



Germanwatch-Stellungnahme zum Arbeitsentwurf des BMUB für ein Deutsches Ressourceneffizienzprogramm (ProgRes II): Fortschrittsbericht 2012-2015 und Fortschreibung 2016-2019

Berlin, 21.9.2015

Allgemeine Anmerkungen

Germanwatch ist eine Entwicklungs – und Umweltorganisation und engagiert sich für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen. Dabei konzentriert sich die Arbeit auf die Politik und Wirtschaft der Länder des Nordens mit ihren weltweiten Auswirkungen. In diese Stellungnahme sind eigene Erfahrungen zu den sozialen und ökologischen Auswirkungen von Bergbau und Positionen, die wir gemeinsam mit anderen Verbänden formuliert haben, eingeflossen. Die Ausführungen zur Elektronikindustrie sind hierbei exemplarisch zu verstehen und basieren vor allem auf unseren Erfahrungen aus dem Arbeitsbereich "makeITfair" und aktuell aus einem Verbändeförderungsprojekt zur Nachhaltigkeit in der IT-Branche.

Wir unterstützen den Entwurf des BMUB für eine Fortschreibung des deutschen Ressourceneffizienzprogramms, weil wir es für zentral halten, mit den vorhandenen Ressourcen ökologisch und sozial nachhaltig umzugehen. Wir begrüßen sehr, dass der Entwurf Maßnahmen der Rohstoffstrategie an die UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte koppeln will und soziale Aspekte stärker als ProgRes I berücksichtigt. Wir unterstützen auch Ziel und Maßnahmen, die eine Kreislaufwirtschaft befördern. Nach unserer Einschätzung sind dabei jedoch wichtige Aspekte - etwa die Berücksichtigung des Dienstleistungs- und Produktdesigns sowie eine Stärkung von Wiederverwendung und Reparatur - noch zu schwach angelegt.

Auch wenn der Indikator RMC/Kopf bereits ein wichtiger Fortschritt ist, geht er noch nicht weit genug. Unser gesamter Rohstoffverbrauch muss pro Kopf gemessen werden. Der ökologische Fußabdruck kommt aber selbst durch den Rohstoffverbrauch pro Kopf alleine nicht zum Ausdruck. Deshalb ist es wichtig, darüber hinaus den gesamten ökologischen Fußabdruck zu erfassen. Mit der Umsetzung der Sustainable Development Goals, zu denen sich Deutschland noch in diesem Monat international verpflichtet wird, wird dies zum Kriterium, das Deutschland - auch in seiner Nachhaltigkeitsstrategie - verankern muss.

Zu den spezifischen Inhalten von ProgRes möchten wir – ohne Anspruch auf Vollständigkeit - folgende Rückmeldung geben:

Spezifische Anmerkungen zu Teil 5-7

Zu Teil 5 Deutsches Ressourceneffizienzprogramm 2016-2019

5.2 Schnittstellen zu den anderen natürlichen Ressourcen

5.2.1. Wasser

Virtuelle Wassermengen, die durch Importe in Deutschland konsumiert werden, sollten in Zukunft berücksichtigt und auch in der Nachhaltigkeitsstrategie von Deutschland mit einem Indikator gemessen werden.

5.2.2. Luft

5.2.5. Boden

5.2.4 Fläche

5.2.5. Lebende Organismen

5.2.6. Nahrungs- und Futtermittel

Zu Teil 6 Ziele und Leitideen

Wir begrüßen das übergeordnete Ziel "nachhaltige und weltweit verallgemeinerbare Nutzung der natürlichen Ressourcen" und unterstreichen, dass Deutschlands Beitrag sich an dem Maßstab einer global gerechten Ressourcennutzung messen lassen muss. Wir begrüßen auch, dass Ressourceneffizienz entlang der gesamten Wertschöpfungskette gefördert werden soll. Wir unterstreichen dabei, dass der Ressourcenverbrauch Deutschlands damit absolut gesenkt werden muss.

6.1. Die vier Leitideen

Die Leitidee 2: "Globale Verantwortung als zentrale Orientierung unserer nationalen Ressourcenpolitik sehen," ist besonders zu begrüßen und muss in konkrete Maßnahmen umgesetzt werden. Menschenrechtlichen Sorgfaltspflichten müssen den Unternehmen entlang der gesamten Lieferkette verbindlich vorgeschrieben werden. Zum Beispiel sollte die Bundesregierung dafür eintreten, dass in der Verordnung zur Beschaffung von Rohstoffen aus Konfliktgebieten die gebotene Sorgfalt den Unternehmen nicht freigestellt sondern verpflichtend vorgeschrieben wird (s.u.7.1.3.). Auch sollen Unternehmen darstellen, wie Ihr Beitrag zu international verankerten Umwelt- und Klimazielen - etwa dem 1.5-2°-Limit der Klimapolitik - aussieht.

6.2 Ziele und Indikatoren

6.2.1 Volkswirtschaftliche Ziele und Indikatoren

Wir begrüßen, dass mit dem Gesamtrohstoffproduktivitätsindikator die Rohstoffproduktivität nicht steigen kann indem rohstoffintensive Prozesse in Ausland verlagert werden. Darüber hinaus ist es jedoch bei vielen Rohstoffen essentiell, dass der absolute Verbrauch gesenkt wird und nicht nur die Rohstoffproduktivitätssteigerung als Ziel festgesetzt wird. Der RMC/Kopf ist hierfür ein wichtiger erster Schritt. Doch gerade die exportorientierte Wirtschaft konsumiert viele Rohstoffe. Deswegen ist es wichtig, dass auch exportierte Rohstoffe des Exportmarktes in der pro Kopf Messung berücksichtigt wird. Somit brauchen wir einen weiteren Indikator, mit dem der Pro-Kopf-Rohstoffbedarf inklusive des Rohstoffbedarfs für Exporte gemessen werden kann. Dies verdeutlicht, in welchem Ausmaß unser exportorientierter Wohlstand auf rohstoffintensiven Aktivitäten beruht. Dieser Rohstoffbedarf muss deutlich gesenkt werden. Eine Reduktion des Rohstoffbedarfs gemäß des Trends der letzten Jahre, wie im Entwurf von ProgRess II vorgesehen, ist für keines der Ziele ausreichend. Wir brauchen eine Reduktion, die sich an der inter- und intragenerationellen Gerechtigkeit orientiert und die planetarischen Grenzen berücksichtigt.

6.2.2 Kreislaufwirtschaftliche Ziele und Indikatoren

Der Fortschritt in Richtung einer Kreislaufwirtschaft muss gemessen werden. Wir stimmen zu, dass es wichtig ist den Primärmaterialbedarf durch den Ersatz von Sekundärrohstoffen zu reduzieren. Dies alleine reicht jedoch nicht aus. Die größten Potentiale zum verringerten Einsatz von Rohstoffen liegen in Konzepten, die dieselbe Dienstleistung - etwa Kühlen, Kommunikation, Transport, Kleidung, Nahrung usw. - mit weniger Rohstoffen erfüllen. Das Design der Dienstleistung und des Produktes spielen eine zentrale Rolle. Außerdem muss die Wiederverwendung gestärkt werden, bevor ein Produkt ins Abfallregime gelangt. Auch innerhalb des Abfallregimes gilt es die Vorbereitung zur Wiederverwendung (auch von Teilen des Produktes) zu stärken. Hier müssen konkrete ambitionierte und quantifizierbare Ziele festgesetzt werden. Eine Kreislaufwirtschaft muss entlang der gesamten Wertschöpfungskette gedacht werden und damit auch zum Beispiel bereits das Dienstleistungs- und Produktdesign mit berücksichtigen.

6.2.3 Produktspezifische Ziele und Indikatoren

6.2.4 Perspektiven

Wir unterstreichen, dass es notwendig ist den ganzen ökologischen Fußabdruck unserer Wirtschaft und Lebensstile zu betrachten und die politische Rahmensetzung sowie letztlich unser Handeln danach auszurichten. Solange dies nicht berücksichtigt wird, fallen Wasser- und Landknappheiten, die durch Bergbau zum Beispiel in einem Land wie Peru entstehen und der lokalen Bevölkerung die Lebensgrundlage entziehen, durch das Raster. Mit der Umsetzung der Sustainable Development Goals in Deutschland wird auch Deutschland sein Ressourcenmanagement am ökologischen Fußabdruck messen müssen. Diese Kriterien sollten bereits jetzt in ProgRess II und in die Überarbeitung der Nachhaltigkeitsstrategie 2016 einfließen.

Zu 7 Handlungsansätze 2016-2019

7.1. Nachhaltige Rohstoffversorgung sichern

7.1.1. Mineralische und fossile Rohstoffe umweltfreundlich gewinnen

7.1.2. Umwelt- und Sozialstandards bei der Rohstoffgewinnung international stärker und verbessern

Wir begrüßen ausdrücklich, dass die Bundesregierung bei allen Förderinstrumente der Rohstoffstrategie die staatliche Förderung an die verbindliche Einhaltung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte und weitere konkrete international anerkannte Standards zu Sorgfaltspflichten hinsichtlich Menschenrechten, Transparenz, gesellschaftlicher Teilhabe, Umwelt- und Arbeitsschutz koppeln will. Damit müssen auch in den Rohstoffpartnerschaften jegliche Förderung und Bürgschaften an die Einhaltung der auf Seite 54 genannten Standards gekoppelt werden. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung die Rohstoffpartnerschaften nutzen will um Menschenrechte in den Partnerländern zu stärken. Dabei fordern wir, dass sie in ganz besonderem Maße dafür sorgt, dass im Rahmen des Rohstoffabbaus für deutsche Unternehmen keine Menschenrechte verletzt werden. Verbindliche Sorgfaltspflichten müssen hierfür im Rahmen des Nationalen Aktionsplans für Wirtschaft und Menschenrechte festgeschrieben werden, sowie das Klagerecht für Betroffene gestärkt werden.

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung die Mitbestimmung der lokalen Bevölkerung bei Bergbauprojekten als wichtig erachtet. Dies ist eine wichtige Grundlage für die Einhaltung von Menschenrechten. Wir fordern Sie auf, konkrete Maßnahmen zur Umsetzung dieses Vorhabens zu ergreifen. Die Bundesregierung soll sich hierfür auch auf europäischer Ebene einsetzen, damit klare Regeln für diese Mitbestimmung in Handelsverträge aufgenommen und ihre Einhaltung überprüft wird.

Wir begrüßen die EITI Kandidatur der Bundesregierung und fordern die Bundesregierung auf, in diesem Rahmen ambitionierte Maßnahmen zu erarbeiten und Zahlungsströme - auch in Form von Subventionen für den Abbau von Kohle - offen zu legen. Um mit der Umsetzung von EITI einen sozialen und ökologischen Mehrwert zu erzielen, muss die Implementierung Vorbildcharakter für andere Länder haben.

7.1.3. Nachhaltige und transparente Rohstofflieferketten schaffen

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung die Rohstoffzertifizierung bezüglich Umwelt- und Sozialstandards intensivieren und ausweiten will. Wir begrüßen, dass die Bundesregierung sich auf internationaler Ebene dafür einsetzten will und die Zertifizierung auf alle international gehandelten Rohstoffe ausweiten will. Dieser Prozess sollte mit einer verbindlichen Sorgfaltspflicht für Unternehmen sowohl im *upstream* wie auch im *downstream* Bereich begleitet werden. Die Abänderungsverschlüsse des EU-Parlaments vom 20. Mai 2015¹ zum Vorschlag der EU-Kommission „zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram,

¹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fTEXT%2bTA%2bP8-TA-2015-0204%2b0%2bDOC%2bXML%2bV0%2f%2fDE&language=DE>

deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“ (COM(2014)0111) muss hierfür maßgeblich sein.

7.1.4. Ökologische Grenzen und soziale Nachteile bei der Bewertung der Rohstoffverfügbarkeit

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung sich dafür einsetzt, dass Natur-, Umwelt- und Sozialstandards bei der Bewertung der Kritikalität von Rohstoffen auf nationaler und europäischer Ebene stärker berücksichtigt werden. Wir befürworten die in diesem Sinne genannten Maßnahmen. Es ist wichtig, dass Maßnahmen zur Rohstoffsicherung präziser an ökologischen und sozialen Kriterien ausgerichtet werden und die Einhaltung menschenrechtlicher Standards durch die verbindliche Umsetzung der UN Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte gefördert wird.

7.1.5 Abhängigkeit von kritischen Rohstoffen reduzieren

7.1.6 Stoffliche Nutzung nachwachsender Rohstoffe umweltverträglich ausbauen

7.2. Ressourceneffizienz in der Produktion steigern

7.3 Produkte und Konsum ressourcenschonen gestalten

7.3.1 Nationales Aktionsprogramm für nachhaltigen Konsum aufstellen

7.3.2 Ressourcenschonung als Kriterium für Handel und Verbraucher einführen

Wir unterstützen die Einführung einer Pflicht für Hersteller, klare und vergleichbare Informationen zur "Soll-Lebensdauer" bereitzustellen, wie sie bereits vom UBA auf gesetzliche Umsetzbarkeit geprüft wurde². Unternehmen sollten verbindlich eine Erklärung abgeben müssen, dass sie die Lebensdauer von Produkten nicht künstlich - etwa durch den Einbau von Sollbruchstellen - verkürzen.

7.3.3 Ressourcenschonung in die Produktentwicklung einbeziehen

7.3.4. Ressourcen durch soziale Innovation und (Produkt-) Dienstleistungssystem schonen

Wir befürworten, dass die Bundesregierung den Aufbau von (regionalen) Netzwerken für eine "Sharing Economy" inklusive Vermittlungsplattformen unterstützen will und Werkstätten für Eigenproduktion und die Nutzung von Gemeinschaftsgärten fördern will.

7.3.5. Anreize zur besseren Marktdurchdringung ressourcenschonender Produkte und Dienstleistungen ausbauen

Einer Studie des Wuppertal Institutes zu Folge sind die Voraussetzungen für Mehrwertsteuervergünstigung zugunsten ressourcenschonender Güter und Dienstleistungen (z.B. Reparaturen) auf EU - Ebene bereits geschaffen. Wir sehen in der Umsetzung dieser Maßnahme

²Salzborn, Nadja (25.06.2015)Rechtliche Ansätze zur Stärkung eines nachhaltigen Konsums im Bereich der Produktnutzung. Vortrag Tagung Wider der Verschwendung II, Berlin
http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/dokumente/03_salzborn.pdf

eine notwendige Möglichkeit, die Akzeptanz von "Reparatur statt Wegwerfen" zu stärken und fordern die Bundesregierung auf, noch in dieser Legislaturperiode, spätestens aber bis zum Jahr 2019 (Ende des Zeitraums von ProgRes II), diesen reduzierten Mehrwertsteuersatz einzuführen.

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung darauf hinarbeiten will, dass Hersteller Ersatzteile vorhalten sollen. Dieser Zeitraum sollte sich jedoch nicht nur über die Soll-Lebensdauer erstrecken sondern je nach Produkt 2 - 5 Jahre darüber hinaus. Essentiell ist dabei jedoch, dass die Ersatzteile nicht nur vorrätig sind, sondern dass sie auch für unabhängige Reparaturbetriebe zu einem erschwinglichen Preis erhältlich sind. Erschwingliche Preise im Elektroniksegment wären nach unserer Einschätzung solche, die höchstens 20 % des Neupreises des Gesamtprodukts ausmachen.

7.3.6. Ressourcenschonung in der Beschaffung verankern

7.4 Ressourceneffiziente Kreislaufwirtschaft ausbauen

7.4.1 Abfälle vermeiden

Das Dienstleistungs- und Produktdesign (einschließlich der ressourcenarmen Logistik) bieten die größten Potentiale Abfälle zu vermeiden. Es gilt also systematisch nicht nur auf der Angebotsseite ("Wie kann das angebotene Produkt möglichst ressourcenarm produziert und weiter verwendet werden"), sondern gerade auch an der Nachfrageseite anzusetzen ("Wie kann die Nachfrage nach bestimmten Dienstleistungen mit dem Einsatz möglichst weniger und unkritischer Rohstoffe befriedigt werden").

Beispiele: Wenn es etwa gelingt, durch Standards die Netzteile für Laptops, Handys, Smartphones für alle Marken kompatibel zu machen, dann wird nur noch ein Bruchteil der heute jährlich verkauften Netzteile verkauft. Hier ist das Einsparpotenzial viel größer als bei - den auch sinnvollen - Fortschritten der Netzteile selber.

Oder: Wenn architektonisch für helle Räume gesorgt wird, ergänzte dies sehr wirkungsvoll Fortschritte in Bezug auf der ressourcen- und energiearme Leuchtmittel.

Der Umstellung vom Vorrang der Produkt- auf die Dienstleistungsperspektive sollte angesichts der Bedeutung in der Abfallhierarchie ebenso wie der Stellung der Vorbereitung zur Wiederverwendung in der Abfallhierarchie in einem Ressourceneffizienzprogramm jeweils ein eigenes Kapitel mit konkreten Maßnahmen zukommen. Es müsste jeweils eine eigene Strategie entworfen werden, wie das Dienstleistungskonzept und die Wiederverwendung durch politische Rahmensetzung gestärkt werden können. Exemplarisch für den IT- Sektor bedeutet das konkret: Eine Standardisierung von Netzteilen und Akkus, sodass diese austauschbar sind. Und die im ElektroG § 11 angekündigte Verordnungsermächtigung, die die Wiederverwendung in Deutschland regeln soll, muss ambitioniert und in Zusammenarbeit mit Praktiker, die in der Wiederverwendung tätig sind ausgearbeitet werden. Die Schwächung der Wiederverwendung durch § 14 muss aufgehoben werden.

7.4.2 Produktverantwortung stärken

7.4.3 Verwertungsstruktur in Schwellen- und Entwicklungsländern fördern

Wir begrüßen, dass die Bundesregierung den Aufbau einer geeigneten Entsorgungsinfrastruktur in Entwicklungsländern durch Kooperation, Informationsvermittlung und Techniktransfer unterstützen will. Dies sollte - wo noch nicht geschehen - durch entsprechende bilaterale Programme mit den Empfängerstaaten von deutschem und EU-Elektronikschratt zielstrebig unterbaut werden.

7.6 Ressourcenschonende Informations- und Kommunikationstechnik

7.6.1 Ressourceneffizienz der Geräte verbessern

Wir begrüßen dass die Bundesregierung sich unter anderem im Rahmen der EU-Ökodesignrichtlinie zur Förderung einer längeren Produktlebensdauer für die im Entwurf aufgeführten Maßnahmen einsetzen will. Die Möglichkeit der Datenlöschung und der Softwarekompatibilität soll des Weiteren für eine lange Nutzung von Geräten vorangetrieben werden. Deswegen begrüßen wir, wenn die Bundesregierung wie in Punkt 7.6.2. aufgeführt, Maßnahmen entwickelt, die das Zusammenspiel von Hard- und Software zur Förderung einer langen Produktlebensdauer optimieren.

7.6.2. Mit effizienter Software die Ressourceninanspruchnahme der IKT verringern

Siehe 7.6.1.

7.6.3 Ressourceneffiziente IKT- Produkte und Dienstleistungen bevorzugt beschaffen

7.6.4 Ressourceneffizientere Rechenzentren schaffen

7.7. Übergreifende Instrumente

7.7.1 Strategische Früherkennung und Datenpool aufbauen

7.7.2 Ressourcenschonung in Unternehmensberichterstattung und Bilanzierungsregeln integrieren

Wir unterstützen, dass die Bundesregierung den Ansatz "Ressource Key Performance Indicators" verbindlich für die Unternehmensberichterstattung und die Bilanzierungsregelung vorgibt. Darüber hinaus sehen wir den dringenden Bedarf, auch verbindliche Informationen in Bezug auf CO2 Emissionen als Beitrag, das international verankerte 2 Grad-Limit nicht zu überschreiten, hier zu verankern. Frankreich hat hier bereits ein Gesetz vorgelegt, in dem es wichtige Anregungen für Deutschland gibt.

7.7.3 Finanzwirtschaft und Finanzdienstleistungen ressourcenschonender ausrichten

7.7.4 Ökonomische Instrumente nutzen und Subventionen abbauen, die den Ressourcenverbrauch fördern

7.7.5 Ressourcenschutz bei der Weiterentwicklung des rechtlichen Rahmens auf nationaler Ebene berücksichtigen

7.7.6 Bewertungsmethoden zur Ressourcenschonung entwickeln

7.7.7 Forschung und Innovation sowie deren Nutzung in und mit Unternehmen stärken

7.7.8 Öffentliches Bewusstsein für Ressourcenschonung schaffen

7.7.9 Das Thema Ressourcen im Bildungssystem verankern

7.8 Synergien zu anderen Politikfeldern erschließen und Zielkonflikte abbauen

7.9 Ressourcenpolitik auf kommunaler und regionaler Ebene unterstützen

7.10 Ressourcenpolitik auf internationaler und EU-Ebene stärken

7.10.1 Internationale Verankerung der Ressourceneffizienz fördern

Wir begrüßen, dass Deutschland sich für die "Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindeststandards bei der Produktion und in den Lieferketten von in Deutschland importierten Rohstoffen und Gütern" und auch für eine anspruchsvolle Zertifizierung von Rohstoffen aus Konfliktgebieten eintreten will. Mit den Abänderungen des EU-Parlamentes zum Vorschlag der EU-Kommission „zur Schaffung eines Unionssystems zur Selbstzertifizierung der Erfüllung der Sorgfaltspflicht in der Lieferkette durch verantwortungsvolle Einführer von Zinn, Tantal, Wolfram, deren Erzen und Gold aus Konflikt- und Hochrisikogebieten“ (COM(2014)0111) werden jedoch darüber hinaus verbindliche Sorgfaltspflichten für den *downstream*- und *upstream* Bereich gefordert. Germanwatch unterstützt diese Forderung und fordert die Bundesregierung auf, die hier genannten Maßnahmen an den Vorschlägen des Entwurfs des EU-Parlamentes auszurichten.

7.10.2 Ressourceneffizienz in Europa unterstützen und umsetzen