¹⁰ Aktuell liegt der Anteil bei 11%, auch bei einer Verdopplung müssen im Jahr 2030 noch über drei Viertel der Rohstoffe konventionell abgebaut werden. ¹¹¹

Dafür enthält der neue Aktionsplan jedoch eine Vielzahl an konkreten Vorschlägen, insbesondere, aber nicht nur im Bereich der Produktpolitik, beispielsweise für Elektrogeräte. Diese würden sowohl die Kreislaufwirtschaft, als auch Verbraucher stärken. Auch die Vorschläge hinsichtlich der Verringerung des Abfallaufkommens oder der Förderung des (Kunststoff)recyclings sowie Maßnahmen zur Reduzierung von Mikroplastikeinträgen (einschließlich eines Verbots für absichtlich hinzugefügtes Mikroplastik) haben großes Gestaltungspotential, da die Kommission für eine Vielzahl an Maßnahmen rechtlich verbindliche Regelungen anstrebt.

Die Reaktionen auf den Aktionsplan waren überwiegend positiv. Umweltverbände äußerten sich wohlwollend, monierten aber den Mangel an quantitativen Zielen für den materiellen Fußabdruck und die Abwesenheit absoluter Reduktionsziele. ¹¹² Auch Verbraucherzentralen und Unternehmensverbände äußerten sich positiv, ¹¹³ wobei letztere festhielten, dass neue rechtliche Regelungen für Produkte mit Augenmaß gestaltet werden sollten, um den (u.a. administrativen) Aufwand für Unternehmen in Grenzen zu halten. ¹¹⁴

5 Zusammenfassung und Fazit: Entwicklungslinien der Ressourcenschonungspolitik und wo stehen wir heute

In den umweltpolitischen Anfängen in den siebziger und achtziger Jahren wurden Ressourcen, wenn, dann meist unter dem Aspekt der Knappheit und des Schutzes betrachtet. Allerdings blieb es bei sehr grob gefassten Bekundungen. Auf europäischer Ebene richtete sich der Blick ab Mitte der achtziger Jahre auf den Bereich „Abfall“. Im sechsten Aktionsprogramm für die Umwelt 2001 wurde Beides vereint und zur Priorität erklärt. Als übergeordnetes Ziel wurde die Entkopplung von Wirtschaftswachstum und Ressourcenverbrauch genannt und es wurden konkrete Minderungsziele für Abfall festgehalten. Zu den Forderungen zählten harte Instrumente wie Besteuerung der Ressourcennutzung und Subventionsabbau, auch die Einschränkung des Verbrauchs wurde besprochen. Auch im Nachhaltigkeitsprogramm 2001 wurde Entkopplung

¹¹⁰ Ebd. S. 2.

¹¹¹ NABU, Weniger Abfälle, mehr Recycling, Schutz der Ressourcen. URL: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/27943.html>.

¹¹² Ebd.

¹¹³ Süddeutsche Zeitung 2020. EU stellt Aktionsplan zur Müllvermeidung vor. URL: <https://www.sueddeutsche.de/digital/eu-kommission-aktionsplan-green-deal-gruener-deal-muellvermeidung-kreislaufwirtschaft-1.4840595>.

¹¹⁴ IHK 2020. EU-Kommission veröffentlicht neuen Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft. URL: <https://www.ihk.de/newsletterdetail?newsletterid=5e6996c7-7863-4878-8e20-beda5e447c28>.

als ein Ziel festgelegt, außerdem wurde die Entwicklung eines Systems zur Messung der Ressourcenproduktivität gefordert. Sowohl hinsichtlich der Oberziele wie auch einiger politischer Forderungen, wie der nach einer „umfassende[n] Neuausrichtung bei den [...] Investitionen auf neue, umweltfreundliche Technologien“, könnten einige Elemente auch aktuellen Programmen entstammen. Die betrachteten Ressourcen sind in diesen frühen Dokumenten jedoch teils andere. Zwar wird ein weites Verständnis von Ressourcen gewählt, aber hinsichtlich konkreter Punkte werden abiotische Rohstoffe noch nicht abgedeckt, wohingegen Fische als Ressource intensiver behandelt werden, was die politische Bedeutung des Themas Überfischung um die Jahrtausendwende widerspiegelt.

Als Folge des sechsten Aktionsprogramms wurde 2005 die „Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen“ durch die Europäische Kommission vorgelegt. Der Fokus hatte sich unter dem Ausbleiben der Erschöpfung der Ressourcen und gleichzeitig eines Anstiegs der Ressourcennutzung weg von Knappheiten weiter Richtung Ressourceneffizienz, aber auch hin zu den ökologischen Auswirkungen verschoben. Oberziel war „die Verringerung der durch die Nutzung natürlicher Ressourcen in einer wachsenden Wirtschaft entstehenden negativen ökologischen Auswirkungen“. Zudem sollten Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung routinemäßig bei Politikgestaltung berücksichtigt werden, eine Forderung die auch heute in abgewandelter Form diskutiert wird und die damals ohne weitere Folgen blieb. Generell scheinen einige der Forderungen im weiteren Verlauf verpufft zu sein, so das Forum zur Unterstützung der Mitgliedstaaten, welches schon im Finanzbogen der Strategie unerwähnt blieb. Konkrete Auswirkungen auf Ressourcennutzung dürfte die Strategie jedoch ohnehin nicht entfaltet haben, da die genannten Maßnahmen ausschließlich weiche Instrumente zur Wissenserweiterung und Netzwerkbildung darstellten. Quantitative Ziele enthielt die Strategie nicht, da Datenlage und Indikatorenentwicklung hierfür als unzureichend eingeschätzt wurden.

Die Forderung nach der Weiterentwicklung der Indikatoren ist so alt wie die europäische Ressourcenpolitik und auch in allen folgenden relevanten Dokumenten enthalten. In der Tat haben sich die Datenlage und die Indikatorik in den vergangenen Jahren stark verbessert, doch schon 2005 wäre eine Messung der Ressourceneffizienz und somit eine Zielvorgabe möglich gewesen. Diesen Punkt brachte auch das Europäische Parlament in seiner Entschließung vor und forderte, die Wissenserweiterung nicht als Bremsklotz für eine ambitionierte Politik zu missbrauchen. In der Entschließung des Europäischen Parlaments wird an dieser Stelle, wie auch generell, eine Tendenz zu umweltpolitisch ambitionierteren Forderungen deutlich.

Im Jahr 2011 wurden mit der „Leitinitiative Ressourcenschonendes Europa“ und dem „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ die beiden ersten ressourcenpolitischen Dokumente vorgelegt, die unter dem Eindruck der Finanzkrise 2008 entstanden waren. Die Grundzüge der Leitinitiative ähnelten der Thematischen Strategie von 2005, doch stärker als zuvor wurde „Ressourcenschonung“ hauptsächlich durch die Brille von Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung betrachtet, eine Verschiebung die sich in den kommenden Jahren fortsetzen sollte. Daher spielte auch die Ressourcensicherheit eine größere Rolle. Stärkeres Gewicht bekam aber auch zum ersten Mal der Klimawandel, die „Bekämpfung des Klimawandels und Eindämmung der Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung“ wurde eines der Hauptziele der Leitinitiative. Abermals wurde der Grundsatz genannt, dass Ressourceneffizienz in „alle einschlägigen Maßnahmen“ einfließen solle. Grundsätzlich liefert die Leitinitiative jedoch nur die sehr großen Linien. Die Details sollten dann im „Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa“ dargelegt werden. Wie die vorangegangenen Dokumente folgt der „Fahrplan“ dem grundlegenden Ziel, Wirtschaftswachstum bei gleichzeitiger Erhöhung der Ressourceneffizienz zu erreichen, um Wirtschaftsziele und Umweltziele in Einklang zu bringen. Dabei formuliert der Fahrplan eine ehrgeizige Vision: alle Ressourcen sollen nachhaltig bewirtschaftet

werden, Biodiversität und Ökosystemleistungen geschützt und Klimaziele erreicht werden. Betont wird hierbei auch die Notwendigkeit der Umgestaltung des Wirtschaftssystems indem die „wahren Kosten“ des Ressourcenverbrauchs eingepreist werden. Der Fahrplan enthielt denn auch die Forderung nach einer ökologischen Steuerreform.

Bezüglich der Umgestaltung der Wirtschaft behandelt der Fahrplan die Bereiche Produktion und Verbrauch, Abfälle, Forschung und „wahre Preise“. Für alle Bereiche formulierte der Fahrplan Etappenziele und eine große Fülle an Maßnahmen für die Kommission und die Mitgliedsländer. Auch für sieben verschiedene Ressourcen und Schlüsselsektoren werden Etappenziele und Maßnahmen formuliert, wobei die Vorschläge je nach Politikfeld in ihrem Konkretisierungsgrad sehr unterschiedlich ausfielen. Insgesamt lieferte der Fahrplan einen umfassenden Überblick über die diversen Bereiche sowie ein Füllhorn an möglichen Maßnahmen, wobei jedoch die meisten „weichen Politikinstrumenten“ zuzuordnen waren. Eine Ausnahme bildeten die Vorschläge zur Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie auf nicht-energieverbrauchsrelevante Erzeugnisse sowie Mindestvorgaben für Rezyklatanteile, die jedoch letztlich nicht in verbindliche Regelungen umgesetzt wurden. Eine deutliche Weiterentwicklung gab es im Bereich Fortschrittsmessung und Kommunikation mit dem „Resource Efficiency Scoreboard“, welches zur Umsetzung des Fahrplans aufgesetzt wurde.

2015 wurde das EU-Kreislaufwirtschaftspaket vorgelegt. Es bestand aus einem Abfallpaket und dem Aktionsplan Kreislaufwirtschaft. Das Abfallpaket enthielt Legislativvorschläge für die Abfallrahmenrichtlinie, die Richtlinie über Abfalldeponien, die Richtlinie über Verpackungen und Verpackungsabfälle sowie die Richtlinie über Altfahrzeuge, Altbatterien und Elektroaltgeräte.

Das Kreislaufwirtschaftspaket folgte auf einen im Jahr zuvor vorgelegten, aber unter der neuen Juncker-Kommission zurückgezogenen Entwurf. Der zurückgezogene Entwurf hatte einen starken Abfallfokus gehabt, zeichnete sich aber auch durch relativ ambitionierte Vorschläge zur Einführung nationaler Ressourceneffizienzziele und Recyclingziele aus, die in Richtlinien hätten übernommen werden sollen.

Das neue Kreislaufwirtschaftspaket und der neue Aktionsplan hatten einen weiten Fokus, der deutlicher über den Abfallbereich hinausging. Sie enthielten aber weniger und schwächere Ziele. Das neue Kreislaufwirtschaftspaket war unter neuer Federführung entstanden (GD Binnenmarkt und Industrie; Entwurf 2014: GD Umwelt), was abermals den wirtschaftsorientierten Zugang zum Thema Ressourcen stärkte. Dieser Wandel schlägt sich mit dem Kreislaufwirtschaftspaket 2015 auch im Sprachgebrauch wieder: der Wandel von „Ressourcenschonung“ zu „Kreislaufwirtschaft“ deutet schon sprachlich einen neuen Ansatz an. Dieser Ansatz zielt weniger auf „Schonung“ ab, als auf eine Optimierung des Wirtschaftssystems, in dem Ressourcen möglichst lange im Kreislauf gehalten werden. Ressourceneffizienz, Ressourcenproduktivität und Ressourcenverbrauch rückten damit in den Hintergrund. Durchaus folgerichtig folgte der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft 2015 einem Produktlebenszyklusansatz, von Design über Nutzung hin zu Abfall bzw. Recycling. Der Blick verschob sich damit stärker weg vom Abfall hin zur Designphase von Produkten, in der die Weichen für oder gegen Recycling, Reparatur und lange Produktlebensdauer gestellt werden. Hierzu wollte die Kommission Vorschläge für die Ökodesign-Richtlinie erarbeiten. Der Aktionsplan enthielt fünf Schwerpunktbereiche, die aufgrund ihrer Bedeutung „gezielte[r] Maßnahmen“ bedürfen, um sie fit für die Kreislaufwirtschaft zu machen: Kunststoffe, Lebensmittelverschwendung, Kritische Rohstoffe, Bau- und Abbruchabfälle sowie Biomasse und biobasierte Produkte. Die genannten Maßnahmen blieben aber teils sehr vage, verschiedentlich wurde angekündigt, dass man zukünftig „Maßnahmen treffen oder fördern“ wolle, die Maßnahmen sind also eher Ziele, als ausformulierte

Handlungsoptionen. Damit bleibt der Aktionsplan eher hinter den zahlreichen zumindest teilweise konkreteren Vorschlägen des Fahrplans von 2011 zurück. Direkte Auswirkungen des Kreislaufwirtschaftspakets waren insbesondere die Recyclingziele, Vorgaben für die Berechnungsmethode zum Recycling, die Anforderungen zur Getrenntsammlung sowie Maßnahmen zur Vermeidung von Abfällen, die in die Abfallrahmenrichtlinie aufgenommen wurden.

Mit dem Wechsel zur Kommission von der Leyen am 1. Dezember 2019 wurden die Weichen abermals neu gestellt. Noch im Dezember 2019 stellte die Kommission den „Europäischen Grünen Deal“ vor, dessen Hauptziele die Klimaneutralität Europas bis 2050 und die Abkoppelung von Wirtschaftswachstum und Ressourcennutzung sind. Neben den Klimaschutzzielen zählen saubere Energie, kreislauforientierte Wirtschaft, Energie- und ressourcenschonendes Bauen und Renovieren, nachhaltige Mobilität, umweltfreundliches Lebensmittelsystem, Ökosysteme und Biodiversität sowie eine schadstofffreie Umwelt zu den Kernthemen des Grünen Deals.

Aus Ressourcenschonungs- und Kreislaufwirtschaftssicht ist das Ziel „Mobilisierung der Industrie für eine saubere und kreislauforientierte Wirtschaft“ besonders bedeutsam, obgleich auch unter den anderen Themen Anknüpfungspunkte bestehen. Der Grüne Deal nennt einige konkrete Maßnahmen und Ziele, die jedoch im Weiteren in der Industriestrategie und dem neuen Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft 2020 ausgearbeitet werden sollten. Neu ist die Betonung der langen Investitionszyklen in der Industrie und der daraus folgenden Notwendigkeit innerhalb der nächsten fünf Jahre zu handeln, will man die anvisierten Ziele in 2050 erreichen. Stärker als frühere Politikstrategien setzt der Grüne Deal auf die Entwicklung „bahnbrechender“ Technologien. Einige Bereiche, in denen diese Durchbrüche erwartet werden, werden im Grünen Deal genannt, so etwa alternative Kraftstoffe. Im Zentrum stehen Klimaschutzlösungen, die mit mindestens 35% der „Horizont Europa“ Mittel gefördert werden sollen. In der neuen Industriestrategie 2020 werden überdies u.a. Industrieallianzen und die Stärkung „industrieller Ökosysteme“ beschrieben, um Schlüsselindustrien zu fördern. Wettbewerbsnachteile, die durch das Voranschreiten im Klimaschutz entstehen, will die Kommission mit einem Grenzausgleichssystem begegnen. Die Kommission schätzt, dass Investitionen in Höhe von 260 Mrd. Euro jährlich erforderlich sein werden, um die Klima- und Energieziele zu erreichen.

In der Industriestrategie für Europa 2020 beschrieb die Kommission den gewünschten Weg zum ökologischen und digitalen Wandel. Eine der sieben identifizierten Grundlagen für eine solche nachhaltige Wirtschaft ist der „Aufbau der Kreislaufwirtschaft“. Die Kommission spricht von einer nötigen „Revolution“ in der Art und Weise, wie Produkte designt, hergestellt, genutzt und entsorgt werden. In den Kernelementen verweist die Strategie jedoch auf den neuen Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, der im März 2020 vorgestellt wurde.

Der neue Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft 2020 soll ebenfalls zu den Oberzielen Klimaneutralität bis 2050 und Entkopplung des Wirtschaftswachstums von der Ressourcennutzung beitragen. Es soll ein neues Wachstumsmodell geschaffen werden, das dem Planeten mehr zurückgibt, als es nimmt und der Ressourcenverbrauch soll innerhalb der planetaren Grenzen bleiben. Neben diesen hochgesteckten Zielen misst sich das einzige konkrete Ziel, nämlich den Anteil an kreislauforientiert verwendeten Materialien bis 2030 zu verdoppeln, bescheiden aus. Ehrgeizige quantitative und qualitative Ziele wie „eine deutliche [oder halbe] Reduzierung des materiellen Fußabdrucks der EU“ und „absolute Entkopplung“, die in Entwürfen des Aktionsplans enthalten waren, wurden in den letzten Abstimmungsrunden gestrichen.

Der Aktionsplan 2020 unterscheidet sich recht deutlich von seinem Vorgänger 2015. Er beschreibt zunächst einen Rahmen für nachhaltige Produktpolitik, sodann ausgewählte Produktwertschöpfungsketten und schließlich Abfall und Sekundärrohstoffe. Unter den „Bereichsüber-

greifende Maßnahmen“ wird der Aktionsplan mit den Oberzielen Klimaneutralität und Digitalisierung verknüpft, und das „richtige wirtschaftliche Umfeld“ angesprochen. Dazwischen steht noch ein Kapitel zu „Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte“, abschließend wird sich, wie in verschiedenen Vorgängern, der globalen Dimension sowie der Fortschrittsüberwachung gewidmet.

Zu den praktischen Kernbereichen des Aktionsplans zählt die Produktpolitik, für die ein Bündel an konkreten Vorschlägen, wie Regelungen zu Reparierbarkeit und Erhöhung des Rezyklatanteils zählen. Die Kommission kündigt eine Rechtsetzungsinitiative für nachhaltige Produktpolitik an und geht damit über frühere Ankündigungen deutlich hinaus. Zu den Neuerungen inhaltlicher Art gehört die Ankündigung Anreize für das Modell „Produkt als Dienstleistung“ zu schaffen, wobei hierzu keine konkreteren Schritte beschrieben werden.

Ähnlich dem Aktionsplan 2015 benennt der Aktionsplan 2020 sieben Produktwertschöpfungsketten: Elektronik und IKT, Batterien und Fahrzeuge, Verpackungen, Kunststoffe, Textilien, Bauwirtschaft und Gebäude sowie Lebensmittel, Wasser und Nährstoffe; relativ neu ist dabei der Blick auf Textilien in der Kreislaufwirtschaft. Für alle Produktwertschöpfungsketten benennt die Kommission eine Vielzahl von Maßnahmen in unterschiedlicher Konkretisierung.

Zusammengefasst lässt sich festhalten, dass sich der neue Aktionsplan 2020 insbesondere durch die Vorstellung konkreter Maßnahmen und die Ankündigung rechtlich verbindliche Regelungen vorantreiben zu wollen, von den Vorgängern absetzt und dadurch stärkeres Potential hat, zur Kreislaufwirtschaft beizutragen.

Am Anfang dieses Papiers wurde die Frage aufgeworfen, welche Entwicklungslinien der europäischen Ressourcenschonungspolitik sich nachzeichnen lassen und ob die Veränderungen eher Zeichen neuer Herausforderungen oder erreichter Ziele seien. Zumindest der zweite Teil der Frage lässt sich relativ leicht beantworten: die geänderten Schwerpunkte in den Politikpapieren sind fast ausschließlich auf geänderte politische Rahmenbedingungen, wie politische Mehrheiten und Schlüsselakteure zurückzuführen; nicht jedoch darauf, dass die zugrundeliegenden Probleme zufriedenstellend gelöst worden wären. Einzig das Thema Überfischung ist hauptsächlich aufgrund der Einigung auf die Gemeinsame Fischereipolitik zumindest von der ressourcenpolitischen Agenda verschwunden. Neben den geänderten politischen Konstellationen sind die jeweiligen Papiere zu einem gewissen Maße durch den Zeitgeist geprägt – der Einzug einiger Themen lässt sich eher aus der prominenten Rolle der Themen während der Entstehungszeit erklären, als aus der ressourcenpolitischen Notwendigkeit heraus. Ein Beispiel hierfür ist das Thema „Städte“, welches aktuell große politische Aufmerksamkeit erhält. So enthält denn auch der neue Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft (2020) das Kapitel „Eine funktionierende Kreislaufwirtschaft für Menschen, Regionen und Städte“, obgleich der Mehrwert der Betrachtung der Städte nicht weiter aufgezeigt wird.

Des Weiteren haben sich die Akzente auch aufgrund neuer Herausforderungen und der Erweiterung der Wissensgrundlage geändert: Die Einbeziehung der Produktwertschöpfungskette „Textilien“ im jüngsten Aktionsplan für Kreislaufwirtschaft (2020) war aufgrund beschleunigter Modezyklen („Fast Fashion“) geboten, aber vor allem aufgrund der deutlich verbesserten Wissensgrundlage über die negativen Auswirkungen angezeigt.¹¹⁵

¹¹⁵ Ellen MacArthur Foundation 2017. A new textiles economy: Redesigning fashion's future. URL: <http://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications>.

Eine „kohärente Entwicklungslinie“ hinsichtlich der Themen oder Schwerpunkte lässt sich schwer ausmachen, auch hinsichtlich des Ambitionsniveaus lässt sich keine klare Entwicklung „von niedrig zu hoch“ nachzeichnen. Eher ließe sich von Wellenbewegungen sprechen: die Erwähnung von „Ressourcen“ in frühen umweltpolitischen Dokumenten wie der Stockholmer Erklärung zeichneten sich durch hohe Nachhaltigkeitsziele ohne politische Substanz aus. In den Umweltaktionsprogrammen vor der „eigentlichen Ressourcenpolitik“ 2005 gab es einen Fokus auf „Abfall“ und bis heute bleibt dies der ressourcenpolitische Bereich mit den detailliertesten verbindlichen Regelungen. Ab 2005 gab es eine Verschiebung hin zu Ressourcenschonung und Ressourceneffizienz, im Zuge der Finanzkrise wurde Ressourcenpolitik jedoch primär unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten erarbeitet. Mit dem Kreislaufwirtschaftspaket 2015 verengte sich der Fokus wieder verstärkt auf Abfall- und Recycling, weg von Diskussionen um Gesamtverbräuche oder Ressourcenschonungsaspekte. Die jüngsten politischen Dokumente – insbesondere das neue Kreislaufwirtschaftspaket (2020) – zeichnen sich durch eine Fülle an konkreten Maßnahmenvorschlägen aus, gleiches ließe sich jedoch auch über den Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa von 2011 sagen. Es lässt sich in den neuen Dokumenten jedoch eine Verschiebung vom Ende der Wertschöpfungskette hin zum Anfang feststellen – Produktdesign wird im neuen Kreislaufwirtschaftspaket eine bedeutendere Rolle zugeschrieben und es werden konkrete Vorschläge geliefert, wie beispielsweise das Recht auf Reparatur.

Gemeinsam ist allen Dokumenten das Ziel, Wirtschaftswachstum von Ressourcennutzung zu entkoppeln. Sogar das vermeintlich radikale Ziel einer Umgestaltung der Wirtschaft, wie es der „Europäische Grüne Deal“ fordert, ist mitnichten eine Neuerung, sondern u.a. im Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa von 2011 ein Kernthema. Ein konkretes quantitatives Ziel zur Reduktion der Ressourcennutzung oder der Steigerung der Ressourceneffizienz enthält keines der untersuchten Dokumente.

Mit dem Schritt zur Verbindlichkeit steht und fällt der Erfolg der aktuellen Ressourcenschonungspolitik. Gelingt es der aktuellen Kommission und den Mitgliedsländern die Ankündigungen des Aktionsplans für Kreislaufwirtschaft, des „Europäischen Grünen Deals“ und der neuen Industriestrategie in verbindliche Regelungen zu gießen, könnte dies einen Durchbruch in der europäischen Ressourcenpolitik bedeuten.

6 Quellenverzeichnis

- BDE Bundesverband der Deutschen Entsorgungs-, Wasser- und Rohstoffwirtschaft e.V. 2015. Europaspiegel, S.8.
- Bleischwitz, Raimund et al. 2009. Eco-Innovation - putting the EU on the path to a resource and energy efficient economy, Wuppertal Spezial, No. 38, Wuppertal.
- Bringezu, Stefan 2015. Possible Target Corridor for Sustainable Use of Global Material Resources. In: Resources 2015/4, 25-54.
- BMUB 2016. Deutsches Ressourceneffizienzprogramm II. Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen. Berlin.
- Butler, Nick 2017. Beyond peak oil. URL: <https://www.ft.com/content/4b7f788f-87af-3295-afb3-a2e6ad1eddf5>.
- Calvo, Guiomar et al. 2016. Decreasing Ore Grades in Global Metallic Mining: A Theoretical Issue or a Global Reality? Resources 2016, 5, 36.
- Centrum für Europäische Politik 2011. EU-Mitteilung Fahrplan Ressourceneffizienz. Stand: 21.11.2011.
- Centrum für Europäische Politik 2016. EU-Mitteilung Aktionsplan Kreislaufwirtschaft. cepAnalyse Nr. 06/2016.
- Deutscher Naturschutzring (ohne Datum). EU-Koordination. Die europäische Ressourcen- und Rohstoffpolitik. Steckbrief, Berlin.
- Deutscher Naturschutzring 2020. EU-Kommission legt ihre neue Industriestrategie vor. URL: <https://www.dnr.de/eu-koordination/eu-umweltnews/2020-politik-recht/eu-kommission-legt-ihre-neue-industriestrategie-vor/>.
- EEA 2011. Resource efficiency in Europe. Policies and approaches in 31 EEA member and cooperating countries, EEA Report. No 5/2011.
- EEA 2016. More from less — material resource efficiency in Europe. 2015 overview of policies, instruments and targets in 32 countries. EEA Report No. 19/2016, S. 50.
- Ellen MacArthur Foundation 2017. A new textiles economy: Redesigning fashion's future. URL: <http://www.ellenmacarthurfoundation.org/publications>.
- ENDS Europe Daily 2014. Keep the Circular Economy Package, Industries tell EC, 28.11.2014.
- ENDS Europe Daily 2014. Juncker's Plan to axe air, waste policies revealed, 11.12.2014.
- ENDS Europe Daily 2014. Air, Waste proposals to be replaced next year, 16.12.2014.
- Epiney, Astrid 2019. Umweltrecht der Europäischen Union. 4. Auflage. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
- Ericsson, Magnus/ Söderholm, Patrik 2010. Mineral Depletion and Peak Production. Polinares Project working paper Nr. 7.
- Europäische Kommission 2001. Mitteilung der Kommission. Nachhaltige Entwicklung in Europa für eine bessere Welt: Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung, KOM(2001) 264, Brüssel.
- Europäische Kommission 2005a. Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. KOM(2005) 670, Brüssel.
- Europäische Kommission 2005b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Überprüfung der Strategie für nachhaltige Entwicklung. Ein Aktionsprogramm. KOM(2005) 658, Brüssel.
- Europäische Kommission 2008. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat. Die Rohstoffinitiative — Sicherung der Versorgung Europas mit den für Wachstum und Beschäftigung notwendigen Gütern, KOM(2008) 699 endgültig, Brüssel.

- Europäische Kommission 2010. Mitteilung der Kommission. Europa 2020. Eine Strategie für intelligentes, nachhaltiges und integratives Wachstum, KOM(2010) 2020, Brüssel.
- Europäische Kommission 2011a. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ressourcenschonendes Europa – eine Leitinitiative innerhalb der Strategie Europa 2020, KOM(2011) 21, Brüssel.
- Europäische Kommission 2011b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Fahrplan für ein ressourcenschonendes Europa, KOM(2011) 571, Brüssel.
- Europäische Kommission 2011c. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Sechstes Umweltaktionsprogramm der Europäischen Gemeinschaft. Abschließende Bewertung, KOM(2011) 531 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission 2011d. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Grundstoffmärkte und Rohstoffe: Herausforderungen und Lösungsansätze. KOM(2011) 25 endgültig, Brüssel.
- Europäische Kommission 2012. European Resource Efficiency Platform (EREP). Manifesto & Policy Recommendations. URL: https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/erep_manifesto_and_policy_recommendations_31-03-2014.pdf.
- Europäische Kommission 2015. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Den Kreislauf schließen – Ein Aktionsplan der EU für die Kreislaufwirtschaft, COM(2015) 614 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2016. Communication from the Commission. Ecodesign Working Plan 2016-2019, COM(2016) 773 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2018. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine europäische Strategie für Kunststoffe in der Kreislaufwirtschaft. COM(2018) 28 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2019a. Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the implementation of the Circular Economy Action Plan, COM(2019) 190 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2019b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Der europäische Grüne Deal, COM(2019) 640 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2020a. Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1999 (Europäisches Klimagesetz), COM(2020) 80 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2020b. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Eine neue Industriestrategie für Europa. COM(2020) 102 final, Brüssel.
- Europäische Kommission 2020c. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein neuer Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft. Für ein saubereres und wettbewerbsfähigeres Europa, COM(2020) 98 final, Brüssel.
- Europäische Kommission (ohne Datum, abgerufen 2020). Critical raw materials. URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/specific-interest/critical_en.
- Europäische Kommission (ohne Datum, abgerufen 2020). Policy and strategy for raw materials. URL: https://ec.europa.eu/growth/sectors/raw-materials/policy-strategy_en.
- Europäische Kommission (ohne Datum, abgerufen 2021). European Resource Efficiency Platform. URL: https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/about/objective_mandate/index_en.htm.
- Europäische Kommission (ohne Datum, abgerufen 2021). European Resource Efficiency Platform. URL: https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/re_platform/index_en.htm.

- Europäisches Parlament 2012. Ressourcenschonendes Europa. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 24. Mai 2012 zum Thema, „Ressourcenschonendes Europa“ (2011/2068(INI)).
- Europäische Union 2001. Sechstes Aktionsprogramm für die Umwelt. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=LEGISSUM:l28027>.
- Europäische Union 2006. Verordnung (EG) Nr. 1013/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 14. Juni 2006 über die Verbringung von Abfällen (ABl. L 190 vom 12.7.2006, S. 1).
- Europäische Union 2008a. Amtsblatt der Europäischen Union. Thematische Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen. Entschließung des Europäischen Parlaments vom 25. April 2007 zu einer thematischen Strategie für eine nachhaltige Nutzung natürlicher Ressourcen (2006/2210(INI), 20.3.2008).
- Europäische Union 2008b. Amtsblatt der Europäischen Union. Richtlinie 2008/98/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. November 2008 über Abfälle und zur Aufhebung bestimmter Richtlinien, 22.11.2008.
- Europäische Union 2019. Richtlinie (EU) 2019/904 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 5. Juni 2019 über die Verringerung der Auswirkungen bestimmter Kunststoffprodukte auf die Umwelt (ABl. L 155 vom 12.6.2019, S. 1).
- Eurostat (Daten von Oktober 2019). Material flow accounts statistics - material footprints. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Material_flow_accounts_statistics_-_material_footprints.
- Eurostat 2020a. Development of domestic material consumption by main material category, EU-27, 2000-2018. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=File:Development_of_domestic_material_consumption_by_main_material_category,_EU-27,_2000-2018.png.
- Eurostat 2020b. Material flow accounts and resource productivity. URL: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Material_flow_accounts_and_resource_productivity#The_EU.E2.80.99s_domestic_material_consumption_compared_with_the_world.27s_material_extraction.
- Eurostat 2020c. Development of resource productivity in comparison with GDP and DMC, EU-27, 2000-2019 https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Material_flow_accounts_and_resource_productivity.
- Eurostat (ohne Datum, abgerufen 2021). Circular Economy. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/indicators/main-tables>.
- Götze, Susanne 2019. Klimaschutzvorhaben der EU-Kommission. Von der Leyen präsentiert Plan für grünes Europa. In: Der Spiegel. URL: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/european-green-deal-wie-die-eu-zum-klimaschutz-kontinent-werden-will-a-1300723.html>.
- Heinberg, Richard 2007. Peak Everything: Waking Up to the Century of Declines, Global Public Media.
- Hoppe, Till/ Stratmann, Klaus 2019. Wirtschaft sieht Probleme mit dem Green Deal der EU. In: Handelsblatt. URL: <https://www.handelsblatt.com/politik/international/reaktionen-wirtschaft-sieht-probleme-mit-dem-green-deal-der-eu/25322548.html>.
- IBF International Consulting, VITO, VVA 2020. Support the public consultation on a new Circular Economy Action Plan, Contract N° ENV.B1/FRA/2018/0002 Summary Report.
- IHK 2020. EU-Kommission veröffentlicht neuen Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft. URL: <https://www.ihk.de/newsletterdetail?newsletterid=5e6996c7-7863-4878-8e20-beda5e447c28>.
- IISD 2012. European Commission Launches European Resource Efficiency Platform. URL: <http://sdg.iisd.org/news/european-commission-launches-european-resource-efficiency-platform/>.
- International Resource Panel. Glossary (ohne Datum, abgerufen 2020). URL: <https://www.resourcepanel.org/glossary>.
- Kaltschmitt, Martin et al. (Hrsg.) 2009. Energie aus Biomasse-Grundlagen, Techniken, Verfahren. Heidelberg.
- NABU (ohne Datum). Das Kreislaufwirtschaftspaket der Europäischen Union. Kreislaufwirtschaft muss mehr sein als Recycling. URL: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/22291.html>.

NABU (ohne Datum, abgerufen 2021). Weniger Abfälle, mehr Recycling, Schutz der Ressourcen, URL: <https://www.nabu.de/umwelt-und-ressourcen/abfall-und-recycling/kreislaufwirtschaft/27943.html>.

Pandey, Ashutosh 2019. Is the world running out of gold? URL: <https://www.dw.com/en/is-the-world-running-out-of-gold/a-47974833>.

Rötzer, Nadine/ Schmidt, Mario 2018. Decreasing Metal Ore Grades—Is the Fear of Resource Depletion Justified? In: Resources 2018, 7, 88.

Schmidt, Mario 2014. Zu den Schutzziele der Ressourceneffizienz. uwf 22:147–152.

Süddeutsche Zeitung 2020. EU stellt Aktionsplan zur Müllvermeidung vor. URL: <https://www.sueddeutsche.de/digital/eu-kommission-aktionsplan-green-deal-gruener-deal-muellvermeidung-kreislaufwirtschaft-1.4840595>.

The Parliament Magazine 2016. EU Parliament disappointed by Commission's circular economy package. URL: <https://www.theparliamentmagazine.eu/articles/news/eu-parliament-disappointed-commissions-circular-economy-package>.

Umweltbundesamt 2012. Glossar zum Ressourcenschutz. Dessau-Roßlau

Umweltbundesamt 2018. Neuer Umgang mit Abfall in Europa. URL: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/neuer-umgang-abfall-in-europa>.

United Nations 1992. Report of the United Nations Conference on Environment and Development.

Willems, Heiko 2020. BDI-Bewertung der EU-Industriestrategie. Zur Mitteilung der Kommission: Eine neue Industriestrategie für Europa. Com(2020) 102. 2020.

Wilts, Henning 2016. Der EU-Aktionsplan zur Kreislaufwirtschaft. Zwischen Ambitionen und Realitäten In: Ökologisches Wirtschaften 2.2016 (31).

Ecologic Institut

www.ecologic.eu

FB: /Ecologic.Institute

Twitter: /EcologicBerlin

Ecologic Institut

www.ecologic.eu

FB: /Ecologic.Institute

Twitter: /EcologicBerlin

