Inhaltsübersicht

1 Kurzzusammenfassung (Executive Summary) ... 1

2 Einleitung ... 3

2.1 Einführung: Von Rohstoffen und Ressourcen ... 3
2.2 Gegenstand und Ziel der Untersuchung ... 11
2.3 Methodik ... 12
2.4 Arbeitsschritte und Gang der Untersuchung ... 13

3 Grundlagen der Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein nationales Ressourcenschutzrecht ... 15

3.1 Definitionen und Abgrenzungen ... 15
3.2 Bestandsaufnahme des Ressourcenschutzes im internationalen, europäischen und deutschen Recht ... 35
3.3 Zwischenfazit zur Bestandsaufnahme ... 244

4 Konturen eines Regelungskonzepts zum Ressourcenschutzrecht des Bundes ... 246

4.1 Vorfragen eines Regelungskonzepts ... 246
4.2 Grundentscheidung über das Konzept ... 275
4.3 Varianten der Regelungsinstrumente ... 305
4.4 Varianten der Vollzugsorganisation ... 563

5 Fazit ... 566

6 Zusammenfassung ... 571

6.1 Ausgangs- und Rahmenbedingungen der Untersuchung ... 571
6.2 Ergebnisse der Bestandsaufnahme ... 571
6.3 Ergebnisse zum Regelungskonzept ... 578

7 Summary ... 596

7.1 Introduction ... 596
7.2 Results of the Inventory ... 596
7.3 Solutions for the Regulatory Concept ... 601

Literaturverzeichnis ... 616

Inhaltsverzeichnis

1 Kurzzusammenfassung (Executive Summary) ... 1

2 Einleitung ... 3

2.1 Einführung: Von Rohstoffen und Ressourcen ... 3
2.2 Gegenstand und Ziel der Untersuchung ... 11
2.3 Methodik ... 12
2.4 Arbeitsschritte und Gang der Untersuchung ... 13

3 Grundlagen der Entwicklung eines Regelungskonzepts für ein nationales Ressourcenschutzrecht ... 15

3.1 Definitionen und Abgrenzungen ... 15
3.1.1 Ressourcen ... 15
3.1.1.1 Verwendung auf internationaler Ebene und in anderen Staaten ... 15
3.1.1.2 Verwendung auf europäischer Ebene ... 16
3.1.1.3 Verwendung auf nationaler Ebene ... 17
3.1.1.4 Begriff im Kontext der Studie ... 18
3.1.2 Ressourcenschutz ... 20
3.1.2.1 Ressourcenschonung als Kernelement des Ressourcenschutzes ... 21
3.1.2.2 Unterteilung der Ressourcenschonung in drei Bereiche: Ressourceneffizienz, Ressourcensuffizienz und Ressourcenkonsistenz ... 23
3.1.2.2.1 Ressourceneffizienz ... 23
3.1.2.2.2 Ressourcensuffizienz ... 27
3.1.2.2.3 Ressourcenkonsistenz ... 29
3.1.2.3 Minderung von Umweltschäden durch die Ressourcennutzung ... 30
3.1.3 Zwischenergebnis: Ressourcen- und Ressourcenschutzbegriff im Kontext der Studie ... 32

3.2 Bestandsaufnahme des Ressourcenschutzes im internationalen, europäischen und deutschen Recht ... 35
3.2.1 Internationale und europäische Rahmensetzung als rechtspolitischer Handlungsauftrag ... 35
3.2.1.1 Ressourcenschutzansätze auf internationaler Ebene ... 35
3.2.1.1.1 Allgemeiner Grundansatz ... 35
3.2.1.1.2 Politische Absichtserklärungen und völkerrechtliche Verträge ... 36
3.2.1.1.3 Insbesondere: WTO und GATT ... 40
3.2.1.2 Ressourcenschutzansätze in der Europäischen Union ... 51
3.2.1.2.1 Programme und Strategien ... 51

3.2.1.2.2 Normative Ressourcenschutzansätze im Unionsrecht 73
3.2.1.3 Ressourcenschutzansätze in anderen Staaten 117
3.2.1.4 Zwischenergebnis: Ressourcenschutz auf internationaler und europäischer Ebene 119
3.2.2 Ressourcenschutzansätze im nationalen Recht 120
3.2.2.1 Umweltpolitische Maßgaben für den Ressourcenschutz 120
3.2.2.1.1 Fortschrittsbericht 2008 zur nationalen Nachhaltigkeitsstrategie 120
3.2.2.1.2 Rohstoffstrategie der Bundesregierung 121
3.2.2.1.3 Entwurf eines deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRess) 122
3.2.2.1.4 Weitere umweltpolitische Maßgaben 126
3.2.2.2 Verfassungsrechtliche Verankerung des Ressourcenschutzes 127
3.2.2.2.1 Bedeutung des Art. 20a GG für den Grundsatz der Ressourcenschonung 127
3.2.2.2.2 Normadressat 128
3.2.2.2.3 Staatsauftrag zur nachhaltigen Ressourcenschonung 129
3.2.2.2.4 Beschränkung des Umweltschutzes und damit des Ressourcenschutzes auf die Grenzen der verfassungsmäßigen Ordnung 131
3.2.2.2.5 Fehlendes Leitkonzept der Ressourcennutzungseffizienz 132
3.2.2.3 Einfachgesetzliche Ansätze mit Ressourcenschutzbezug 133
3.2.2.3.1 Kreislaufwirtschafts- und Abfallgesetz 133
3.2.2.3.2 Elektrogesetz 162
3.2.2.3.3 Batteriegesetz 166
3.2.2.3.4 Altfahrzeugverordnung 168
3.2.2.3.5 Verpackungsverordnung 172
3.2.2.3.6 Deponieverordnung 176
3.2.2.3.7 Ersatzbaustoffverordnung 178
3.2.2.3.8 Bewertung des KrW-/AbfG mit den dazugehörigen Gesetzen und Verordnungen im Hinblick auf den Ressourcenschutz 180
3.2.2.3.9 Bundes-Immissionsschutzgesetz 185
3.2.2.3.10 Chemikaliengesetz 186
3.2.2.3.11 Wasserhaushaltsgesetz 187
3.2.2.3.12 Bundesnaturschutzgesetz 190
3.2.2.3.13 Planungsrecht 196
3.2.2.3.14 Bundesberggesetz und Lagerstättengesetz 217
3.2.2.3.15 Zollrecht 225
3.2.2.3.16 Recht der öffentlichen Beschaffung 226
3.2.2.3.17 Umwelt-Management und -Auditierung 231
3.2.2.3.18 Öko-Labelling 234

3.2.2.3.19 PRTR ... 235
3.2.2.3.20 Steuerrecht (insbesondere Mehrwertsteuerrecht) ... 236
3.2.2.3.21 Regelungen zur Rohstoffstatistik ... 238
3.2.2.3.22 Regelungen im Kontext der Ressource „Phosphor" ... 239
3.2.2.3.23 Umwelthaftung ... 241
3.2.2.3.24 Umweltinformation ... 242
3.2.2.3.25 Nationale Regelungen zur Umsetzung internationaler Abkommen, insbesondere für exterritoriale Gebiete wie die Antarktis ... 243
3.3 Zwischenfazit zur Bestandsaufnahme ... 244

4 Konturen eines Regelungskonzepts zum Ressourcenschutzrecht des Bundes ... 246

4.1 Vorfragen eines Regelungskonzepts ... 246
4.1.1 Schlussfolgerungen aus der Bestandsaufnahme ... 246
4.1.1.1 Defizite der deutschen ressourcenschutzbezogenen Regelungen ... 246
4.1.1.2 Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung zum Ressourcenschutz in Deutschland ... 249
4.1.2 Priorisierung der Ressourcenregulierung nach Knappheit und Umweltauswirkungen von ausgewählten Rohstoffen ... 255
4.1.2.1 Übersicht über die wichtigsten Rohstoffe und bestehende Rahmenbedingungen ... 256
4.1.2.2 Priorisierung der Rohstoffe ... 259
4.1.2.2.1 Priorisierung nach Umweltauswirkungen ... 260
4.1.2.2.2 Priorisierung nach Knappheitsgesichtspunkten (Kritikalität) ... 263
4.1.2.2.3 Fehlende Substituierbarkeit als zusätzliches Motiv einer Priorisierung ... 269
4.1.2.2.4 Berücksichtigung der Ergebnisse im weiteren Projektverlauf ... 269
4.1.2.2.5 Prüf-Matrix (Vor-Kategorisierung aller zu prüfenden Instrumente) ... 270
4.1.2.3 Zwischenergebnis ... 275
4.2 Grundentscheidung über das Konzept ... 275
4.2.1 Varianten des Regelungsgegenstands ... 278
4.2.1.1 Überblick über die bisherigen Vorschläge ... 278
4.2.1.2 Keine Normierung eines allgemeinen Produktrechts ... 280
4.2.1.3 Gegenstand der Regelung zwischen Kodifikation und Rahmengesetz plus Spezialregelungen ... 281
4.2.1.3.1 Möglichkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung ... 281
4.2.1.3.2 Einfachgesetzliche Regelungen ... 283
4.2.2 Wesentliche Inhalte eines Stammgesetzes ... 285
4.2.2.1 Überblick ... 285

4.2.2.2 Anwendungs- oder Geltungsbereich (einschließlich notwendiger Begriffsbestimmungen) ... 286
4.2.2.3 Doppelzweck der Regelungen: Ressourcenschonung und Verringerung der negativen ökologischen Auswirkungen durch die Inanspruchnahme von Ressourcen ... 290
4.2.2.4 Ziele der Regelungen ... 291
4.2.2.4.1 Ziel der Ressourcenschonung ... 291
4.2.2.4.2 Keine quantifizierbaren Ziele für den Bereich „negative Auswirkungen" ... 292
4.2.2.5 Grundsätze ... 293
4.2.2.5.1 Allgemein: Schonender Umgang mit natürlichen Ressourcen ... 297
4.2.2.5.2 Konkretisierung durch Regelungen zur Ressourceneffizienz, zur Ressourcensuffizienz und zur Ressourcenkonsistenz ... 302
4.2.2.5.3 Verringerung der negativen Umweltauswirkungen ... 303
4.3 Varianten der Regelungsinstrumente ... 305
4.3.1 Vorüberlegungen zur Instrumentenauswahl ... 305
4.3.2 Intelligente Regulierung (smart regulation) als Leitgedanke der Weiterentwicklung des rechtlichen Instrumentariums ... 309
4.3.3 Einzelregelungen zu den Instrumenten ... 313
4.3.3.1 Stoff-/produktbezogene Regelungen ... 314
4.3.3.1.1 Substitutionspflichten und -anreize ... 314
4.3.3.1.2 Ressourcen-Top-Runner ... 334
4.3.3.1.3 Vergaberecht ... 341
4.3.3.1.4 Kennzeichnungen für Produkte (verbindlich oder freiwillig) ... 348
4.3.3.1.5 Zertifikathandel ... 364
4.3.3.1.6 Privilegierung der Miete/des Leasings von Produkten ... 380
4.3.3.1.7 Optimierung des Mehrwertsteuerrechts unter Ressourcenschutzaspekten 384
4.3.3.1.8 Selbstverpflichtungserklärungen ... 388
4.3.3.1.9 Technische Normung durch Private ... 394
4.3.3.2 Anlagenbezogene Regelungen ... 397
4.3.3.2.1 Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ... 397
4.3.3.2.2 Erleichterungen für EMAS-auditierte Standorte ... 408
4.3.3.2.3 Erweiterung des PRTR-Systems ... 411
4.3.3.2.4 Regelungen für das Landfill Mining von Altablagerungen ... 412
4.3.3.2.5 Selbstverpflichtungserklärungen/Selbstregulierung ... 418
4.3.3.3 Unmittelbar ressourcenbezogene Regelungen ... 420
4.3.3.3.1 Instrumente zur Ressourcenbewirtschaftung ... 420
4.3.3.3.2 Sozioökonomische Analyse ... 424

4.3.3.3.3 Materialinputabgabe für Industriemineralien und Baustoffe (Industriemineralien- und Baustoffabgabe) ... 434
4.3.3.3.4 Steuer auf Primärmetalleinsatz (im Folgenden Primärmetallsteuer) ... 464
4.3.3.3.5 Gute fachliche Praxis des Rohstoffabbaus ... 473
4.3.3.3.6 Ressourcenbilanzen und Ressourcenwirtschaftskonzepte ... 476
4.3.3.3.7 Zertifizierungssystem für Rohstoffe mit exterritorialen Wirkungen ... 482
4.3.3.3.8 Ressourcenschutzbericht der Bundesregierung ... 506
4.3.3.3.9 Sonstige informationelle und wissensgenerierende Instrumente mit der Zielrichtung Ressourcenschutz ... 508
4.3.3.4 Planerische Regelungen ... 513
4.3.3.4.1 Änderung des Raumordnungsgesetzes ... 513
4.3.3.4.2 Änderung des Baurechts ... 519
4.3.3.4.3 Änderung des UVP-Rechts ... 521
4.3.3.4.4 Änderung des BBergG, des Abgrabungsrechts sowie weiterer Abbauregelungen ... 524
4.3.3.4.5 Änderung des Landschaftsplanungsrechts ... 533
4.3.4 Ergebnis-Matrix (abschließende Kategorisierung aller empfohlenen Instrumente) ... 536
4.3.5 Kombination von Einzelinstrumenten als Bestandteil eines weiterentwickelten Ressourcenschutzkonzeptes ... 540
4.3.5.1 Auswahlsituation und Vorfestlegungen ... 540
4.3.5.2 Theoretische Rahmenbedingungen für die aktuelle Auswahl ... 542
4.3.5.3 Auswahl ... 548
4.3.5.3.1 Klassische Instrumentierung ... 548
4.3.5.3.2 Zusätzliche Überlegungen zu „smarten" Instrumenten ... 561
4.3.6 Aufteilung der Instrumentenvorschläge zwischen Stammgesetz und Artikelgesetz ... 562
4.4 Varianten der Vollzugsorganisation ... 563

5 Fazit ... 566

6 Zusammenfassung ... 571

6.1 Ausgangs- und Rahmenbedingungen der Untersuchung ... 571
6.2 Ergebnisse der Bestandsaufnahme ... 571
6.3 Ergebnisse zum Regelungskonzept ... 578
6.3.1 Vorfragen ... 578
6.3.2 Grundentscheidung über das Konzept ... 579
6.3.3 Regelungsinstrumente zum Ressourcenschutz ... 580

6.3.4 Kombination von Einzelinstrumenten als Bestandteil eines weiterentwickelten Ressourcenschutzkonzeptes 593
6.3.5 Varianten der Vollzugsorganisation 594

7 Summary 596

7.1 Introduction 596
7.2 Results of the Inventory 596
7.3 Solutions for the Regulatory Concept 601
7.3.1 Preliminary Questions 601
7.3.2 Decision concerning the Regulatory Concept 602
7.3.3 Regulatory Instruments for Resource Protection 603
7.3.4 Combination of Legal Instruments as Part of a Ressource Protection Concept 614
7.3.5 Choices for the Organization of the Implementation 615

Literaturverzeichnis 616