

HAUPTSITZ
Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046-0
Telefax 0931-730442-47 (neu)
wuerzburg@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE
Harkortstraße 7 • 04107 Leipzig
Telefon 0341-149697-60
Telefax 0931-730442-47 (neu)
leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE
Lavesstraße 79 • 30159 Hannover
Telefon 0511-220053-46
Telefax 0511-220053-47
hannover@baumann-rechtsanwaelte.de

www.baumann-rechtsanwaelte.de

KURZGUTACHTEN

zu den wesentlichen Inhalten eines Ressourcenschutzgesetzes des Bundes

Juristisches Gutachten im Auftrag des Bund für Umwelt und Naturschutz
Deutschland e.V. (BUND)

Leipzig, den 11. Oktober 2023

RAin Dr. iur. Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

RAin Lisa Hörtzsch
Rechtsanwältin

INHALTSVERZEICHNIS

I. Hintergründe	3
1. Daten zur aktuellen Ressourcennutzung und Ressourcenverbrauch in Deutschland	4
2. Derzeitige nationale und europäische Rechtslage im Überblick	5
3. Gründe für ein ReSchG in Form eines Rahmengesetzes	7
II. Wesentliche Inhalte eines ReSchG (Hauptteil)	8
1. Gesetzgebungskompetenz.....	9
2. Zweck des Gesetzes (§ 1).....	9
a. Ziele (Abstrakt).....	10
b. „Jedermanns“-Pflicht zum Ressourcenschutz	12
3. Begriffsbestimmungen (§ 2)	13
a. Anwendungsbereich.....	13
b. Begriffsbestimmungen	15
4. Nationale Ressourcenschutzziele (§ 3)	16
a. quantifizierte Minderungsziele	16
b. Einteilung in Sektoren und zeitliche Detailziele	19
5. Ressourcenschutzplanung: Pflicht der BReg zum Erlass von Umsetzungsprogrammen (§ 4).....	23
a. Ressourcenschutzprogramm	24
b. Nachsteuerungsmechanismus („Sofortprogramm“)	27
6. Erfolgsüberwachung: Monitoring, Berichtspflichten und Kontrollgremium.....	27
a. Monitoring (§ 5).....	27
b. Bericht der BReg (§ 6)	29
c. unabhängiges Kontrollgremium (§ 7 und § 8).....	30

Die extensive Nutzung der natürlichen Ressourcen über die letzten Jahrzehnte hat zu einer drohenden Knappheit der Ressourcen geführt und stellt eine Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen zukünftiger Generationen dar, da einzelne planetare Grenzen mit den derzeitigen Konsum- und Produktionsaktivitäten bereits heute überschritten werden.¹ Der immense Ressourcenverbrauch steht außerdem in einem engen Zusammenhang mit der Verursachung und Verschärfung paralleler Krisen, wie dem Klimawandel, der Bodendegradation, der Wasserknappheit oder dem Biodiversitätsverlust. Trotz des in Art. 20a Grundgesetz formulierten Auftrags an den nationalen Gesetzgeber, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen, fehlt es bisher an einem verbindlichen Ressourcenschutzrecht in Deutschland. Ein Blick auf die aktuellen Daten zur Ressourcennutzung verdeutlicht, dass der Gesetzgeber dringend aufgefordert ist, verbindliche Zielvorgaben für den Ressourcenschutz zu erlassen. Aus den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einhaltung dieses Schutzgebots aus Art. 20a GG einerseits und der bestehenden Bedrohungslage andererseits ergeben sich viele gute Gründe, die für die Implementierung eines Ressourcenschutzgesetzes im Sinne eines übergreifenden Rahmengesetzes sprechen. Der Schwerpunkt der vorliegenden juristischen Betrachtung liegt in der Prüfung und Darstellung der wesentlichen Inhalte, die in einem solchen Ressourcenschutzgesetz geregelt werden sollten sowie in der Identifizierung noch offener Fragestellungen. Außerdem werden einzelne Formulierungsvorschläge für eine gesetzliche Regelung abgeleitet. Ziel des Rechtsgutachtens ist damit die Erarbeitung einer Diskussionsgrundlage, auf der die Erstellung eines konkreten Formulierungsvorschlags eines Gesetzesentwurfs einschließlich einer Gesetzesbegründung aufbauen kann.

I. Hintergründe

Zunächst werden die Hintergründe erläutert, die für den Erlass eines Ressourcenschutzgesetzes (im Folgenden ReSchG) sprechen. Es werden kurz die aktuellen Daten der Ressourcennutzung in Deutschland skizziert (1.). Anschließend wird auf den verfassungsrechtlichen Schutzauftrag der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG und am Rande auf die bestehende Regelungslücke im nationalen (und europäischen) Recht eingegangen (2.). Aus den beiden vorgenannten Punkten folgen die Gründe, die für den Erlass eines Ressourcenschutzgesetzes in Form eines Rahmengesetzes sprechen (3.).

¹ Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie 2021, abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/998194/1875176/3d3b15cd92d0261e7a0bc8f43b7839/deutsche-nachhaltigkeitsstrategie-2021-langfassung-download-bpa-data.pdf>, bspw. S. 27 und 54.

1. Daten zur aktuellen Ressourcennutzung und Ressourcenverbrauch in Deutschland

Der vom Umweltbundesamt erstellte Ressourcenschutzbericht² Deutschland aus dem Jahr 2022 kommt zu dem Ergebnis, dass der Rohstoffkonsum im Jahr 2019 bei 16,0 Tonnen pro Kopf und damit deutlich über dem globalen Durchschnittswert von 12,5 Tonnen lag. Dieser Wert bezieht sich auf die „Raw Material Consumption“ (RMC), worunter die Masse der Rohstoffe zählt, die entlang der Wertschöpfungsketten aller Waren und Dienstleistungen zum Einsatz kommen, die in einem Land in den Endkonsum fließen und die in die großen Rohstoffgruppen Metallerze, nicht-metallische Mineralien, fossile Energieträger und Biomasse unterteilt werden können.³ Die Untersuchung des UBA kommt außerdem zu dem Ergebnis, dass bei Fortentwicklung der Trends der letzten Jahrzehnte von einem Anstieg des weltweiten durchschnittlichen Rohstoffkonsums pro Kopf auf 18,5 Tonnen im Jahr 2060 auszugehen ist. Um diese Verbrauchswerte einordnen zu können, lohnt es sich einen Blick in die RESCUE-Studie des Umweltbundesamtes oder die Forschungen von Prof. Stefan Brinzeu (International Resource Panel) zu werfen. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass eine Reduktion des primären Rohstoffverbrauchs von 70 bis 85 % nötig ist (bis 2050 im Vergleich zu 2010). Angesichts der schon jetzt eintretenden negativen Auswirkungen für die Umwelt (Klimawandel, Verlust der Bodenfruchtbarkeit und biologischen Vielfalt, Wasserknappheit, etc.) und der nach derzeitigem Trend steigenden Rohstoffnutzung in der Zukunft wird ein Handeln des Gesetzgebers immer drängender. Dies folgt auch aus dem seit dem Jahr 2010 gleich bleibenden und unverändert hohen Rohstoffkonsum in Deutschland, obwohl bereits das erste Ressourceneffizienzprogramm der Bundesregierung aus dem Jahr 2012 (ProgRess I⁴) feststellte, dass *„die Verringerung des Rohstoff- und Materialverbrauchs zu den zentralen Herausforderungen einer nachhaltigen Gesellschaft im 21. Jahrhundert [gehört]“*. Es folgten Fortschreibungen im Jahr 2016 mit ProgRess II und im Jahr 2020 mit ProgRess III, die allesamt keinerlei Wirkung dahingehend entfaltet haben, den Ressourcenverbrauch pro Kopf tatsächlich zu verringern. Stattdessen stellt die Bundesregierung in ProgRess III selbst eine unzureichende Wirkung von ProgRess auf die Senkung des Ressourcenverbrauchs pro Kopf fest (s. S. 18).⁵

2 Vgl. UBA, Ressourcenbericht für Deutschland 2022, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/fb_die_nutzung_natuerlicher_ressourcen_2022_0.pdf; zuletzt abgerufen am 25.09.2023.

3 Es wird an dieser Stelle bereits vorweg genommen, dass verschiedene methodische Ansätze und Einheiten existieren, auf die unter III. wesentliche Inhalt eines Ressourcenschutzgesetzes näher eingegangen wird.

4 Abrufbar unter https://foes.de/pdf/progress_bf.pdf.

5 Abrufbar unter https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Ressourceneffizienz/progress_iii_programm_bf.pdf.

2. Derzeitige nationale und europäische Rechtslage im Überblick

Der Ressourcenschutz ist durch die Staatszielbestimmung in Art. 20a GG verfassungsrechtlich verankert, in der Folgendes geregelt wird:

„Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.“

Das Grundgesetz enthält somit einen objektiv-rechtlichen Schutzauftrag, der den politischen Prozess zugunsten ökologischer Belange auch mit Blick auf die künftigen Generationen binden soll. Das Bundesverfassungsgericht hat im Rahmen des Klimabeschlusses vom 24.03.2021 (Az. 1 BvR 2656/18 u.a.) die Inhalte des Art. 20a GG konkretisiert, was auch im Rahmen des Ressourcenschutzes berücksichtigt werden muss. Demnach schließt Art. 20a GG die Notwendigkeit ein, mit den natürlichen Lebensgrundlagen so sorgsam umzugehen und sie der Nachwelt in einem solchen Zustand zu hinterlassen, dass nachfolgende Generationen diese nicht nur um den Preis radikaler eigener Enthaltbarkeit weiter bewahren können (Leitsatz Nr. 4). Daraus leitete das BVerfG weiter ab, dass die Schonung künftiger Freiheit auch verlangt, erforderlich werdende Entwicklungs- und Umsetzungsprozesse frühzeitig einzuleiten, um ein hinreichendes Maß an Entwicklungsdruck und Planungssicherheit zu vermitteln.

Wendet man diese Aussagen nun auf den Ressourcenschutz an, so muss auch in diesem Fall eine zu kurzfristige und damit einseitige Verteilung von Freiheit und Reduktionslasten auf Kosten der Zukunft verhindert werden. Daraus folgt, dass abiotische (nicht erneuerbare) Rohstoffe nicht komplett aufgezehrt werden dürfen, wenn nachzeitigem Stand damit ein erheblicher Eingriff in grundrechtlich geschützte Freiheiten einherginge. Auch biotische (erneuerbare) Ressourcen dürfen nicht derart weit aufgebraucht sein (bspw. Rodung von Waldbestand) oder sich nicht derart verschlechtern, dass eine Nutzung nur noch in engen Grenzen oder unter erheblichen Anstrengenden möglich ist (bspw. Wasserqualität). Art. 20a GG gebietet es daher in Verbindung mit den Freiheitsrechten in ihrer temporären Dimension, dass ein Rechtsrahmen geschaffen wird, der die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eindämmt und einen schonenden Umgang mit grundrechtlich geschützter Freiheit ermöglicht.

Nun soll nicht unerwähnt bleiben, dass ähnlich dem Bereich des Klimaschutzes auch der Schutz der Ressourcen nicht allein durch ein Handeln des nationalen Gesetzgebers erreicht werden kann, sondern vielmehr eine internationale Kooperation erforderlich ist. Soweit es sich nicht um im Hoheitsbereich der BRD vorkommende Ressourcen handelt, folgt aus Art. 20a GG die (international wirkende)

Verpflichtung, dass die Bundesregierung im Rahmen internationaler Abstimmungen auf den Ressourcenschutz hinwirkt (vgl. Rn. 201).

Angesichts des hohen Ressourcenverbrauchs und der erheblichen negativen Umweltauswirkungen aufgrund der Ressourcennutzung ist verfassungsrechtlich ein Rechtsrahmen erforderlich, welcher den Schutz der Ressourcen und die Begrenzung der Ressourcennutzung zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen künftiger Generationen gewährleistet.

Wirft man nun einen Blick auf die einfachgesetzliche Ebene, so wurde bereits an anderer Stelle ausführlich untersucht, dass zwar eine Vielzahl an Fachgesetzen existiert, die dem Ziel des Ressourcenschutzes dienen und einzelne Teilbereiche davon erfassen, z.B. das Ökodesign-Recht, Abfallrecht, Baurecht, allerdings fehlt es an einem Gesetz, welches den Zweck des Ressourcenschutzes in seiner Gesamtheit regelt und verbindliche Zielvorgaben enthält.⁶ Eine umfassende Betrachtung der einzelnen Fachgesetze liefern beispielsweise *Roßnagel/Hentschel*, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes.⁷ Neben dem aus Sicht des Ressourcenschutzes bestehenden nationalen „Flickenteppich“ an gesetzlichen Regelungen⁸, soll an dieser Stelle erneut das Ressourceneffizienzprogramm der Bundesregierung („ProgRess“) Erwähnung finden, welches im Jahr 2020 in dritter Auflage erschienen ist und bei dem es sich um ein politisches Strategiepapier mit Maßnahmenvorschlägen handelt, das keine rechtliche Verbindlichkeit aufweist, keine quantifizierbaren Minderungsziele enthält, sowie auch in tatsächlicher Hinsicht nicht zur Reduktion der Ressourcennutzung pro Kopf und Jahr geführt hat.

Auch im europäischen Recht existiert eine Vielzahl an einzelnen Rechtsakten, die im Ergebnis zum Ressourcenschutz beitragen, wie z.B. die Verpackungsabfallrichtlinie 2005/20/EG und die Elektro- und Elektronik-AltgeräteRL 2012/19/EU. Teil des European Green Deal ist außerdem der Aktionsplan für die Kreislaufwirtschaft, (u.a. Entwurf ÖkodesignVO, Textilien, Bauprodukte, Verpackung), der das Thema Ressourcenschutz zwar umfassender, jedoch ohne konkret verbindliche Reduktionsziele regeln soll und letztlich ebenfalls nicht den gesamten Ressourcenverbrauch in den Blick nimmt.

Status quo ist demnach, dass es bisher an einer verbindlichen gesetzlichen Regelung des Ressourcenschutzes bzw. der Reduktion

6 Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes; Sanden et al, Entwicklung eines Regelungskonzeptes für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/12, S. 247.

7 Abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2017-03-23_texte_23-2017_ressourcenschutzzinstrumente.pdf.

8 Sanden et al, Entwicklung eines Regelungskonzeptes für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/12, S. 247.

des Ressourcenverbrauchs fehlt und darin beispielsweise ein wesentlicher Unterschied zum Klimaschutzrecht liegt. Ausgehend davon wurde bereits verschiedentlich das Bedürfnis eines Ressourcenschutzgesetzes formuliert.⁹

3. Gründe für ein ReSchG in Form eines Rahmengesetzes

Angesichts der aufgezeigten verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in Art. 20a GG einerseits und der Bedrohung durch den seit Jahrzehnten gleichbleibenden nationalen und steigenden internationalen Ressourcenverbrauch andererseits, weist die derzeitige Rechtslage eine Lücke auf, da das einfache Recht gerade keine verbindliche Zielsetzung des Ressourcenschutzes und der nachhaltigen Ressourcennutzung vorsieht.¹⁰ Um diese Rechtslücke zu schließen, braucht es die Regelung eines verbindlichen Ressourcenschutzgesetzes, welches hier in Form eines Rahmengesetzes, verschiedentlich auch als „Stammgesetz“¹¹ oder „Kerngesetz“¹² bezeichnet, vorgeschlagen wird.¹³ Charakteristisch für ein solches Rahmengesetz ist die Regelung von verbindlichen Zielvorgaben, welche das spezielle Fachrecht unberührt lassen und vielmehr zur „Verschränkung“ der einzelnen bereits bestehenden fachrechtlichen Regelungen mit neu eingeführten übergeordneten gesetzlichen Zielen zum Ressourcenschutz führen soll. Eine solche Regelung trägt außerdem dem Umstand Rechnung, dass das Ziel des Ressourcenschutzes nur bei einem Zusammenwirken auf verschiedenen Ebenen und mit unterschiedlichen Akteuren erreicht werden kann. So liegt beispielsweise die Umsetzung von unionsrechtlichen Produktstandards beim Bund, während die Kommunen für die Bauleitplanung zuständig sind. Als Vorbild für ein solches Gesetz kann das Klimaschutzgesetz (KSG) dienen, wo bereits im Rahmen der Gesetzesbegründung festgehalten wird, dass es sich um ein Rahmengesetz handelt, in dem die Prinzipien der Klimaschutzpolitik verankert werden.¹⁴ Durch das KSG selbst werden unmittelbar keine Treib-

9 Siddarth et al, Modell Deutschland: Circular Economy, 2023, Öko-Institut im Auftrag des WWF Deutschland; Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes; Herrmann/Sanden/Schomerus/Schulze in ZUR 2012, 523; Sanden et al, Entwicklung eines Regelungskonzeptes für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/12 und darauf zuletzt Bezugnehmend Salzborn, ZUR 2022, 321.

10 Trotz der nationalen und internationalen politischen Bekenntnisse zum Ressourcenschutz, wie z.B. in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2021.

11 Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes; Herrmann/ Sanden/ Schomerus/ Schulze, ZuR 2012, 523.

12 Salzborn, ZUR 2022, 321.

13 Nach ausführlicher Prüfung so auch Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 285ff.; und mit inhaltlichen Abweichungen Sanden et al, Entwicklung eines Regelungskonzeptes für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/12, S. 283f; Siddarth et al, Modell Deutschland: Circular Economy, 2023, Öko-Institut im Auftrag des WWF Deutschland S. 16; 102f.

14 BT-Drs. 19/14337, S. 17.

hausgasemissionen eingespart, sondern vielmehr verbindliche Zielvorgaben geregelt, welche im Rahmen der Klimapolitik und auf exekutiver Maßnahmenebene zu erfüllen sind. Auch ein ReSchG soll in erster Linie verbindliche Reduktionsziele zum Ressourcenverbrauch regeln und die Umsetzung auf nachgelagerter Ebene ansiedeln.

Für ein ReSchG in Form eines Rahmengesetzes spricht damit **die Schaffung von gesetzlich verbindlichen Reduktionszielen** zum Ressourcenverbrauch. Im Gegensatz zur bisherigen Behandlung des Ressourcenschutzes sind die Ziele nicht nur Teil einer Strategie in Form einer politischen Absichtserklärung, sondern eines formellen Gesetzes mit Pflichten für die Staatsorgane, insbesondere die Bundesregierung. Damit käme es zur erstmaligen gesetzlichen Einführung einer Zielvorgabe, die den Ressourcenverbrauch in seiner Gesamtheit in den Blick nimmt. Neben der verbindlichen Festlegung von Zielvorgaben braucht es jedoch auch die Normierung von durchsetzungsstarken Steuerungsinstrumenten, um die aus den Zielbestimmungen abgeleiteten Handlungsverpflichtungen auch einfordern bzw. einklagen zu können.

Als weiteres Argument für ein solches ReSchG spricht die damit verbundene **Symbolkraft¹⁵ im öffentlichen Diskurs**, was zu einer höheren Bedeutung in der politischen Diskussion und gegebenenfalls zu einer stärkeren Gewichtung in Einzelentscheidungen führen kann. Um die Gefahr der Implementierung eines neuen Gesetz ohne Verbindlichkeit und damit die Geburt eines „zahnlosen Tigers“ zu verhindern, sind - wie bereits ausgeführt - Umsetzungsinstrumente zwingend im Gesetz vorzusehen. Die Konkretisierung und Operationalisierung der Zielsetzungen kann der Bundesregierung mit der Pflicht zum Erlass von Ressourcenschutzprogrammen übertragen werden.¹⁶

Für die Einführung eines ReSchG in Form eines Rahmengesetzes spricht außerdem, **dass das spezielle Fachrecht unangetastet und dessen Anwendungsbereich somit vollumfänglich bestehen** bleibt. Die Gefahr von Konflikten oder Widersprüchen mit der bisherigen Rechtslage wird daher als gering eingeschätzt.¹⁷

II. Wesentliche Inhalte eines ReSchG (Hauptteil)

Zunächst wird kurz auf die Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass eines ReSchG eingegangen (1.), anschließend werden die wesentli-

¹⁵ Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 286.

¹⁶ Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 286.

¹⁷ So auch Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 286f.

chen Inhalte eines Rahmengesetzes diskutiert und dargestellt sowie einzelne Formulierungsvorschläge abgeleitet (2. – 7.). Ähnlich wie im Fall des KSG soll auch ein ReSchG auf die wesentlichen Regelungen reduziert sein, da die Umsetzung auf die exekutive Maßnahmenebene verlagert wird und im Rahmen dessen von den spezielleren fachgesetzlichen Regelungen und Ermächtigungen Gebrauch gemacht werden kann. Es wird außerdem darauf hingewiesen, dass im Rahmen des vorliegenden Kurzgutachtens nicht sämtliche in Betracht kommenden Regelungs- und Formulierungsmöglichkeit begutachtet werden können.

1. Gesetzgebungskompetenz

Zunächst müsste der Bund für den Erlass eines solchen Gesetzes die Zuständigkeit besitzen. *Roßnagel/Hentschel* haben diese Frage bereits untersucht und stellen zunächst fest, dass eine ausdrückliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes in den Art. 70ff. GG nicht enthalten ist, da sich der Begriff „Ressource“ in den jeweiligen Auflistungen in Art. 73 und 74 GG nicht wiederfindet.¹⁸ Dies ist insoweit unschädlich, als dass die aufgelisteten Kompetenztitel den allgemeinen juristischen Auslegungsmethoden zugänglich sind und im Übrigen auch eine „Mosaikkompetenz“, d.h. eine Kombination mehrerer Kompetenztitel für verschiedene Bestandteile eines Gesetzes, zulässig ist.¹⁹ Grundsätzlich kommt dem Bundesgesetzgeber bei der Auswahl der einschlägigen Kompetenztitel ein gewisser Einschätzungs- und Ausgestaltungsspielraum zu.²⁰ Der Ressourcenschutz berührt als Querschnittsmaterie mehrere Gesetzgebungskompetenzen: Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG (Wirtschaft), Nr. 18 (Boden), Nr. 24 (Luft und Abfall), Nr. 29 (Naturschutz und die Landschaftspflege), Nr. 32 (Wasserhaushalt). Eine Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den Erlass eines ReSchG liegt mithin vor.²¹

2. Zweck des Gesetzes (§ 1)

Zunächst kann der Zweck des Gesetzes in einem § 1 festgelegt werden.

¹⁸ Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 286.

¹⁹ BeckOK GG/Seiler, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 70 Rn. 14

²⁰ BeckOK GG/Seiler, 56. Ed. 15.8.2023, GG Art. 70 Rn. 14.

²¹ Die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit erfordert eine bundeseinheitliche Regelung gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 i.V.m. Art. 72 Abs. 2 GG.

a. Ziele (abstrakt)

In § 1 ReSchG können zunächst die Zielbestimmungen des Gesetzes abstrakt bzw. allgemein formuliert werden. *Sanden et al* haben zwar darauf hingewiesen, dass möglichst auf das Voranstellen einer abstrakten Ziel- und Zweckbestimmung aufgrund der Gefahr überflüssiger Regelungen verzichtet werden sollte, dies im vorliegendem Einzelfall jedoch anders zu bewerten sei.²² Hier spricht für eine eigenständige Zielbestimmung die Tatsache, dass mit einer ausdrücklichen Zielformulierung der insoweit neuartige und allumfassende Regelungsansatz des ReSchG leichter verstanden werden kann.²³ Hinzu tritt, dass es sich um ein Spezifikum komplexer umweltrechtlicher Sachverhalte ist und damit um Querschnittsmaterien handelt, die in verschiedene Rechts- und Lebensbereiche hineinwirken können. Konsequenterweise findet sich in zentralen Umweltgesetzen (vgl. § 1 WHG, § 1 KrWG, § 1 BImSchG, § 1 KSG) stets eine vorangestellte Zweckbestimmung. Es wird daher auch vorliegend das Voranstellen einer Zielbestimmung empfohlen, mit der eingangs die wesentlichen Leitmotive (Ressourcenschutz durch eine Reduzierung des Ressourcenverbrauchs und einer nachhaltigen Ressourcennutzung) dargestellt werden.

Formulierungsvorschlag:²⁴*§ 1 Zweck des Gesetzes*

(1) Zweck dieses Gesetzes ist es, einen Beitrag zum Ressourcenschutz durch eine Reduzierung des Primärressourcenverbrauchs zu leisten und zugleich zu einer nachhaltigen Ressourcennutzung beizutragen.

(2) Die Ressourcennutzung soll auch in Verantwortung für die künftigen Generationen auf ein ökologisch und sozial tragfähiges Maß reduziert werden. Die negativen Umweltauswirkungen der Ressourcennutzung sollen so weit wie möglich verringert werden.

(3) Der Ressourcenschutz wird insbesondere durch Maßnahmen bewirkt, die

- 1. vorrangig zu einem Verzicht auf die Verwendung von*

²² Sanden et al, Entwicklung eines Regelungskonzeptes für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/12, S. 290.

²³ So auch Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 288.

²⁴ tw. UBA, Positionspapier 2012, Ressourcenschutzrecht, S. 9.

- Rohstoffen und einer schonenden Verwendung von Rohstoffen beitragen (Suffizienz),*
2. *sodann zu einer effizienten Gewinnung, Umwandlung, Verarbeitung und Nutzung beitragen (Effizienz) und*
 3. *eine Kreislaufführung von Ressourcen ermöglichen und soweit möglich und zumutbar nicht erneuerbare Rohstoffe ersetzen (Konsistenz).*

§ 1 Abs. 1 nennt die zentralen Zielstellung des Gesetzes: Ressourcenschutz durch eine Reduzierung des Primärressourcenverbrauchs und eine nachhaltige Nutzung.

§ 1 Abs. 2 erläutert den in Abs. 1 genannten Zweck dahingehend, dass die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen gerade für die künftigen Generationen unabdingbar ist und der Sicherung künftiger Freiheiten dient. Der Bezug auf ein „ökologisch und sozial tragfähiges Maß“ soll verdeutlichen, dass vor allem erneuerbare Ressourcen unter Beachtung ihrer Erneuerungsrate so zu nutzen sind, dass sie auf Dauer zur Verfügung stehen. Außerdem muss der Verbrauch (gerade von nicht erneuerbaren) Ressourcen in einem angemessenen Verhältnis sowohl zu deren Vorkommen als auch zum voraussichtlichen Bedarf in der Zukunft stehen. Vereinfacht ausgedrückt darf eine Ressource nicht derart weit bzw. komplett aufzehrt werden, obwohl diese von künftigen Generationen voraussichtlich stark nachgefragt werden wird. Gleichzeitig gilt zu beachten, dass auf Grund des Klimawandels eine sehr schnelle Transformation notwendig ist, wie beispielsweise die Dekarbonisierung des Energiesystems, wofür wiederum der Einsatz von Ressourcen erforderlich ist. Die Reduktion des Primärressourcenverbrauchs muss sich daher in den kommenden Jahrzehnten verstärkt auf diejenigen Rohstoffe und Bereiche beziehen, die nicht zwingend für die Einhaltung der planetaren Grenzen gebraucht werden. Die Begrenzung auf ein „ökologisch tragfähiges Maß“ soll außerdem dem Umstand Rechnung tragen, dass mit der (übermäßigen) Gewinnung, Verarbeitung und Nutzung von Ressourcen neben der Ressourcenkrise auch die Klima- und Biodiversitätskrise befeuert werden. Die Verringerung des Ressourcenverbrauchs stellt somit auch einen wichtigen Schritt für den Klima- und Biodiversitätsschutz dar. Als weiterer wichtiger Punkt wird die soziale Gerechtigkeit als Leitmotiv des Gesetzes aufgenommen, sodass die damit verbundenen Lasten der Transformation nicht ungleich verteilt werden dürfen und insbesondere soziale Härten vermieden werden müssen.

Die Aufzählung in § 1 Abs. 3 teilt zunächst die Maßnahmen, durch die die in § 1 Abs. 1 festgelegten Ziele erreicht werden kann, in die Maßnahmengruppen der Suffizienz, Effizienz und Konsistenz ein und enthält somit zugleich eine Definition der Begriffe. Außerdem wird durch

die gewählte Reihenfolge der Aufzählung eine Hierarchie vorgegeben, welche Maßnahmen vorrangig gegenüber anderen zur Zielerfüllung ergriffen werden sollen und wie diese Maßnahmen untereinander zu gewichten sind (Maßnahmen der Suffizienz zuerst, Maßnahmen der Effizienz und der Konsistenz danach). Hintergrund dessen ist die den Maßnahmentypen inhärente Wirksamkeit zum Schutz der Ressourcen, welche bei dem Verzicht bzw. der sparsamen Verwendung entsprechend höher ausfällt als bei der effizienten Nutzung oder Ersetzung. Daraus folgt, dass eine erfolgreiche Suffizienz-Strategie letztlich den Rahmen für die Implementation von Effizienz- und Konsistenz-Strategien bildet.

b. „Jedermanns“-Pflicht zum Ressourcenschutz

Darüber hinaus kann die Zielbestimmung in § 1 um einen weiteren Absatz ergänzt werden, in dem eine Handlungspflicht, die unmittelbar an die BürgerInnen gerichtet ist, formuliert wird:²⁵

Formulierungsvorschlag:

(4) Jede/r hat die Pflicht, bei ihren/seinen Handlungen auf einen schonenden Umgang mit Ressourcen zu achten. Wer Ressourcen abbaut, transportiert, verarbeitet, nutzt oder entsorgt, hat dabei so zu handeln, dass die Umwelt so wenig wie möglich beeinträchtigt wird.

Im Gegensatz zu den übrigen Pflichten und Regelungen des ReSchG richtet sich diese unmittelbar an die Einzelnen und stellt insoweit eine untypische Regelung hinsichtlich des ansonsten staatlichen Regelungsadressaten dar. Auch wenn es sich dabei um die Regelung einer Verhaltenspflicht handelt, werden an diese keine Durchsetzungsinstrumente geknüpft. Eine „Vollstreckung“ ist auch nach den Vorgaben des allgemeinen Verwaltungsvollstreckungsrechts nicht möglich, da die damit implementierte Pflicht zu unbestimmt ist, um konkrete Handlungspflichten zu begründen. Folglich definiert das Gesetz damit in erster Linie einen Maßstab für ein wünschenswertes Verhalten im Sinne dieses Gesetzes.

Für eine solche Regelung spricht die damit verbundene Symbolkraft, dass der Ressourcenschutz nicht nur Sache staatlicher Vollzugsorgane ist, sondern vielmehr jede/n Einzelne/n betrifft. Von dieser Regelung geht ein Appell an die Eigenverantwortlichkeit aus, da jede/r

²⁵ Vgl. auch Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, Rechtliche Instrumente des allgemeinen Ressourcenschutzes, S. 290.

Einzelne über die privaten Konsumententscheidungen bestimmt. Die Regelung ist insbesondere vor dem Hintergrund der derzeitigen Zukunftsprognose zu betrachten, dass ein weiterhin steigender Ressourcenverbrauch auch zu Ressourcenkonflikten führen bzw. diese verschärfen kann. Angesichts dessen ist es zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen künftiger Generationen durchaus denkbar, dass auch verbindliche Handlungspflichten des Einzelnen zukünftig geregelt werden müssen. Der hier vorgeschlagenen (noch nicht) verbindlichen Handlungspflicht kommt damit ein Appellcharakter zu, der gegebenenfalls zukünftig weiterentwickelt werden muss.

Gegen eine solche Regelung kann angeführt werden, dass damit zunächst keine verbindliche Rechtspflicht an den Bürger gerichtet werden kann (zu unbestimmt, zu unklar) und die Regelung insoweit „Pro-sarecht“ darstellt, das nicht vollzogen werden kann. Nach hiesiger Auffassung überwiegen jedoch die aufgezeigten Gründe für die Aufnahme einer Handlungspflicht in den Gesetzesentwurf.

3. Begriffsbestimmungen (§ 2)

In einem § 2 könnten wichtige Begriffsbestimmungen aufgenommen werden.

a. Anwendungsbereich

Weiterhin könnte in dem Gesetz der Anwendungs- oder auch Geltungsbereich der nachfolgenden gesetzlichen Regelungen bestimmt werden, der wie folgt formuliert werden könnte:²⁶

„Die Vorschriften dieses Gesetzes gelten für

- 1. das Einführen, Gewinnen, Verarbeiten und Entsorgen von Ressourcen,*
- 2. das Errichten und Betreiben von Anlagen und Infrastrukturen, die Ressourcen verarbeiten oder nutzen und*
- 3. das Herstellen, Einführen, Inverkehrbringen und Entsorgen von Produkten.“*

²⁶ Dafür plädierend: Roßnagel/Hentschel schlagen die folgende Formulierung vor, vgl. UBA-Texte 23/2017, S. 291; Sanden et al, Entwicklung eines Regelungskonzeptes für ein Ressourcenschutzrecht des Bundes, UBA-Berichte 1/12, S. 286f.

Vergleichbare Regelungen im Fachrecht finden sich beispielweise in § 2 KrWG, § 2 WHG oder § 3 BBodSchG; das KSG hingegen verzichtet auf die Definition eines Anwendungsbereichs. Es stellt sich somit die Frage, unter welchen Voraussetzungen die gesetzliche Regelung eines Anwendungsbereichs erforderlich bzw. dienlich ist. Sieht man sich die Vorschriften in § 2 KrWG, § 2 WHG und § 3 BBodSchG an, so fällt auf, dass diese einen Anwendungsbereich (positiv) definieren und zugleich bestimmte Sachverhalte davon ausnehmen. Ein Anwendungsbereich ist gerade dann zwingend, wenn bestimmte Sachverhalte nicht erfasst werden sollen und somit zugleich eine Abgrenzung des mit dem Gesetz erfassten Regelungsgegenstands erfolgen soll. So gilt das KrWG beispielsweise nicht für die Entsorgung bestimmter in § 2 Abs. 2 KrWG aufgeführter Stoffe, § 3 Abs. 1 BBodSchG stellt klar, dass die Regelungen nur greifen, falls in dem Katalog genannte speziellere Regelungen nicht anwendbar sind und auch § 2 WHG schränkt die von dem Gesetz erfassten Gewässertypen ein. Die Regelung eines Geltungsbereichs dient damit zugleich der Klärung von Vorrangverhältnissen zu anderen Normen, mit denen gegebenenfalls ein Konflikt aufgrund sich überschneidender Regelungsgegenstände entstehen könnte. Daher fragt sich, ob eine Einschränkung auch im Rahmen des ReSchG erfolgen müsste.

*Roßnagel/Hentschel*²⁷ schlagen vor, natürliche Ressourcen auszunehmen, soweit sie als Umweltmedien bereits gesetzlich geschützt sind (Wasser/Boden/Luft). Vergleichbares wird für strömende Ressourcen für sinnvoll erachtet, soweit sie als Energiequellen genutzt werden und durch das Energierecht erfasst sind, sowie für die Biodiversität empfohlen, die vor allem durch das Arten- und Naturschutzrecht erfasst wird.

Nach hiesiger Auffassung besteht dagegen keine Gefahr der Überschneidung zu den genannten Rechtsbereichen. Das ReSchG soll in erster Linie verbindliche Zielbestimmungen für den Ressourcenschutz, Monitoringpflichten und Handlungspflichten in Form von Ermächtigungen an die Bundesregierung enthalten, um Durchführungsprogramme zur Zielerreichung zu erlassen. Damit geraten die gesetzlichen Regelungen nicht in Konflikt mit bestehendem (Fach-)Recht, da dieses unberührt bleibt, als speziellere Regelung stets vorgeht und mit dem ReSchG stattdessen eine übergeordnete Zielfestlegung geschaffen werden soll. Darüber hinaus besteht noch keine andere gesetzliche Zielbestimmung für den Ressourcenschutz, sodass sich der „Anwendungsbereich“ dieses Gesetzes auch nicht mit anderen Vorschriften überlagert. Daher wird in diesem Fall kein Bedarf für die Regelung eines Anwendungsbereichs gesehen, sodass wie im Fall des KSG nach hiesiger Auffassung darauf verzichtet werden kann.

27 Roßnagel/Hentschel schlagen die folgende Formulierung vor, vgl. UBA-Texte 23/2017, S. 291.

b. Begriffsbestimmungen

Zentraler und zwingender Bestandteil eines ReSchG ist die Regelung von Begriffsbestimmungen. Dazu zählen insbesondere die im Gesetz verwendeten Begriffe, die einer näheren Erläuterung bedürfen.

Formulierungsvorschlag:*§ 2 Begriffsbestimmungen*

Im Sinne dieses Gesetzes ist oder sind:

1. *Natürliche Ressourcen: Abiotische (nicht erneuerbare) und biotische (erneuerbare) Primärrohstoffe, Fläche, Umweltmedien wie Wasser, Boden, Luft und strömende Ressourcen wie Erdwärme-, Wind-, Gezeiten- und Sonnenenergie, sowie die Biodiversität (biologische Vielfalt und Ökosystemleitungen);*
2. *abiotische Primärrohstoffe: fossile Energieträger, Metallerze, nicht-metallische Mineralien;*
3. *biotische Primärrohstoffe: tierische und pflanzliche Stoffe, die nicht in fossile Rohstoffe umgewandelt wurden, wie beispielsweise landwirtschaftliche und forstwirtschaftliche Erzeugnisse;*
4. *Ressourceneffizienz: die Erreichung eines möglichst maximalen Nutzens und des bestmöglichen Ergebnisses mit geringstmöglichem Ressourceneinsatz, wobei der Bestimmung von Nutzen und Ergebnis keine monetäre Betrachtung zugrunde liegen soll;*
5. *Reboundeffekt: die durch Effizienzsteigerungen erzielten Ressourceneinsparungen werden durch vermehrte Ressourcennutzung gemindert, aufgezehrt oder sogar überkompensiert;*
6. *Ressourcensuffizienz: Verzicht auf die Verwendung von Ressourcen und schonende Verwendung von Ressourcen;*
7. *Ressourcenkonsistenz: Kreislaufführung von Ressourcen und Ersetzung von nicht erneuerbaren Ressourcen soweit möglich und ökologisch zumutbar;*

8. *Raw Material Consumption (RMC)²⁸: Materialflussindikator: Masse der Rohstoffe, die entlang der Wertschöpfungsketten aller Waren und Dienstleistungen zum Einsatz kommen, die in einem Land in den Endkonsum fließen. Berechnung: Gesamtmasse der im Inland entnommenen Primärrohstoffe sowie der – in Rohstoffäquivalente (RME) umgerechneten – importierten Rohstoffe, Halb- und Fertigwaren abzüglich der – in RME umgerechneten – exportierten Rohstoffe, Halb- und Fertigwaren (vgl. „Indirekte Rohstoffflüsse“);*
9. *Total Material Consumption (TMC)²⁹: Stoffstromindikator: Menge aller konsumbedingten, direkt und indirekt in ein Bezugssystem eingehenden Materialien einschließlich der versteckten Stoffströme in Masseneinheiten (t/a). In der wirtschaftsraumbezogenen Stoffstromrechnung ist der TMC als TMR abzüglich der Masse der Exporte einschließlich der durch sie verursachten indirekten und versteckten Stoffströme definiert;*
10. *Flächenverbrauch: Flächenneuanspruchnahme von Siedlungs- und Verkehrsflächen;*
11. *Ressourcenverbrauch: Der Verbrauch (bzw. die Nutzbarmachung) von abiotischen und biotischen Primärrohstoffen.*

Dieser Katalog kann um weitere Begriffsbestimmungen ergänzt werden, die insbesondere zum Verständnis des weiteren Gesetzestexts notwendig sind.

Hinsichtlich der Definition der Ressourceneffizienz in Nr. 4 wird klargestellt, dass der Bestimmung des Nutzens bzw. des Ergebnisses keiner monetären Betrachtung folgen soll.

4. Nationale Ressourcenschutzziele (§ 3)

§ 3 soll quantifizierbare Minderungsziele für den Ressourcenverbrauch festlegen, die für den Bund verbindlich sind.

a. quantifizierte Minderungsziele

Die Festlegung von nationalen Ressourcenschutzziele stellt das „Kernstück“ des Gesetzes dar, sodass diese hinreichend bestimmt

²⁸ Umweltbundesamt, Ressourcenbericht für Deutschland 2022, S. 93.

²⁹ Umweltbundesamt, Glossar zum Ressourcenschutz, S. 37.

bzw. quantifizierbar sein müssen, um eine verbindliche Rechtswirkung entfalten zu können. Dabei sind verschiedene Herangehensweisen an deren Festlegung denkbar und die Entscheidung hängt maßgeblich von der zu regelnden Materie ab. So enthält das KSG beispielsweise prozentuale Minderungspflichten der Treibhausemission in Bezug auf das Jahr 1990. Im Fall des Ressourcenschutzes besteht demgegenüber die Besonderheit, dass nicht nur die Reduktion einer Stoffquelle (wie Treibhausemissionen bzw. THG-Äquivalente) erreicht, sondern der Verbrauch einer Vielzahl von Rohstoffen verringert werden soll. Eine prozentuale Minderungsquote wie am Beispiel des KSG käme daher nur dann in Betracht, wenn Ziele für jede einzelne Rohstoffgruppe geregelt werden sollen. Um insbesondere dem Charakter eines Rahmengesetzes Rechnung zu tragen, welches in erster Linie ein Gesamtziel regelt und die inhaltliche Ausgestaltung der konkreten Reduktionsverpflichtung der Exekutiveebene überlässt, kann daher auch an die Minderung des jährlichen pro Kopf Ressourcenverbrauchs (insgesamt) angeknüpft werden. Dafür spricht insbesondere, dass durch die Ressourcenberichte des Umweltbundesamtes Daten dazu vorliegen, der Ressourcenverbrauch insgesamt (gemessen in RMC oder TMC) und nicht nur einzelne Teilbereiche davon erfasst wird und auch Szenarien mit entsprechenden Minderungsziele untersucht wurden. Darüber hinaus ist stets ein Zieljahr zu regeln, bis zu dem die Minderungsverpflichtung erfüllt sein soll. Wenn eine entsprechende Datenbasis vorhanden ist, können vergleichbar zum KSG auch prozentuale Minderungsziele für die einzelnen Sektoren geregelt werden (gemessen in RMC oder TMC).

Formulierungsvorschlag:

§ 3 Nationale Ressourcenschutzziele

(1) Der Ressourcenverbrauch wird schrittweise wie folgt gemindert:

- 1. bis zum Jahr 2030 auf jährlich 6,5 Tonnen abiotische und 2,5 Tonnen biotische Primärrohstoffe und damit insgesamt 9 Tonnen Primärrohstoffe pro Kopf (Raw Material Consumption);*
- 2. bis zum Jahr 2040 auf jährlich 5 Tonnen abiotische und 2 Tonnen biotische Primärrohstoffe und damit insgesamt 7 Tonnen Primärrohstoffe pro Kopf (Raw Material Consumption);*
- 3. bis zum Jahr 2050 auf jährlich 3,5 Tonnen abiotische und 2 Tonnen biotische Primärrohstoffe und damit auf insgesamt 5,5 Tonnen Primärrohstoffe pro Kopf (Raw Material Consumption).*

(2) Sollten zur Erfüllung europäischer oder internationaler Ressourcenschutzziele höhere nationale Ressourcenschutzziele erforderlich werden, so leitet die Bundesregierung die zur Erhöhung der Zielwerte nach Absatz 1 notwendigen Schritte ein.

Um die Minderungspflicht für den Ressourcenverbrauch zu bestimmen, ist vor allem die Frage zu klären, welche Rohstoffe einbezogen werden und damit welche Einheit herangezogen werden soll. Die Methodik zur Ermittlung der verschiedenen Indikatoren des Rohstoffkonsums (wie RMC, TMC, usw.) ist weitgehend international harmonisiert. Die hier verwendete Einheit RMC wird im Ressourcenbericht des UBA und von dem Statistischen Bundesamt zur Bezifferung des Ressourcenverbrauchs verwendet und auf diese wird auch in Progress III Bezug genommen.³⁰ Die „Raw Material Consumption“ umfasst die Masse der Rohstoffe, die entlang der Wertschöpfungsketten aller Waren und Dienstleistungen zum Einsatz kommen, die in einem Land in den Endkonsum fließen und wird häufig auch als „Materialfußabdruck“ bezeichnet.³¹ Dabei wird die Gesamtmasse der im Inland entnommenen Primärrohstoffe sowie der in Rohstoffäquivalente (RME) umgerechneten importierten Rohstoffe, Halb- und Fertigwaren abzüglich der in RME umgerechneten exportierten Rohstoffe, Halb- und Fertigwaren erfasst. Es liegt somit eine verlässliche Datengrundlage vor, aufgrund derer die hier vorgeschlagenen Minderungsziele abgeleitet wurden.

Darüber hinaus existiert auch die Einheit Total Material Consumption (TMC), welcher einen noch größeren Bereich einbezieht, nämlich den gesamten Materialaufwand einer Gesellschaft (wirtschaftlich verwertete Materialströme und vor allem ungenutzte Materialien wie Abraum, Bergematerial, Bodenaushub, Ernterückstände). Anders ausgedrückt wird auch der sogenannte „versteckte Stoffstrom“ erfasst, ebenso wie Ressourcenexporte. Da bisher noch keine hinreichend gesicherte Datengrundlage für diese Einheit existiert, ist diese derzeit noch nicht für die Bestimmung einer Zielvorgabe geeignet. Daher sollte ein Ressourcenschutzgesetz auch den Aufbau einer umfassenden Datengrundlage für die Ermittlung des TMC-Verbrauchs vorsehen sowie darauf fußende weitere Zielbestimmungen für den TMC-Verbrauch.

In dem Formulierungsvorschlag ist außerdem die Reduktion des Wasser- und Flächenverbrauchs noch nicht berücksichtigt, da keine Einheit mit entsprechender Datengrundlage bekannt ist, die diese beiden Ressourcen ebenfalls einbezieht. Daher empfiehlt es sich, eigen-

³⁰ Deutsches Ressourceneffizienzprogramm III, abrufbar unter https://www.bmuv.de/fileadmin/Daten_BMU/Pool/Broschueren/ressourceneffizienz_programm_2020_2023.pdf; S. 24.

³¹ UBA, „Die Nutzung natürlicher Ressourcen“, Ressourcenbericht für Deutschland 2022, S. 93.

ständige Ziele für den Verbrauch von Wasser und Fläche zu definieren.

Laut dem Ressourcenbericht Deutschland sind in Deutschland im Durchschnitt ausreichende Wasserressourcen verfügbar, aufgrund des Klimawandels sind jedoch in Zukunft Wassernutzungskonkurrenzen zwischen einzelnen Sektoren möglich, sodass am 15.03.2023 eine nationale Wasserstrategie verabschiedet wurde. Es hat sich noch kein wissenschaftlicher Konsens hinsichtlich bestimmter Minderungsziele herausgebildet, sodass sich in dem Formulierungsvorschlag der Regelung dazu (noch) kein eigenständiger Absatz befindet. Es ist daher abzuwarten, wie sich die fachliche Datengrundlage dazu entwickelt und ob sich quantifizierbare Minderungsziele herausbilden, die in ein Ressourcenschutzgesetz übernommen werden können.

Anders stellt sich die Lage bei dem Flächenverbrauch dar, denn die Bundesregierung legte erstmals im Jahr 2002 (!) und später im Rahmen der „Neuaufgabe der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie“ fest, dass bis zum Jahr 2030 der Flächenverbrauch auf unter 30 ha/Tag reduziert und bis 2050 das Flächenverbrauchsziel Netto-Null (Kreislaufwirtschaft) erreicht werden soll. Obwohl diese Zielvorgaben seit über zwei Jahrzehnten bestehen, liegt der derzeitige Flächenverbrauch bei rund 55 ha/Tag und es ist nicht absehbar, dass der Zielwert im Jahr 2030 erreicht wird. Angesichts dessen ist eine verbindliche Regelung der Minderungsziele zwingend, um das Erreichen dieser Ziele tatsächlich sicherzustellen und den Entwicklungsdruck entsprechend zu erhöhen.

Formulierungsvorschlag:

(2) Der Flächenverbrauch wird schrittweise wie folgt gemindert:

1. *bis zum Jahr 2030 auf unter 30 ha / Tag;*
2. *bis zum Jahr 2040 auf unter 15 ha /Tag;*
3. *bis zum Jahr 2050 auf 0 ha /Tag (Flächenkreislaufwirtschaft).*

b. Einteilung in Sektoren und zeitliche Detailziele

Hinsichtlich der weiteren Ausgestaltung der quantifizierbaren Minderungsziele kann auch über eine Einteilung in verschiedene Sektoren, wie es beim KSG der Fall ist und wodurch die Zielbestimmungen auf einzelne Sektoren oder Rohstoffgruppen heruntergebrochen werden könnten, nachgedacht werden.³² Idealerweise wird die Aufteilung in

³² So auch Siddarth et al, Modell Deutschland: Circular Economy, 2023, Öko-Institut im Auftrag des WWF Deutschland, S. 103.

einzelne Sektoren/Rohstoffgruppen direkt in das Gesetz aufgenommen. So legt § 4 Abs. 1 S. 1 KSG jährliche Minderungsziele durch die Vorgabe von Jahresemissionsmengen für die Sektoren 1. Energiewirtschaft, 2. Industrie, 3. Verkehr, 4. Gebäude, 5. Landwirtschaft und 6. Abfallwirtschaft und Sonstiges fest.

Als Anknüpfungspunkt für eine Einteilung in Sektoren könnte beispielsweise die bereits vorhandene Unterteilung im Rahmen der Erfassung des Ressourcenverbrauchs in dem Ressourcenbericht Deutschland des Umweltbundesamtes dienen und weiter konkretisiert werden. Das UBA gibt die Raw Material Consumption (RMC) pro Person und Jahr an und nimmt dabei die folgende Unterteilung vor:

- Nicht-metallische Mineralien
- Biomasse
- Metallerze
- Fossile Energieträger

Anders als es bei den Sektoren des KSG der Fall ist, könnte hier eine Unterteilung in die jeweiligen Rohstoffgruppen sinnvoll sein. Im Fall des Ressourcenschutzes ist die Schutzrichtung insofern eine andere, als der Verbrauch verschiedenster Rohstoffe reduziert werden soll. Es ist demnach fachwissenschaftlich zu prüfen, wie eine Einteilung in Ressourcen- bzw. Sektorgruppen vorgenommen werden kann und welche quantifizierbaren Zielvorgaben für diese festzulegen sind.

Will man die Aufteilung in Sektoren/Ressourcengruppen nicht bereits im Gesetz regeln, könnte ein Prüfauftrag an die mit der nachfolgend erläuterten Ressourcenplanung beauftragte Bundesregierung gerichtet werden, die Einführung von Sektorzielen zu prüfen und gegebenenfalls eine dafür erforderliche Datengrundlage aufzubauen. Auch wäre eine Verordnungsermächtigung möglich, die wie folgt lauten könnte:

(3) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung zur Erreichung der nationalen Ressourcenschutzziele nach § 3 Abs. 1 Minderungsziele für einzelne Rohstoffgruppen und Sektoren festzulegen.

Neben der Festlegung von Sektoren stellt sich außerdem die Frage, ob ein linearer Minderungspfad festzulegen ist, um den großen zeitlichen Abstand zu dem nächsten Zieljahr und zwischen den Zieljahren entsprechend abzufedern.

An dieser Stelle drängt sich sowohl in Bezug auf die Einteilung in einzelne Sektoren, wie auch die Festlegung von jährlichen Reduktionszielen die Frage auf, ob der Wesentlichkeitsgrundsatz eine Regelung durch den Gesetzgeber verlangt oder die Einteilung auch durch die Bundesregierung vorgenommen werden kann oder auf diese (rechtlich) sogar verzichtet werden könnte. Der Wesentlichkeitsgrundsatz folgt aus dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Rechtsstaatsprinzip und besagt, dass der Gesetzgeber die für die Grundrechtsausübung wesentlichen Regelungen, d.h. insbesondere die in die Grundrechtsausübung eingreifenden Vorschriften, selbst regeln muss.

Hinsichtlich der Verordnungsermächtigung in § 4 Abs. 6 KSG a.F., wonach die Bundesregierung im Jahr 2025 für weitere Zeiträume nach dem Jahr 2030 jährlich absinkende Emissionsmengen durch Rechtsverordnung festlegen sollte, hat das BVerfG festgestellt, dass die Aufteilung, angesichts der Schlussphase der Klimaschutzanstrengungen nach 2030, mit tiefen Grundrechtseingriffen verbunden sein könnte (vgl. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>) und daher einer gesetzlichen Grundlage bedürfe (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 Rn. 262):

(aa) Generell verlangt Art. 80 Abs. 2 Satz 1 GG unter anderem die Bestimmung des Ausmaßes der Verordnungsermächtigung im Sinne quantitativer Begrenzung (vgl. Reimer, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. I, 2. Aufl. 2012, § 9 Rn. 72). Hier ist gerade die Bemessung der weiteren Jahresemissionsmengen für die Zeit nach 2030 von besonders großer Bedeutung für die Verwirklichung der Grundrechte. Nach 2030 werden erhebliche Reduktionsanstrengungen erforderlich sein. Die Jahresemissionsmengen werden daher knapp zu bemessen sein und werden entsprechend gravierende Grundrechtsbeeinträchtigungen fordern. Dabei wird erneut zwischen zeitlich versetzten Freiheitsbedarfen abzuwägen sein. Denn der Verbrauch einmal zugelassener Emissionsmengen wird auch dann noch im Wesentlichen unumkehrbar sein. Die Aufteilung der Emissionsvermeidungsverantwortung könnte in der Schlussphase der Klimaschutzanstrengungen nach 2030 mit tiefen Grundrechtseingriffen verbunden sein (vgl. Kment, NVwZ 2020, 1537 <1540>) und bedarf daher einer gesetzlichen Grundlage (vgl. auch Franzius, EnWZ 2019, 435 <437>); gerade das Gesetzgebungsverfahren schafft die verfassungsrechtlich erforderliche Transparenz und gestattet einen öffentlichen Meinungs austausch darüber, wie die Reduktionslasten nach 2030 verteilt werden sollen (vgl. auch Irischer Supreme Court, Urteil vom 31. Juli 2020, 205/19, Ziffern 6.37 f.). Zwar kann in Rechtsbereichen, die ständig neuer Entwicklung und Erkenntnis unterworfen sind, die gesetzliche Fixierung starrer Regelungen dem Grundrechtsschutz abträglich und damit kontraproduktiv sein (vgl. grundlegend BVerfGE 49, 89 <137>).

Auch die weitere Gestaltung des Übergangs zur Klimaneutralität wird von Wandlungsprozessen und wachsender Erkenntnis geprägt sein. Der berechtigte Gedanke "dynamischen Grundrechtsschutzes" (BVerfGE, a.a.O.) lässt sich dem Gesetzeserfordernis hier gleichwohl nicht entgegenhalten, weil es nicht darum geht, zum Schutz der Grundrechte regulatorisch mit Entwicklung und Erkenntnis Schritt zu halten, sondern vielmehr darum, weitere Entwicklungen zum Schutz der Grundrechte regulatorisch überhaupt erst zu ermöglichen (oben Rn. 248 ff.)."

Angesichts dieser Ausführungen kommt es maßgeblich darauf an, ob mit der Einteilung in Sektoren oder aber der Einführung jährlicher Reduktionsziele ebenso tiefe Grundrechtseingriffe verbunden sein könnten, wie es im Fall der Umsetzung von Jahresemissionsmengen nach dem KSG der Fall ist. Auch hier ist zunächst wieder auf den Unterschied hinzuweisen, dass für die Bestimmung der Treibhausgasemissionen letztlich ein „Budget“ besteht, von dem nach der Logik des Klimabeschlusses ab dem Jahr 2030 vergleichsweise wenig verbleibt, sodass insbesondere die ab dem Jahr 2030 zugelassenen Jahresemissionsmengen entsprechend niedrig sein müssen und die Einhaltung dieser erhebliche gesellschaftliche und politische Veränderungen erfordern kann, die zugleich tiefgreifende Grundrechtseingriffe verursachen können.

Diese Argumentationslinie lässt sich nicht 1:1 auf das Ziel des Ressourcenschutzes im Hinblick auf eine Reduzierung des jährlichen Pro-Kopf-Verbrauchs übertragen, da dieser dahingehend eine höhere Regelungskomplexität aufweist, als dass zwischen verschiedenen Rohstoffkategorien, wie biotisch und abiotisch oder nachwachsend und nicht nachwachsend, unterschieden werden muss und der Schutz der Ressourcen auf unterschiedliche Art und Weise erreicht werden kann. So könnte man grundsätzlich für bestimmte Rohstoffgruppen wie Metallerze, nicht-metallische Mineralien und fossile Energieträger ein noch vorhandenes Vorkommen (vergleichbar zu einem „Budget“) global und national ermitteln, um anschließend festzustellen, wie der Verbrauch bei kritischen Rohstoffen reduziert werden müsste, um möglichst lang von diesen nicht nachwachsenden Rohstoffen zehren zu können und den Schutz dieser gegebenenfalls zu priorisieren. Demgegenüber wird der Schutz von nachwachsenden Rohstoffen (Biomasse) zwar ebenfalls durch eine reduzierte Gewinnung erreicht, diese ist jedoch nicht aufgrund eines immer kleiner werdenden Vorkommens erforderlich, sondern vielmehr um die sich stets „wieder auffüllenden“ Kapazitäten innerhalb der planetaren Grenzen zu nutzen, ohne dass beispielsweise die Bodenqualität und Biodiversität derart stark abnimmt, dass selbst die Neubildung nachwachsender Rohstoffe stark eingeschränkt bzw. unmöglich wird. Insofern verringert sich hier das Vorkommen der Ressource nicht mit jeder Abbautätigkeit, sondern es ist vielmehr ein ständig verfügbares Potential gegeben.

Kurzum bedarf es einer weiteren fachlichen und rechtlichen Prüfung, welche Ressourcen bereits jetzt besonders betroffen sind und besonderen Schutzes bedürfen. Weiterhin ist zu prüfen, wie dieser Schutz gewährleistet werden kann und ob in Verbindung mit einer gegebenenfalls erforderlichen Abbau-/Nutzungsbeschränkung Grundrechtsbeeinträchtigungen zu erwarten sein können. Es ist grundsätzlich denkbar, dass diese Festlegung zu einer Grundrechtseinschränkung führen kann, allerdings ist dies bei weitem nicht derart offenkundig wie es bei der Reduktion der Treibhausgasemissionen der Fall ist, da diese *rechtzeitig* reduziert werden müssen und der für die Erreichung der Klimaziele noch verbleibende Zeitraum immer kleiner wird. Solange dieselbe Dringlichkeit im Fall des Ressourcenschutzes noch nicht feststeht, ist zumindest eine Verordnungsermächtigung oder ein an die Bundesregierung gerichteter Prüfauftrag mit entsprechender Verpflichtung zur Aufnahme von sektoralen und zeitlichen Detailzielen im Ressourcenschutzprogramm in Betracht aufzunehmen. Daher wird in dem Formulierungsvorschlag (s.u.) der Bundesregierung die Einteilung in Sektoren, sowie die Festlegung von periodischen Reduktionszielen auferlegt, bleibt allerdings einer weiteren Prüfung wie aufgezeigt vorbehalten.

Hinsichtlich der Festlegung von weiteren zeitlichen Detailzielen empfiehlt sich außerdem nicht die Festlegung von jährlichen Reduktionsvorgaben, sondern ein Zweijahresabstand parallel zu den Monitoringpflichten des Umweltbundesamtes (s. dazu sogleich).

Darüber hinaus ist es nach dem Vorschlag von *Roßnagel/Hentschel* auch denkbar, dass die Bundesregierung in dem Ressourcenschutzprogramm „Orientierungswerte für die folgenden drei Jahre aufstellt, die geeignet sind, die gesetzlichen Ziele zu erreichen“³³. Hinsichtlich der Frage, welche Rechtsnatur und Verbindlichkeit diese Orientierungswerte aufweisen, darf vermutet werden, dass diese insofern unverbindlich sein sollen und es sich um „politische“ Ziele der Bundesregierung im Sinne von Absichtserklärungen handeln soll.

Damit bleibt vorläufig festzuhalten, dass die Regelung von sektoralen und zeitlichen Detailzielen in jedem Fall in einem ReSchG aufgenommen werden sollte, um die gesetzlichen (Gesamt-)zielvorgaben zu operationalisieren. Hinsichtlich der Ausgestaltung sind wie aufgezeigt mehrere Möglichkeiten denkbar, die weiter zu untersuchen sind.

5. Ressourcenschutzplanung: Pflicht der BReg zum Erlass von Umsetzungsprogrammen (§ 4)

In einem § 4 könnten die maßgeblichen Umsetzungsinstrumente zur

33 Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, S. 292.

Sicherstellung der Zielerreichung niedergelegt werden.

a. Ressourcenschutzprogramm

Das Ressourcenschutzprogramm könnte das zentrale Umsetzungsinstrument des ReSchG darstellen, welches sicherstellt, dass die Ressourcenschutzziele erreicht werden. Der vorrangige Zweck eines Ressourcenschutzprogramms liegt darin, die in § 3 festgelegten Ziele mit konkreten Maßnahmen zu operationalisieren. Das Ressourcenschutzprogramm stellt somit die Verbindung zwischen der abstrakten Zielbestimmung (§ 3) einerseits und der spezifischen Einzelmaßnahme andererseits, die unmittelbar oder mittelbar zum Ressourcenschutz in einem bestimmten Bereich beitragen soll, dar. Wie im Fall des in § 9 KSG geregelten Klimaschutzprogramms, soll die Pflicht zum Erlass eines solchen Ressourcenschutzprogramms der Bundesregierung übertragen werden und stellt somit eine verbindliche Verpflichtung dar.

Formulierungsvorschlag:³⁴

§ 4 Ressourcenschutzprogramm

- (1) *Die Bundesregierung stellt ein Jahr nach Inkrafttreten des Gesetzes ein erstes Ressourcenschutzprogramm auf und schreibt dieses spätestens alle vier Jahre auf der Basis der Monitoringberichte des Umweltbundesamtes über die Entwicklung des Ressourcenverbrauchs und der Empfehlungen der Ressourcenschutzkommission fort. In jedem Ressourcenschutzprogramm legt die Bundesregierung fest, welche Maßnahmen sie innerhalb welcher Frist zur Erreichung der nationalen Ressourcenschutzziele ergreifen will. Sofern bestimmte bereichsspezifische Ziele nicht durch unmittelbar umsetzbare Maßnahmen erreicht werden können, sondern langfristige Strukturänderungen erfordern, sind diese mit Zielsetzungen und Risiken gesondert darzustellen und langfristig zu planen.*
- (2) *Die Bundesregierung ist verpflichtet, die nach Abs. 1 S. 2 zu ergreifenden Maßnahmen innerhalb der festgelegten Frist umzusetzen, respektive die für die Umsetzung notwendigen Handlungen vorzunehmen.*
- (3) *Bei der Erstellung des Ressourcenschutzprogramms sollen insbesondere folgende Aspekte festgelegt und berücksichtigt werden:*

³⁴ Abs. 3 wurde teilweise dem Formulierungsvorschlag von Roßnagel/Hentschel in UBA-Texte 23/2017, 292f. entnommen.

1. *Detailziele für die Reduktion des Verbrauchs, durch eine Einteilung der Ressourcen in Sektoren oder Rohstoffgruppen, die für die Zielerreichung relevant sind,*
 2. *Detailziele für die Reduktion des Verbrauchs auf bestimmte Primärrohstoffe sowie die Festlegung geeigneter Maßnahmen einschließlich der Vermeidung von Rebound-Effekten („Suffizienz-Maßnahmen“),*
 3. *Detailziele für die Steigerung der Effizienz in der Gewinnung, Umwandlung, Verarbeitung, Nutzung und Kreislaufführung relevanter nicht erneuerbarer und erneuerbarer Rohstoffe sowie die Festlegung geeigneter Maßnahmen („Effizienz-Maßnahmen“),*
 4. *Detailziele für die Kreislaufführung, Kaskadennutzung und Ersetzung relevanter nicht erneuerbarer und erneuerbarer Rohstoffe sowie die Festlegung geeigneter Maßnahmen („Konsistenz-Maßnahmen“),*
 5. *Detailziele für die Begrenzung des nationalen Flächenverbrauchs und Maßnahmen zur Umsetzung,*
 6. *Detailziele für die Begrenzung des nationalen Holzabbaus,*
 7. *Detailziele für die Begrenzung des nationalen Naturgipsabbaus.*
- (4) *Bei der Erstellung des Programms sind die Wirkungsbeiträge und Wechselwirkungen durch Maßnahmen der Europäischen Union und der Bundesländer zum Ressourcenschutz zu beachten. Außerdem sind die Auswirkungen auf die soziale Gerechtigkeit zu prüfen.*

Die Regelung der Pflicht zum Beschluss eines Klimaschutzprogramms sollte sowohl Vorschriften für das Verfahren, als auch inhaltliche Vorgaben enthalten. Als verfahrensrechtlicher Rahmen wird daher vorgegeben, dass das Ressourcenschutzprogramm mindestens alle vier Jahre fortgeschrieben werden muss. Für den 4-Jahres-Zeitraum spricht, dass sich somit jede Bundesregierung mindestens einmal während ihrer Legislaturperiode mit der Ressourcenschutzplanung beschäftigen muss und an den dabei beschlossenen Maßnahmen sowie deren Umsetzung festgehalten werden kann. Darüber hinaus steht es der Bundesregierung frei, zusätzlich weitere Ressourcenschutzprogramme zu beschließen. Maßstab sowohl für das erste wie auch alle weiteren Ressourcenschutzprogramme ist stets die Einhaltung der in § 3 genannten Ziele, woraus zugleich inhaltliche bzw. materielle (Mindest)anforderungen folgen. Daher sind die Monitoringberichte des Umweltbundesamtes und die darauf basierende Prognose der Entwicklung des Ressourcenverbrauchs sowie die Empfehlungen der Ressourcenschutzkommission stets im Rahmen der Programmerstellung zugrunde zu legen.

Inhaltlich dient das Ressourcenschutzprogramm der Schaffung einer konkreten Planungsgrundlage mit Strategien und Maßnahmen. Als

Ausgangspunkt dafür könnte das Ressourceneffizienzprogramm Progres III der Bundesregierung dienen, welches entsprechend den gesetzlichen Zielbestimmungen weiterzuentwickeln und mit konkreten Einzelmaßnahmen zu spezifizieren und inhaltlich auszuweiten wäre. Dabei ist auch klar, dass die beschlossenen Maßnahmen regelmäßig weiterer Umsetzungsakte in der jeweils rechtlich gebotenen Form bedürfen, insbesondere im Fall von (geplanten) Grundrechtseingriffen.³⁵ Dabei sind gerade auch die in den Fachgesetzen (wie bspw. dem KrWG) enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen zu nutzen, um problem- und situationsgerechte Regelungen zu beschließen.

In Nr. 1 wird zunächst die bereits diskutierte Möglichkeit der Festlegung von Sektoren und Detailzielen aufgenommen (s. dazu oben). Um solche Detailziele überhaupt festlegen zu können, bedarf es hinsichtlich der national vorkommenden Rohstoffe zunächst eines Rohstoffmonitorings, aus dem das aktuelle Vorkommen, abgeschlossene und bestehende Abbautätigkeit und gegebenenfalls ein kritisches Stadium festgestellt werden. Die Deutsche Rohstoffagentur führt bereits jetzt ein Rohstoffmonitoring durch, sodass zu prüfen ist, ob die Daten dieses Rohstoffmonitorings ausreichen, um entsprechende sektorale oder zeitliche Zielvorgaben abzuleiten.³⁶ Sollte dies nicht der Fall sein, ist der Bundesregierung zudem aufzugeben, ein geeignetes Rohstoffmonitoring zu implementieren.

Die in Nr. 2 – 4 aufgeführten Detailziele für Maßnahmen der Suffizienz, Effizienz und Konsistenz sind weit formuliert, sodass der Bundesregierung ein weiter Entscheidungsspielraum hinsichtlich der Auswahl der Maßnahmen verbleibt. Im Rahmen der Suffizienz-Maßnahmen soll insbesondere ein Reduktionspfad für die Nutzung von Primärrohstoffen geschaffen werden.

Mit den in Nr. 5 bis 7 vorgeschlagenen Regelungen für Detailziele des Flächenverbrauchs, des Holzabbaus und des Naturgipsabbaus werden Rohstoffe adressiert, die in Deutschland abgebaut werden, sodass auch deren Abbau national mit Minderungsvorgaben versehen werden kann. Der Zusatz „national“ ist rein deklaratorisch, da aufgrund der Jurisdiktionshoheit ohnehin nur Regelungen für den Hoheitsbereich der BRD getroffen werden können. Die Formulierung „insbesondere“ stellt zudem sicher, dass diese Aufzählung keinesfalls abschließend ist, sondern vielmehr einzelne Bestandteile vorgibt, die in einem Ressourcenschutzprogramm enthalten sein müssen. Hier sind weitere Detailziele für den nationalen Rohstoffabbau denkbar (z.B. Sand, Kies, Gesteine, Salz, etc.).

Abschließend wird in Abs. 4 ebenfalls deklaratorisch klargestellt, dass stets die Vereinbarkeit mit Rechtsakten der Europäischen Union und

³⁵ So auch Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, S. 297.

³⁶ Vgl. https://www.deutsche-rohstoffagentur.de/DERA/DE/Rohstoffinformationen/Monitoring/monitoring_node.html.

der einzelnen Bundesländer zu berücksichtigen ist. Außerdem wird eine Pflicht zur Überprüfung der sozialen Auswirkungen der im Ressourcenschutzprogramm beschlossenen Maßnahmen geregelt.

b. Nachsteuerungsmechanismus („Sofortprogramm“)

Neben der Regelung der Pflicht zum Erlass eines Ressourcenschutzprogramms im Sinne eines vorausschauenden Planungsinstruments kann unter Bezugnahme auf das Vorbild des „Sofortprogramms“ in § 8 KSG auch die Regelung eines Nachsteuerungsmechanismus in Betracht gezogen werden. Dabei stellt sich zunächst die Frage, wodurch ein solcher Nachsteuerungsmechanismus ausgelöst werden kann und ob sich ein Anknüpfen an eine Zielverfehlung wie im Fall des § 8 KSG bei Überschreitung der zulässigen Jahresemissionsmengen empfiehlt. Anders als beim KSG liegt wie bereits ausgeführt kein „Budget“ vor, welches bei Überschreitung schneller aufgezehrt wird, um das eigentliche gesetzliche Ziel (Begrenzung auf 1,5 Grad) zu erreichen. Hier soll bis zu einem Zieljahr zwar ebenfalls der Verbrauch gesenkt werden, sodass zunächst weitere sektorale und/oder zeitliche Zwischenziele festgelegt werden müssten, um überhaupt einen an eine Zielverfehlung anknüpfenden Nachsteuerungsmechanismus implementieren zu können, sodass § 8 KSG nur bedingt übertragbar ist.

6. Erfolgsüberwachung: Monitoring, Berichtspflichten und Kontrollgremium

Ein weiteres zentrales Element eines Ressourcenschutzgesetzes sollte die Festlegung der Erfolgsüberwachung darstellen, wodurch bereits im Gesetz ein Rahmen für die Kontrolle und damit die Einhaltung der gesetzlichen Ziele und Handlungsverpflichtungen geschaffen wird. Diese setzt sich aus drei wesentlichen Bestandteilen zusammen – dem Monitoring, der Berichtspflicht, und der Implementierung eines unabhängigen Kontrollgremiums.

a. Monitoring (§ 5)

Mit der Implementierung einer Monitoringpflicht wird die gesetzliche Grundlage für die Datenerhebung geschaffen, die Auskunft über den aktuellen Ressourcenverbrauch gibt und die Grundlage für das Ressourcenschutzprogramm schafft, welches ausgehend von dem aktuellen Verbrauch die gesetzliche Zielerreichung sicherstellen soll. Darüber hinaus sind die Monitoringdaten auch Grundlage für die Bewertung und Empfehlung der Ressourcenschutzkommission, die wiederum die Minderungswirkung und dabei insbesondere die Wirksamkeit

der Maßnahmen im Ressourcenschutzprogramm bewertet und in Bezug zum aktuellen Verbrauch setzt.³⁷ Außerdem wird damit die Öffentlichkeit über den aktuellen Stand informiert, was gerade bei einem Thema von zentraler Bedeutung ist, welches möglicherweise Beschränkungen des eigenen Konsums erfordern wird und daher auch auf einem breiten gesellschaftlichen Konsens beruhen sollte. Bereits jetzt erstellt das Umweltbundesamt den „Ressourcenbericht Deutschland“, der nach 2016 und 2018 im Jahr 2022 zum dritten Mal erschienen ist und an den mit der hiesigen Regelung angeknüpft werden soll.³⁸ Dieser soll in einem regelmäßigen Abstand von zwei Jahren erstellt und um die Bestandteile Wasser und Fläche ergänzt werden. Inhaltlich ist zunächst der jährliche Pro-Kopf-Verbrauch der Raw Material Consumption zu ermitteln. *Roßnagel/Hentschel* empfehlen außerdem, dass der Monitoringbericht die Entwicklung des Ressourcenschutzes auch in seinen Bezügen zur allgemeinen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung beschreiben und verursacherbezogen Gründe für Zielverfehlungen darstellen soll.³⁹

Formulierungsvorschlag:

§ 5 Monitoring

(1) Das Umweltbundesamt erstellt alle zwei Jahre die Daten des Ressourcenverbrauchs pro Kopf und Jahr anhand der Einheit Raw Material Consumption (RMC) für das zurückliegende Kalenderjahr (Berichtsjahr), beginnend mit dem Berichtsjahr 2025. Ab dem Jahr 2029 werden zusätzlich die Daten des Ressourcenverbrauchs pro Kopf und Jahr anhand der Einheit Total Material Consumption (TMC) ermittelt. Das Umweltbundesamt veröffentlicht und übersendet bis zum 15. Oktober eines jeden Ermittlungsjahres die Daten des Berichtsjahres an die Ressourcenschutzkommission.

(2) Das Umweltbundesamt darf die zur Erfüllung der Aufgaben nach den Absätzen 1 und 2 erforderlichen Daten erheben. Die Erhebung der Daten von natürlichen und juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts sowie von Personenvereinigungen ist ausgeschlossen, soweit diese Daten bereits auf der Grundlage sonstiger Rechtsvorschriften gegenüber Behörden des Bundes oder der Länder mitgeteilt wurden oder werden. Dem Umweltbundesamt wird jedoch insoweit Zugang zu diesen Daten eingeräumt, als die Erhebung der Daten zur Erfüllung der Aufgaben gemäß Absatz 1 erforderlich ist. Dies gilt auch, wenn

³⁷ So auch *Roßnagel/Hentschel*, UBA-Texte 23/2017, S. 294.

³⁸ UBA, „Die Nutzung natürlicher Ressourcen“, Ressourcenbericht für Deutschland 2022, abrufbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/479/publikationen/fb_die_nutzung_natuerlicher_ressourcen_2022_0.pdf

³⁹ So auch *Roßnagel/Hentschel*, UBA-Texte 23/2017, S. 294.

die Daten für andere Zwecke erhoben wurden.

(3) Die Bundesregierung kann durch Rechtsverordnung, die nicht der Zustimmung des Bundesrates bedarf,

1. die Verantwortlichkeit für die Ermittlung und die Mitteilung der Daten festlegen,

2. bestimmen, welche Daten ermittelt und mitgeteilt werden müssen,

3. Anforderungen an die Ermittlung und die Mitteilung der Daten festlegen sowie

4. das Verfahren für die Ermittlung und die Mitteilung der Daten regeln.

Der Formulierungsvorschlag orientiert sich an der Regelung in § 5 KSG und regelt in Abs. 1 zunächst die Grundlagen der Datenerhebung. Neben der Ermittlung des Ressourcenverbrauchs anhand der Einheit Raw Material Consumption (RMC) soll außerdem eine Datengrundlage für die Ermittlung der Total Material Consumption (TMC) geschaffen werden. Da diese Einheit auch die sogenannten „versteckten Stoffströme“ einbezieht und insoweit mehr Daten erhoben werden müssen, wird die erstmalige Ermittlung für das Jahr 2029 festgelegt, um genügend Zeit für die Vorbereitung zu belassen. Als Zeitpunkt der Veröffentlichung und Übersendung an die Ressourcenschutzkommission wurde der 15. Oktober gewählt, um einen zeitlichen Abstand zu den Veröffentlichungen im Rahmen der Monitoring- und Berichtspflicht des KSG vorzusehen. Außerdem könnte eine zusätzliche Monitoringpflicht zur Schaffung von Transparenz geregelt werden, wonach das Umweltbundesamt eine Zuordnung des inländischen Rohstoffverbrauchs (in absoluten Mengenangaben) zu den jeweiligen Industriezweigen vornimmt.

b. Bericht der BReg (§ 6)

Als weiterer Bestandteil der Erfolgsüberwachung kann eine Berichtspflicht für die Bundesregierung implementiert werden, vergleichbar dem Vorbild des § 10 KSG. Hier wird vorgeschlagen, dass die Bundesregierung zwei Jahre nach Beschluss eines Ressourcenschutzprogramms im Sinne von § 4 einen Ressourcenschutzbericht erstellt, der die Entwicklung der Ressourcennutzung insgesamt und gegebenenfalls in noch festzulegenden verschiedenen Sektoren, den Stand der Umsetzung der Ressourcenschutzprogramme (und ggf. der Nachsteuerungsmaßnahmen) sowie eine Prognose der zu erwartenden Ressourcennutzungsreduktion enthält. Da ohnehin vor jedem Erlass eines neuen Ressourcenschutzprogramms eine „Bestandsauf-

nahme“ über den aktuellen Ressourcenverbrauch sowie die Trendentwicklung vorzunehmen ist, ist es nach hiesiger Auffassung ausreichend, den Bericht stets zwei Jahre danach zu fordern. Damit wird im Ergebnis alle zwei Jahre eine aktuelle Analyse der Lage vorgenommen. Außerdem wird damit sichergestellt, dass sich jede Bundesregierung mindestens zwei Mal mit der Ressourcenschutzplanung beschäftigt, entweder da zuerst der Beschluss eines Ressourcenschutzprogramms oder aber ein Bericht über den aktuellen Stand der Umsetzung des derzeit geltenden Ressourcenschutzprogramms erstellt werden muss.

Es empfiehlt sich, als Zeitpunkt für die Bekanntgabe des Berichts ein halbes oder ein ganzes Jahr nach Vorlage des Monitoringberichts des Umweltbundesamtes (§ 5) zu wählen. Falls der Ressourcenschutzbericht zu dem Ergebnis kommen sollte, dass die in § 3 genannten gesetzlichen Ziele voraussichtlich nicht eingehalten werden, da der Minderungspfad bisher nicht eingehalten oder aber zukünftig voraussichtlich verfehlt werden wird, kann daran auch die Pflicht geknüpft werden, die Ressourcenschutzplanung vorzeitig (d.h. nicht erst nach vier Jahren) zu überarbeiten oder aber die Pflicht zum Erlass eines „Nachsteuerungsprogramm“ vergleichbar zu den Sofortprogrammen in § 8 KSG zu fordern. Dies wird jedoch nicht als zwingend erachtet, da wiederum nach zwei Jahren nach Vorlage des Ressourcenschutzberichts ohnehin ein neues Ressourcenschutzprogramm zu erlassen ist.

Formulierungsvorschlag:

§ 6 Berichterstattung

(1) Die Bundesregierung erstellt zwei Jahre nach Beschluss eines Ressourcenschutzprogramms einen Ressourcenschutzbericht, der die Entwicklung der Ressourcenverbräuche, ggf. in den verschiedenen Sektoren, den Stand der Umsetzung der Ressourcenschutzprogramme nach § 4 sowie eine Prognose der zu erwartenden Trends zum Ressourcenverbrauch enthält. Die Bundesregierung leitet den Ressourcenschutzbericht dem Deutschen Bundestag zu.

c. unabhängiges Kontrollgremium (§ 7 und § 8)

Der dritte wesentliche Bestandteil der Erfolgsüberwachung liegt in der Implementierung eines unabhängigen Kontrollgremiums, vergleichbar dem Expertenrat für Klimafragen (§ 11 KSG)⁴⁰. Dabei sind verschiedene Bezeichnungen, wie Ressourcenschutzkommission/ Res-

⁴⁰ So auch Roßnagel/Hentschel, UBA-Texte 23/2017, S. 296.

sourcenschutzbeirat/ Expertenrat für Ressourcenschutz denkbar, entscheidend kommt es jedoch auf den unabhängigen Charakter dieses Gremiums sowie die inhaltliche Aufgabenzuweisung an. Mit der Implementierung eines neuen Gremiums wird dem wissenschaftlichen Sachverstand bereits von Gesetzes wegen eine höhere Bedeutung beigemessen. Außerdem wird damit eine weitere Aufgabenteilung innerhalb der Erfolgsüberwachung vorgenommen, da das Monitoring durch das UBA, der Ressourcenschutzbericht von der Bundesregierung und die Bewertung durch ExpertInnen in der Ressourcenschutzkommission sichergestellt wird. Die Ressourcenschutzkommission hat die Aufgabe, die Maßnahmen im Ressourcenschutzprogramm sowie den Stand der Umsetzung dieser Maßnahmen zu bewerten und damit letztlich die Einhaltung des Zielpfads zu überprüfen.

Formulierungsvorschlag:

§ 7 Ressourcenschutzkommission

(1) Es wird eine Ressourcenschutzkommission aus fünf sachverständigen Personen verschiedener Disziplinen eingerichtet. Die Bundesregierung benennt für die Dauer von vier Jahren die Mitglieder, davon jeweils mindestens ein Mitglied mit hervorragenden wissenschaftlichen Kenntnissen und Erfahrungen aus einem der Bereiche Klimawissenschaften, Wirtschaftswissenschaften, Umweltwissenschaften sowie soziale Fragen. Die Ressourcenschutzkommission soll als Ganzes auch übergreifende Expertise zu den einzelnen Rohstoffgruppen abbilden. Die gleichberechtigte Vertretung von Frauen und Männern ist sicherzustellen. Eine einmalige Wiederernennung ist möglich.

(2) Die Ressourcenschutzkommission wählt aus ihrer Mitte in geheimer Wahl eine vorsitzende Person und eine Stellvertretung für die vorsitzende Person. Die Ressourcenschutzkommission gibt sich eine Geschäftsordnung.

(3) Die Ressourcenschutzkommission ist nur an den durch dieses Gesetz begründeten Auftrag gebunden und in seiner Tätigkeit unabhängig. Der Bund trägt die Kosten des Expertenrats für Klimafragen nach Maßgabe des Bundeshaushaltes.

(4) Die Ressourcenschutzkommission wird bei der Durchführung seiner Arbeit von einer Geschäftsstelle unterstützt. Diese wird durch die Bundesregierung eingesetzt und untersteht fachlich der Ressourcenschutzkommission.

(5) Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates Regelungen zum Sitz, zur Geschäftsstelle, zur pauschalen Entschädigung der Mitglieder, zur Reisekostenerstattung, zur Verschwiegenheit sowie zu sonstigen organisatorischen Angelegenheiten zu bestimmen.

§ 8 Aufgaben der Ressourcenschutzkommission

(1) Die Ressourcenschutzkommission prüft die Monitoringdaten nach § 5 Absatz 1 und legt der Bundesregierung und dem Deutschen Bundestag innerhalb von einem Monat nach Übersendung durch das Umweltbundesamt eine Bewertung der veröffentlichten Daten vor.

(2) Vor der Erstellung der Beschlussvorlage für ein Ressourcenschutzprogramm nach § 4 prüft die Ressourcenschutzkommission die den Maßnahmen zugrunde gelegten Annahmen zur Erreichung der Ressourcenschutzziele und gibt dazu eine Stellungnahme ab. Die Bundesregierung hat die Pflicht sich mit dieser Stellungnahme zu befassen.

(3) Die Ressourcenschutzkommission legt zwei Jahre nach Erlass eines neuen Ressourcenschutzprogramms dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung ein Gutachten zu bisherigen Entwicklungen, sowie Trends bezüglich einzelner Rohstoffgruppen und der Wirksamkeit von Maßnahmen des Ressourcenschutzprogramms mit Blick auf die Zielerreichung nach diesem Gesetz vor. Darüber hinaus können der Deutsche Bundestag oder die Bundesregierung durch Beschluss die Ressourcenschutzkommission mit der Erstellung von Sondergutachten beauftragen.

(4) Alle öffentlichen Stellen des Bundes im Sinne des § 2 Absatz 1 des Bundesdatenschutzgesetzes gewähren der Ressourcenschutzkommission Einsicht in die zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben benötigten Daten und stellen diese zur Verfügung. Die Bundesregierung stellt sicher, dass der Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen Dritter sowie personenbezogener Daten gewährleistet ist. Die Ressourcenschutzkommission kann zu ressourcenschutzbezogenen Themen Behörden, sowie Sachverständige, insbesondere Vertreter und Vertreterinnen von Organisationen der Wirtschaft und der Umweltverbände, anhören und befragen.

Gesetzlich sollte eine Prüf- und Beurteilungskompetenz der Ressourcenschutzkommission mindestens für die folgenden Aufgaben geregelt werden: 1. zur Prüfung von ermittelten Monitoringdaten, 2. vor Beschluss eines Ressourcenschutzprogramms zur Bewertung der dort vorgeschlagenen Maßnahmen und 3. zwei Jahre nach Beschluss des Ressourcenprogramms und somit zeitgleich zum Bericht der Bundesregierung, insbesondere zur Bewertung des Maßnahmenvollzugs. Letztlich dient die Prüfung durch die Ressourcenschutzkommission in allen Fällen der Kontrolle der Richtigkeit der Datengrundlage sowie der beabsichtigten und beschlossenen Maßnahmen und somit insgesamt der Zielerreichung. Gerade angesichts der hohen Komplexität und der damit verbundenen Schwierigkeiten, welche von der

Bundesregierung im Rahmen der Ressourcenschutzplanung zu bewältigen sind, soll die Ressourcenschutzkommission auch eine Unterstützungsfunktion einnehmen.