

TEXTE

43/2019

Evaluation des Deutschen Ressourcen-effizienzprogramms ProgRess

Teilbericht

TEXTE 43/2019

Ressortforschungsplan des Bundesministerium für
Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit

Forschungskennzahl 3717 111 090 –
Vergabenummer 2017-Evaluation-ProgRess-1
FB000078

Evaluation des Deutschen Ressourcen- effizienzprogramms ProgRess

Teilbericht

von

Bettina Bahn-Walkowiak, Carina Koop, Ulrike Meinel,
Jana Nicolas, Henning Wilts
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH,
Wuppertal

mit Unterstützung von

Jennifer Schinkel und Gunda Azak
Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH,
Wuppertal

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

[f/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

[t/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie
Döppersberg 19
42103 Wuppertal

Im Auftrag der Freien Universität Berlin im Rahmen des Ressortforschungsplan-Vorhabens „Politiken zur Weiterentwicklung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms“, FKZ 3717 111 090

Abschlussdatum:

Februar 2019

Redaktion:

FG I 1.1 Grundsatzfragen, Nachhaltigkeitsstrategien und -szenarien, Ressourcenschonung
Judit Kanthak

Freie Universität Berlin, Forschungszentrum für Umweltpolitik
Dr. Klaus Jacob
Rafael Postpischil

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, April 2019

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung: Evaluation des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms ProgRes

Deutschland gilt als wegweisend im Bereich der Entwicklung einer nationalen Agenda für Ressourceneffizienz. Mit der Veröffentlichung des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (ProgRes), dem "Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen" in 2012 und seiner Fortschreibung 2016 hat die Bundesregierung einen Meilenstein für die weitere Entwicklung in diesem Bereich gesetzt.

Vor dem Hintergrund der geplanten weiteren Fortschreibung von ProgRes im Jahr 2020 wurden in diesem Vorhaben die Umsetzungsmechanismen des Programms und die Wirkungen der Politikprozesse evaluiert. Ziel des Projekts war es, Stärken und Schwächen zu identifizieren und Handlungsoptionen für die institutionelle und strategische Weiterentwicklung des Programms und seiner Prozesse aufzuzeigen.

Das Projekt wurde in der folgenden Struktur durchgeführt:

In Arbeitspaket 1 wurden sechs ausgewählte Umsetzungsmechanismen (die Allgemeine Steuerung von ProgRes, der Fortschreibungsprozess des Programms, die Nationale Ressourceneffizienzplattform, das Netzwerk Ressourceneffizienz, das VDI Zentrum Ressourceneffizienz sowie der Monitoringmechanismus durch Destatis) mittels leitfadengestützter 20-30minütiger Interviews mit Programmverantwortlichen und Ressourceneffizienzakteuren anhand einer Reihe von Kriterien untersucht.

In Arbeitspaket 2 wurden etwa 480 Akteure auf unterschiedlichen Handlungsebenen direkt zu einer Online-Umfrage eingeladen. Weitere Interessengruppen wurden durch Newsletter und Hinweise auf Internet-Websites (UBA, VDI-ZRE) auf die Umfrage aufmerksam gemacht. Mit den durch die Beantwortung von mehr als 200 Fragebögen gewonnenen Informationen über die Akteure, Zielgruppen und ihre Ressourceneffizienzaktivitäten wurde die Relevanz von und der Zielebezug zu ProgRes bewertet.

In Arbeitspaket 3 wurden 14 ausgewählte Einzelmaßnahmen aus dem Gesamtportfolio der über 120 Gestaltungsansätze von ProgRes II in den zehn verschiedenen Handlungsbereichen mittels leitfadengestützter 20-30minütiger Interviews mit zuständigen Umsetzungsakteuren im Hinblick auf den erreichten Umsetzungsstand und die erzielten Wirkungen vertiefend (qualitativ) analysiert. Es wurden zudem drei Validierungsinterviews mit Experten und Expertinnen der Ressourcenkommission zur Validierung des Vorgehens und der Ergebnisse in den Arbeitspaketen 1 und 3 abgehalten.

In Arbeitspaket 4 wurden aus den Befunden und gewonnenen Erkenntnissen Empfehlungen für den Fortschreibungsprozess ProgRes III entwickelt, wobei der Fokus neben Mehrwert und Schwachstellen der Strategie auf der institutionell-strategischen Gestaltung des Prozesses lag.

Der hier vorliegende Text stellt eine Zusammenfassung der Ergebnisse aus allen vier Arbeitspaketen dar.

Abstract: Evaluation of the German Resource Efficiency Programme ProgRes

Germany is considered a pioneer in developing a national resource efficiency agenda. With the publication of the German Resource Efficiency Programme (ProgRes), the "Programme for the sustainable use and conservation of natural resources" in 2012 and its update in 2016, the German Federal Government has set a milestone for further development in this area.

Against the background of the planned second update of ProgRes in 2020, this project evaluated the implementation mechanisms of the programme and the impacts of policy processes. The objective of the project was it to identify strengths and weaknesses and to highlight options for the institutional and strategic advancement of the programme and its processes.

The project was carried out in the following structure:

In work package 1, six selected implementation mechanisms (the general coordination of ProgRes, the updating process of the programme, the national resource efficiency platform, the network resource efficiency, VDI Centre for Resource Efficiency and the monitoring mechanism by the Federal Statistical Office)

were examined by means of semi-structured 20-30 minutes interviews with programme managers and resource efficiency actors on the basis of various criteria.

In work package 2, about 480 actors at different action levels were invited to participate in an online survey. More stakeholders were made aware of the survey through newsletters and references on Internet websites. The relevance of ProgRes was assessed on the basis of the information on actors, target groups and their resource efficiency activities obtained by the response of more than 200 questionnaires.

In work package 3, 14 selected measures from the overall portfolio of more than 120 organisational tasks of ProgRes II in the ten different areas of action were analysed in greater depth (qualitatively). The analysis was conducted by means of semi-structured 20-30 minutes interviews with responsible programme managers regarding the implementation status and impacts achieved. In addition, three expert interviews were held with experts from the Resource Commission to validate the procedure and the results in work packages 1 and 3.

In work package 4, recommendations for the updating process of the programme ProgRes III were developed on the basis of the findings and insights gained. Besides the added value and weaknesses of the strategy, the focus here is on institutional-strategic design of the process as well.

The text presents a summary of the results from all four work packages.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	8
Tabellenverzeichnis	8
Abkürzungsverzeichnis	10
Zusammenfassung	11
Summary	14
1 Ziele der Evaluation und methodisches Vorgehen	17
2 Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Online-Befragung	19
2.1 Die wichtigsten Ergebnisse der Online-Befragung	19
2.2 Schlussfolgerungen aus der Online-Befragung	33
2.2.1 Resonanz der Befragung: Interesse an Ressourceneffizienz	33
2.2.2 Beteiligung von Akteursgruppen im Rahmen der Befragung	34
2.2.3 Vernetzung und Ausstattung	34
2.2.4 Stellenwert des Programms für die eigenen Ressourceneffizienzaktivitäten	34
2.2.5 Relevanz des Programms in der Gesamtprogrammatur der Umweltpolitik	35
2.2.6 Einschätzungen der Wirkungen in Deutschland und für den eigenen Aktionsradius	35
2.2.7 Hemmnisse und Erfolgsfaktoren	36
2.2.8 Wichtigkeit der Ebenen und Einbindung von Akteuren und Akteurinnen	37
3 Ergebnisse der Interviews zu Umsetzungsmechanismen und Einzelmaßnahmen	38
3.1 Umsetzungsmechanismen	38
3.1.1 Befunde und Schlussfolgerungen aus der Untersuchung der Umsetzungsmechanismen ...	39
3.1.2 Zusammenfassung	41
3.2 Gestaltungsansätze – Einzelmaßnahmen	43
3.2.1 Befunde und Schlussfolgerungen aus der Untersuchung der Einzelmaßnahmen	44
3.2.2 Zusammenfassung	47
4 Empfehlungen zur Weiterentwicklung von ProgRes III	50
4.1 Empfehlungen zur Zielgruppenorientierung & Akteureinbindung	50
4.2 Empfehlungen zu Prozessen & institutionellen Strukturen	51
4.3 Empfehlungen zur Ausrichtung der Strategie	53
5 Anhang	55
A.1 Überblick über die Antworten zu offenen Fragen der Online-Befragung	55
A.2 Überblick über die Interviewergebnisse zu Umsetzungsmechanismen	61
A.3 Überblick über die Interviewergebnisse zu Einzelmaßnahmen	67

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Projektstruktur und Schwerpunkt des Berichts.....	18
Abbildung 2:	Akteursgruppenzugehörigkeit der Befragten (absolute Zahlen, N=209)	20
Abbildung 3:	Aktivitätsbereiche der Befragten (N=209).....	21
Abbildung 4:	Relevanz des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms für die jeweiligen Aktivitäten der Befragten (N=157)	22
Abbildung 5:	Relevanz für die jeweiligen Aktivitäten aufgeschlüsselt nach Akteursgruppen (N=157)	23
Abbildung 6:	Relevanz des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms im Zusammenspiel mit anderen Strategien der deutschen Umweltpolitik (Mehrfachnennungen möglich)	24
Abbildung 7:	Vernetzung und Zusammenarbeit (Mehrfachnennungen möglich).....	25
Abbildung 8:	Wirkung von ProgRes auf die Ressourceneffizienz in Deutschland nach subjektiver Einschätzung der Befragten (N=160)	26
Abbildung 9:	Einschätzung der Wirkung auf die Ressourceneffizienz in Deutschland aufgeschlüsselt nach Akteursgruppen (N=160).....	27
Abbildung 10:	Wirkung von ProgRes auf die Ressourceneffizienz im persönlichen Aktionsradius nach subjektiver Einschätzung der Befragten (N=157)	28
Abbildung 11:	Einschätzung der Wirkung auf die Ressourceneffizienz im persönlichen Aktionsradius aufgeschlüsselt nach Akteursgruppen (N=157).....	29
Abbildung 12:	Einschätzung der Wichtigkeit der verschiedenen Handlungsebenen (N=209)	30
Abbildung 13:	Hemmnisse und Erfolgsfaktoren (nach Häufigkeit der Nennungen).....	31
Abbildung 14:	Analyse der Institutionellen Kapazitäten und der Koordination von in ProgRes angelegten Umsetzungsmechanismen	39
Abbildung 15:	Analyse von Einzelmaßnahmen zur Bewertung von Umsetzungsstand und Richtungssicherheit	44

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Bedeutung der verschiedenen Ebenen für die Steigerung des Ressourceneffizienz in Deutschland (zusammengefasste Kategorien)	30
Tabelle 2:	Nennung von Hemmnissen differenziert nach Wirtschaftsakteuren und anderen Akteuren*	32
Tabelle 3:	Nennung von Erfolgsfaktoren differenziert nach Wirtschaftsakteuren und anderen Akteuren*	33
Tabelle 4:	Hemmnisse für einen stärkeren Erfolg der jeweiligen Aktivitäten im Bereich der Ressourceneffizienz (Mehrfachnennungen möglich).....	56
Tabelle 5:	Anregungen zur Reduktion der Hemmnisse (Offene Frage)	57
Tabelle 6:	Faktoren für einen stärkeren Erfolg der Aktivitäten im Bereich der Ressourceneffizienz (Mehrfachnennungen möglich).....	59
Tabelle 7:	Anregungen zur Stärkung der Erfolgsfaktoren (Offene Frage)	60
Tabelle 8:	Zusammenstellung und Vergleich der Umsetzungsmechanismen auf Basis der Interviewergebnisse	62

Tabelle 9: Zusammenstellung und Vergleich der Einzelmaßnahmen auf Basis der
Interviewergebnisse 67

Abkürzungsverzeichnis

AP	Arbeitspaket
BDI	Bundesverband der Deutschen Industrie
BGR	Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe
BMBF	Bundesministerium für Bildung und Forschung
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit
BMUB	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Destatis	Statistisches Bundesamt, Wiesbaden
FFU	Forschungszentrum für Umweltpolitik an der FU Berlin
F&E	Forschung und Entwicklung
GERRI	German Resource Research Institute
ggf.	gegebenenfalls
ggü.	gegenüber
IHK	Industrie- und Handelskammer
LAGRE	Länderoffene Arbeitsgruppe Ressourceneffizienz
LAGA	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Abfall
NaRes	Nationale Plattform Ressourceneffizienz
NeRes	Netzwerk Ressourceneffizienz
PolRes	Ressourcenpolitik, Projekt des Umweltbundesamtes, durchgeführt von FFU, Ecologic und Öko-Institut
ProgRes	Deutsches Ressourceneffizienzprogramm
RE	Ressourceneffizienz
UBA	Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VDI-ZRE	VDI Zentrum Ressourceneffizienz GmbH

Zusammenfassung

Nach einer kurzen Einführung in die Ziele der Evaluierung, den methodischen Ansatz und die Struktur des Projekts und des Berichts fasst Kapitel 2 die Online-Umfrage zusammen, die im Rahmen der Evaluierung durchgeführt wurde, um die Aktivitäten der ProgRes-Zielgruppen und ihre Bewertung des Programms zu analysieren. Dazu wurden nahezu 500 Akteure direkt zur Teilnahme eingeladen. Durch Newsletter und weitere Hinweise wurden zusätzlich Interessengruppen auf die Umfrage aufmerksam gemacht. Während einer Laufzeit von sechs Wochen haben insgesamt über 200 Akteure aus elf verschiedenen Akteursgruppen (Schule/Aus- und Weiterbildung, Städte/Kommunen und Stadtverwaltungen, Verbraucher/-innen und Verbraucherorganisationen, dem Bereich Innovationsförderung, der Effizienz-/Technologieberatung, der Zivilgesellschaft, Bundesministerien und nachgeordnete Behörden, Landesministerien und nachgeordnete Behörden, dem Bereich Forschung & Entwicklung, den Wirtschaftsunternehmen/-verbänden und Handwerk sowie sonstigen Gruppierungen) die Online-Fragebögen vollständig beantwortet.

Die gute Resonanz auf die Online-Umfrage lässt auf ein hohes Interesse in diesen Akteursgruppen schließen, insbesondere in der Gruppe Wirtschaft/Handwerk, die einen großen Anteil der Befragungsteilnehmenden gestellt haben. Dies belegt auch die konstruktive Resonanz in den offenen Fragen, die als Format zur Beteiligung gut genutzt wurden. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass bestimmte Akteursgruppen, auffällig insbesondere die Gruppen Verbraucher, Schulen, Kommunen zahlenmäßig teilweise deutlich geringer vertreten waren als andere Akteursgruppen. Im Rahmen der Befragung weist ProgRes einen hohen Bekanntheitsgrad auf und die Antworten zur Vernetzung und Interaktion deuten auf eine gute institutionelle Einbettung und ausgeprägte Vernetzungsaktivitäten hin.

Die Bedeutung des Programms ergibt sich als überwiegend positiv, erscheint jedoch für Politik wichtiger als für Wirtschaft und Zivilgesellschaft, wenn man annimmt, dass die Befragungsteilnehmer aus den Bereichen Bundesministerien und -behörden und Länderministerien und -behörden eher politiknahe Akteure oder Akteurinnen sind. Demgegenüber fällt auf, dass die bisherigen Ressourceneffizienz-Wirkungen als eher durchwachsen bis gering eingeschätzt werden. Dies betrifft sowohl die subjektiven Einschätzungen zum Beitrag für Deutschland insgesamt als auch die Einschätzungen zum Beitrag im Kontext der eigenen Aktivitäten.

Bezüglich des Stellenwerts von ProgRes für die Umsetzung der anderen Strategien hat sich gezeigt, dass diese am höchsten für Abfallvermeidungsprogramm, Nachhaltigkeitsstrategie und Programm für den Nachhaltigen Konsum gesehen wird.

Als die wichtigsten Hemmnisse für den Umsetzungsprozess von ProgRes werden „fehlende ökonomische Anreize“, die „Komplexität der Herausforderungen“ und „unzureichende politische Rahmenbedingungen“ benannt. Als Erfolgsfaktoren gelten die „produktive Zusammenarbeit der Akteure“, eine „gute Informationsbasis“ sowie „Kapital/Fördermittel“. Bei den Hemmnissen und Erfolgsfaktoren ergeben sich allerdings systematisch abweichende Antworten zwischen Wirtschaft und anderen Akteuren, welche vor dem Hintergrund der unterschiedlichen Aktivitäten und Interessenlagen aber plausibel erscheinen.

Als Handlungsebenen werden insbesondere die Bundesebene und die Individualebene als besonders wichtig erachtet für den Prozess der Steigerung der Ressourceneffizienz, während insbesondere die internationale Ebene als weniger wichtig eingeschätzt wird.

In Kapitel 3 werden zunächst die Ergebnisse der Interviews zu verschiedenen Umsetzungsmechanismen von ProgRes dargestellt. Hierbei wurden insbesondere die Nationale Plattform Ressourceneffizienz, das Netzwerk Ressourceneffizienz, das VDI-Zentrum für Ressourceneffizienz, das Monitoring der

Ressourcennutzung durch Destatis, sowie die allgemeine Steuerung der Strategie und die Mechanismen der Fortschreibung untersucht. Zur Beantwortung der zu untersuchenden Frage, wie die Mechanismen zur Umsetzung von ProgRes beitragen und wie sie ineinandergreifen, wurden insgesamt 13 Interviews durchgeführt. Auf Basis dieser Interviewergebnisse konnten Aussagen zur Funktionsfähigkeit der in ProgRes angelegten Umsetzungsmechanismen und ihren Kapazitäten getroffen werden (verkürzt):

Mehrwert der Strategie

- ▶ Ressourcenpolitik ist heute ein etabliertes Politikfeld der Umweltpolitik!
- ▶ Zielerfüllung: Netzwerkaktivitäten und die Breitenwirkung des Programms gelungen und sollten fortgeführt werden. Gemessen am Gesamtergebnis (nämlich der avisierten Verdopplung der Rohstoffproduktivität bis 2020) wird Handlungsbedarf konstatiert.
- ▶ Erfolgsfaktoren: Herausragendes Engagement von Einzelpersonen und personelle Kontinuität in Umsetzungsmechanismen; der institutionelle Unterbau und die Netzwerke sind wichtige Faktoren; externe Faktoren (wie z.B. schwankende Rohstoffpreise) begünstigen einen allgemein wachsenden Konsens zur Notwendigkeit der Steigerung der makro- und mikroökonomischen Ressourceneffizienz.
- ▶ Vernetzung: Zunehmende Vernetzung und gute Zusammenarbeit der Akteure, auch zwischen den Handlungsebenen belegen eine begrüßenswerte Verstetigung des Prozesses.

Schwachstellen der Strategie

- ▶ Hemmnisse: Finanzierungsdefizite, inter- und intraministerieller Wettbewerb, aber auch ein Wettbewerb zwischen Politikfeldern, unterschiedlichen Prominenz von Politikbereichen, ungenügende Adressierung von Zielkonflikten und Synergien zu anderen Programmen, arbeitsteilige Organisation von Abfall/Ressourcen, national/international.
- ▶ Lücken: Verbindlichere Instrumente und Zielvorgaben, die (Wieder-)Einführung von Beratungs- und Förderprogrammen zur Steigerung der Ressourceneffizienz für KMU, (Weiter-)Entwicklung von Gestaltungsansätzen aus den Bereichen Digitalisierung und Kreislaufwirtschaft¹ auf allen Handlungsebenen.

Weiterhin werden in Kapitel 3 die Ergebnisse der Interviews zu Umsetzung und Wirkung von ausgewählten Einzelaktivitäten dargestellt. Auf der Grundlage von über 120 Gestaltungsansätzen, die in ProgRes II benannt werden und in zehn verschiedenen Handlungsfeldern untergliedert sind, wurden 14 Einzelmaßnahmen exemplarisch ausgewählt und vertieft untersucht. Auf Basis der Interviewergebnisse konnten auch hier Aussagen zu Umsetzungsstand und Richtungssicherheit sowie Indikatoren getroffen werden (verkürzt):

Mehrwert der Strategie

- ▶ Relevanz: Alle untersuchten Einzelaktivitäten werden als relevant oder zentral für die Zielerreichung im jeweiligen Zielbereich eingeschätzt; Richtungssicherheit der Maßnahmen ist gegeben.
- ▶ Effekte auf Unternehmen: Relevante oder sehr relevante Effekte werden im Hinblick auf Ressourcenschonung bei voller Umsetzung der Maßnahmen sowohl bei Unternehmen als auch bei Konsumenten

¹ Der Begriff Kreislaufwirtschaft wird im vorliegenden Bericht im Sinne des „EU Action Plan for the Circular Economy“ verwendet.

und Konsumentinnen erwartet (insbesondere durch Nutzen statt Besitzen-Systeme, Verbesserung der Verbraucherkommunikation und eine potenzielle Reform der umweltschädlichen Subventionen).

Schwachstellen der Strategie

- ▶ Umsetzungsstand: wegen des noch nicht erfolgten Abschluss der Aktivitäten teilweise nicht beurteilbar.
- ▶ Indikatoren sind nur für einen Teil der untersuchten Einzelmaßnahmen vorhanden (Beschaffung, Abfall, Wiederverwendung und Verwertung und Subventionen).

Kapitel 4 entwickelt auf Basis der Gesamtergebnisse Empfehlungen für die Weiterentwicklung zu ProgRess III. Dabei handelt es sich um Empfehlungen zur Zielgruppenorientierung & Akteurseinbindung, zu den Prozessen & institutionellen Strukturen sowie zur Ausrichtung der Strategie. Beispielsweise wird eine Erweiterung der Zielgruppen und Verbesserung der Akteurseinbindung von ProgRess durch stärkere Adressierung von Verbraucher/-innen und Städte und Kommunen vorgeschlagen. Die kooperative Steuerung von ProgRess durch das Bundesumweltministerium und das Umweltbundesamt wird positiv bewertet und es wird empfohlen diese Form der Steuerung fortzuführen. Hinsichtlich der Prozesse & institutionellen Strukturen wird u.a. vorgeschlagen eine Priorisierung der Aktivitäten vorzunehmen und eine öffentlichkeits- und medienwirksame Kommunikation der prioritären Aktivitäten, die sich auf zusätzliche finanzielle Mittel stützen können muss, vorzunehmen. Mit Blick auf die Ausrichtung der Strategie wird u.a. empfohlen die Themen Digitalisierung und Kreislaufwirtschaft (noch) stärker zu berücksichtigen und mit Maßnahmen zu versehen.

Summary

After a brief introduction to the objectives of the evaluation, the methodological approach and the structure of the project and report, Chapter 2 summarises the online survey that was carried out as part of the evaluation in order to analyse the activities of the ProgRess target groups and their assessment of the programme. Almost 500 actors were directly invited to participate. The survey was also brought to the attention of further interest groups through newsletters and information on several websites. Over a period of six weeks, a total of more than 200 actors from eleven different stakeholder groups (schools/training and further education, cities/municipalities and city administrations, consumers and consumer organisations, innovation policy, efficiency/technology consulting, civil society, federal ministries and subordinate authorities, state ministries and subordinate authorities, research & development, businesses and their associations and craft trades, as well as other groups) completely answered the online questionnaires.

The good response to the online survey indicates a high level of interest among these stakeholder groups, in particular the business and crafts group, which accounted for a large proportion of respondents. This is also confirmed by the constructive responses to the open questions, which were well used as a forum for participation. However, it should be pointed out that certain groups of actors, in particular consumers, schools and municipalities, were in some cases significantly less numerous than other groups of actors. Within the framework of the survey, ProgRess has a high publicity and the answers on networking and interaction point to a good institutional embedding and pronounced networking activities.

The relevance of the programme has been predominantly assessed positive. However, it appears to be more important for politic-related actors than for business and civil society actors, assuming that the survey participants from the areas of federal ministries and authorities as well as state ministries and authorities are more close to policy. In contrast to the meaning however, resource-efficiency impacts achieved to date have been assessed as rather mixed or even low. This relates to both subjective appraisal of the total contribution to resource efficiency in Germany as well as the appraisal of the contribution to resource efficiency in the context of individual activities.

With regard to the implementation of the other strategies, it has been shown that participants see the highest relevance for the waste prevention programme, the sustainability strategy and the sustainable consumption programme.

The most important barriers for the process of implementation of ProgRess are “lack of economic incentives”, “complexity of challenges” and “inadequate political framework conditions”. Success factors are “productive cooperation of actors”, a “good information basis” and “capital/funding”. Worth to note, there are systematically deviant answers between business actors and other actors, which are considered plausible against the background of different activities and interests.

The federal and individual levels are regarded as very important in particular for the process of increasing the resource efficiency, while the international level has been assessed as less important.

Chapter 3 presents the results of the interviews on the various implementation mechanisms of ProgRess. In particular, the National Resource Efficiency Platform, the Resource Efficiency Network, the VDI Centre for Resource Efficiency, the monitoring of resource use by Destatis, and the general steering of the strategy and the mechanisms of updating were examined. In order to answer the question how the mechanisms contribute to the implementation of ProgRess and how they interact, a total of 13 interviews were conducted. On the basis of the interview results, the functioning of the implementation mechanisms set up in ProgRess and their capacities were assessed (in brief):

Added value of the strategy

- ▶ Resource policy is an established policy area of environmental policy!
- ▶ Achievement of objectives: Network activities and the awareness impact of the programme in the targetgroups are successful and should be continued. Measured against the overall result (namely the planned doubling of raw material productivity by 2020), there is a need for action.
- ▶ Success factors: Outstanding commitment of individual persons and personnel continuity in implementation mechanisms, the institutional substructure and the networks are important factors; external factors (such as fluctuating commodity prices) favour a generally growing consensus on the need to increase macro- and microeconomic resource efficiency.
- ▶ Networking: Increasing networking and good cooperation between the actors, also between the levels of action, demonstrate a welcome continuity of the process.
- ▶ Weaknesses of the strategy
- ▶ Obstacles: Financing deficits, inter- and intraministerial competition, but also competition between policy fields, uneven prominence of policy areas, insufficient addressing of conflicts of objectives and synergies with other programmes, adverse division of labour in the organisation of waste/resources, national/international.
- ▶ Gaps: Binding instruments and targets, the (re-)introduction of consultancy and support programmes to increase resource efficiency for SMEs, (further) development of approaches and measures for the areas of digitisation and circular economy at all levels of action.

Chapter 3 also presents the results of the interviews on the implementation and impact of selected individual activities. On the basis of over 120 design approaches, which are named in ProgRes II and subdivided into ten different fields of action, 14 individual measures were selected as examples and examined in depth. On the basis of the interview results, inter alia, the implementation status and directional certainty as well as indicators could also be made here (in brief):

Added value of the strategy

- ▶ Relevance: All individual measures examined are assessed as relevant or central to the achievement of the objectives of the respective ProgRes action area; the chosen direction of the measures appears to be productive.
- ▶ Effects on companies: Relevant or very relevant effects are expected for both companies and consumers with regard to resource conservation when the measures are fully implemented (in particular through functional service systems, improvement of consumer communication and a potential reform of environmentally harmful subsidies).

Weaknesses of the strategy

- ▶ Status of implementation: partly not assessable due to not yet completed activities.
- ▶ Indicators are only available for some of the individual measures examined (green procurement, waste, reuse and recycling and subsidies).

On the basis of the overall results, Chapter 4 develops recommendations for the further development of ProgRes III, i.e. recommendations on the target group orientation & stakeholder involvement, processes & institutional structures and the orientation of the strategy. For example, it is proposed to broaden the target groups and improve of the stakeholder management of ProgRes through better addressing consumers and municipalities. The cooperative steering of ProgRes by the Federal Environment Ministry and the Federal Environment Agency is assessed positively and it is recommended to continue this form of steering. With regard to the processes and institutional structures, it is proposed, among other things, to prioritise measures and to effectively communicate those priorities to public and media (by drawing on financial resources for communication). With regard to the orientation of the strategy, it is recommended, among other things, to take greater account of the topics of digitisation and circular economy by developing further measures.

1 Ziele der Evaluation und methodisches Vorgehen

Deutschland gilt als wegweisend im Bereich der Entwicklung einer nationalen Agenda für Ressourceneffizienz. Mit dem in 2012 veröffentlichten und 2016 fortgeschriebenen Deutschen Ressourceneffizienzprogramms (Programm zur nachhaltigen Nutzung und zum Schutz der natürlichen Ressourcen - ProgRess I und II) hat die Bundesregierung einen Meilenstein für die weitere Entwicklung in diesem Bereich gesetzt.

Vor dem Hintergrund der geplanten weiteren Fortschreibung von ProgRess im Jahr 2020 haben BMU und UBA entschieden, die Umsetzungsmechanismen, Aktivitäten, Reichweite und Wirkungen des Programms im Bereich der Ressourceneffizienz zu evaluieren. Um eine Unabhängigkeit der Evaluation sicherzustellen wurde eine Zuwendung an die Freie Universität Berlin vergeben, in deren Rahmen die Ausschreibung veröffentlicht und das Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH beauftragt wurde.

Ziel der Evaluation war es, die Bekanntheit und Reichweite des Programms zu ermitteln, die Kongruenz von Zielbereichen und Aktivitäten, die Vernetzungen und die Einschätzungen verschiedener Akteursgruppen hinsichtlich der Bedeutung von ProgRess zu untersuchen, die Funktionen und das Zusammenwirken der Umsetzungsmechanismen sowie die möglichen Wirkungen und den Umsetzungsstand von einzelnen Maßnahmen zu erforschen. Betrachtet wurden dabei relevante Prozesse und Mechanismen der Strategieumsetzung (Arbeitspaket 1), zielgruppenspezifische Aktivitäten und Bewertungen (AP 2) sowie relevante (ausgewählte) Einzelmaßnahmen (AP 3), die Einblick in Umsetzungsstand und Wirkungen erlauben.

Aus den Befunden und gewonnenen Erkenntnissen wurden Empfehlungen für den Fortschreibungsprozess ProgRess III (AP 4) entwickelt, wobei der Fokus, neben dem Mehrwert und den Schwachstellen der Strategie, auf der institutionell-strategischen Weiterentwicklung des Programms liegt.

Methodisch ist das Vorhaben wie folgt vorgegangen:

Im AP 1 wurden sechs ausgewählte Umsetzungsmechanismen (die Allgemeine Steuerung von ProgRess, der Fortschreibungsprozess des Programms, die Nationale Ressourceneffizienzplattform, das Netzwerk Ressourceneffizienz, das VDI-ZRE sowie das Monitoring durch das Statistische Bundesamt Destatis) mittels 13 leitfadengestützter Interviews mit Programmverantwortlichen und Programmadressaten anhand diverser Kriterien untersucht.

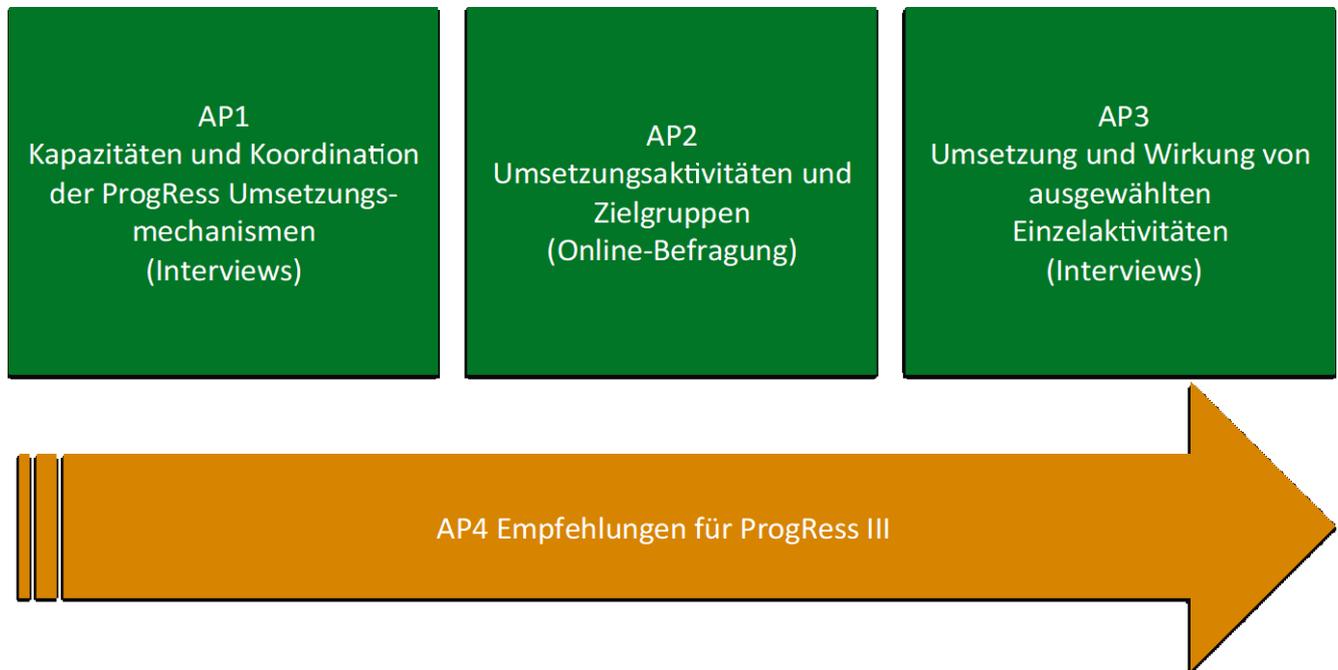
Im AP 2 wurden etwa 480 Akteure unterschiedlicher Handlungsebenen und Akteursgruppen zu einer Online-Umfrage per Email direkt eingeladen. Der Zugangslink wurde darüberhinaus auf verschiedenen Webseiten zugänglich gemacht (z.B. auf der UBA-, NeRess-Website) und ein Hinweis im PolRess-Newsletter veröffentlicht. Die Laufzeit der Online-Befragung betrug sechs Wochen (März/April 2018). Der Rücklauf lag bei insgesamt 209 vollständig beantworteten Fragebögen, die für die Auswertung zur Verfügung standen, und übertraf bei weitem den erwarteten Rücklauf von 10-15%.

Im AP 3 wurden 14 ausgewählte Einzelmaßnahmen aus dem Gesamtportfolio der 120 Gestaltungsansätze in den zehn verschiedenen Handlungsbereichen von ProgRess II mittels leitfadengestützter Interviews mit zuständigen oder beteiligten Umsetzungsakteuren im Hinblick auf den erreichten Umsetzungsstand und die erzielten Wirkungen vertiefend (qualitativ) analysiert.

Im AP 4 wurden auf Grundlage der gewonnenen Erkenntnisse und Informationen der drei vorhergehenden Arbeitspakete mit Blick auf die Zielgruppenorientierung und die Akteurseinbindung, zum Fortschreibungsprozess und den institutionellen Strukturen und sowie zur inhaltlich-strategischen Ausrichtung der Strategie Empfehlungen entwickelt.

In dem hier vorgelegten Bericht werden nun die Ergebnisse der vier Arbeitspakete resümiert und zusammengeführt (siehe Abbildung 1).²

Abbildung 1: Projektstruktur und Schwerpunkt des Berichts



Quelle: Eigene Darstellung

Kapitel 2 stellt die wichtigsten Ergebnisse der Online-Befragung der Zielgruppen zu Aktivitäten, Vernetzung, Relevanz und Bewertung des Programms zusammen und die auf dieser Grundlage erarbeiteten Schlussfolgerungen hinsichtlich Zielgruppenorientierungen und Akteurseinschätzungen dar.

Kapitel 3 stellt die Ergebnisse der Interviews zu Funktionen und zum Zusammenwirken der Umsetzungsmechanismen sowie zum Umsetzungsstand und zu den Wirkungen von bestimmten Maßnahmen in ProgRes dar und berichtet über die so gewonnenen Erkenntnisse hinsichtlich Mehrwert und Schwachstellen des Programms.

Kapitel 4 wird die Schlussfolgerungen aus den Ergebnissen der drei Arbeitspakete zusammenführen und die Befunde der Untersuchung im Hinblick auf Zielgruppenorientierung und Akteureinbindung, Prozessen und institutionellen Strukturen sowie zum Zuschnitt und Instrumentierung der Strategie reflektieren. Damit wird eine Gesamtbetrachtung der Angemessenheit der Strategie vor dem Hintergrund des Anliegens der Verbesserung von Ressourceneffizienz ermöglicht.

² Die ausführlichen Ergebnisse der Online-Befragung und die Ergebnisse und Dokumentationen der insgesamt 30 Interviews sind in den Abschlussberichten Teil 1 und Teil 2 enthalten, die dem Umweltbundesamt und der Forschungszentrum für Umweltpolitik an der FU Berlin vorliegen, jedoch unveröffentlicht sind.

2 Ergebnisse und Schlussfolgerungen aus der Online-Befragung

Die in Kapitel 1 kurz eingeführte Online-Befragung umfasste die folgenden Fragengruppen:

1. Akteursgruppenzugehörigkeit
2. Aktivitäten, Ziele und Adressaten der Akteure und Akteurinnen
3. Finanzielle und personelle Ressourcen
4. Bewertung der Relevanz von ProgRess
5. Vernetzung und Interaktion der Akteure
6. Einflussfaktoren und Wirkung auf Ressourceneffizienz
7. Umsetzung und Handlungsebenen

Im Folgenden werden die wichtigsten Ergebnisse der Online-Befragung der Zielgruppen zu oben angeführten Fragebereichen zusammengestellt.³

2.1 Die wichtigsten Ergebnisse der Online-Befragung

77 Prozent der Teilnehmer und Teilnehmerinnen der Online-Befragung haben angegeben, dass sie das Deutsche Ressourceneffizienzprogramm (ProgRess) kennen, was umgekehrt voraussetzt, dass 23 Prozent das Programm nicht kennen, aber dennoch aus Interesse teilgenommen haben.

Insgesamt bestand ein deutliches Gewicht bei der Teilnahme von Akteuren und Akteurinnen aus dem Bereich Wirtschaftsunternehmen/Handwerk sowie demgegenüber eine relativ geringere Beteiligung der Bereiche Schule/Aus- und Weiterbildung sowie insbesondere auch der Städte/Kommunen und Verbraucher und Verbraucherinnen.

Die folgende Abbildung 2 zeigt die verschiedenen Akteursgruppen mit ihrer Verteilung in absoluten Zahlen. Es standen 209 vollständig beantwortete Fragebögen für eine Auswertung zur Verfügung.

³ Die detaillierten Auswertungsergebnisse der Online-Befragung liegen dem Umweltbundesamt und dem Forschungszentrum für Umweltpolitik vor.

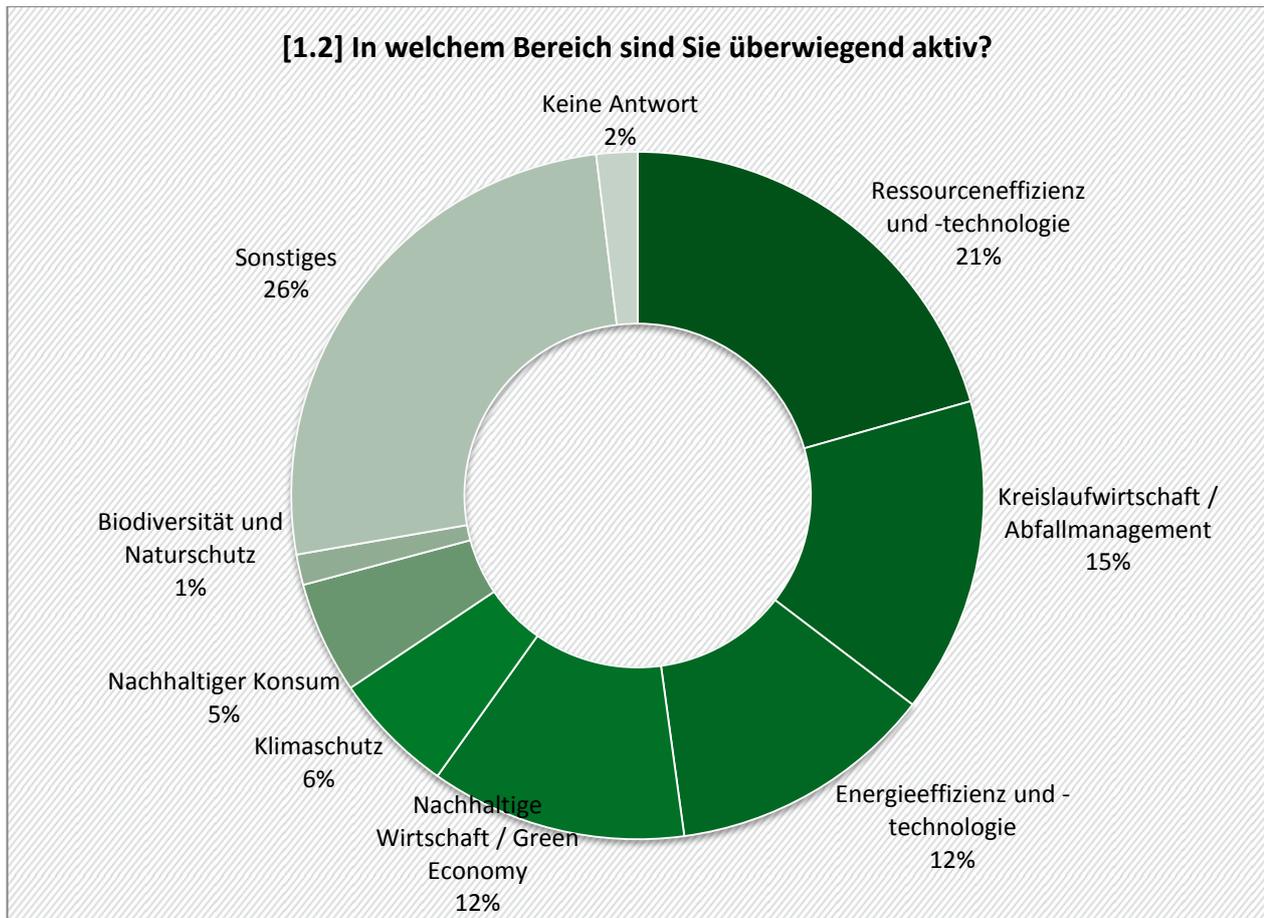
Abbildung 2: Akteursgruppenzugehörigkeit der Befragten (absolute Zahlen, N=209)



Quelle: Eigene Darstellung

Die meisten Befragten (21 Prozent) sind im Bereich „Ressourceneffizienz und -technologie“ tätig, weitere 15 Prozent im Bereich der „Kreislaufwirtschaft/Abfallmanagement“. Insgesamt haben auch 26 Prozent angegeben, dass sie in sonstigen Bereichen aktiv sind, wobei hier besonders häufig – mit 31 Angaben – die Rohstoffgewinnung angegeben wurde.

Abbildung 3: Aktivitätsbereiche der Befragten (N=209)



Quelle: Eigene Darstellung

Der folgenden Abbildung 4 ist zu entnehmen, wie die Befragten den Stellenwert von ProgRes für ihre Ressourceneffizienzaktivitäten einschätzen – das Feld ist im Prinzip zweigeteilt: Während 37 Prozent den Stellenwert als hoch bewerten und 7 Prozent so, dass das Programm ihre Tätigkeiten sogar ausgelöst hat, bewerten 38 Prozent das Programm als eher nebensächlich und 14 Prozent sogar als irrelevant. Die Frage, ob das Programm auch kontraproduktiv für die jeweiligen Tätigkeiten sein kann, ist von keiner Person positiv beantwortet worden, während 4 Prozent keine Antwort zu dieser Fragen abgegeben haben.

Abbildung 4: Relevanz des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms für die jeweiligen Aktivitäten der Befragten (N=157)⁴



Quelle: Eigene Darstellung

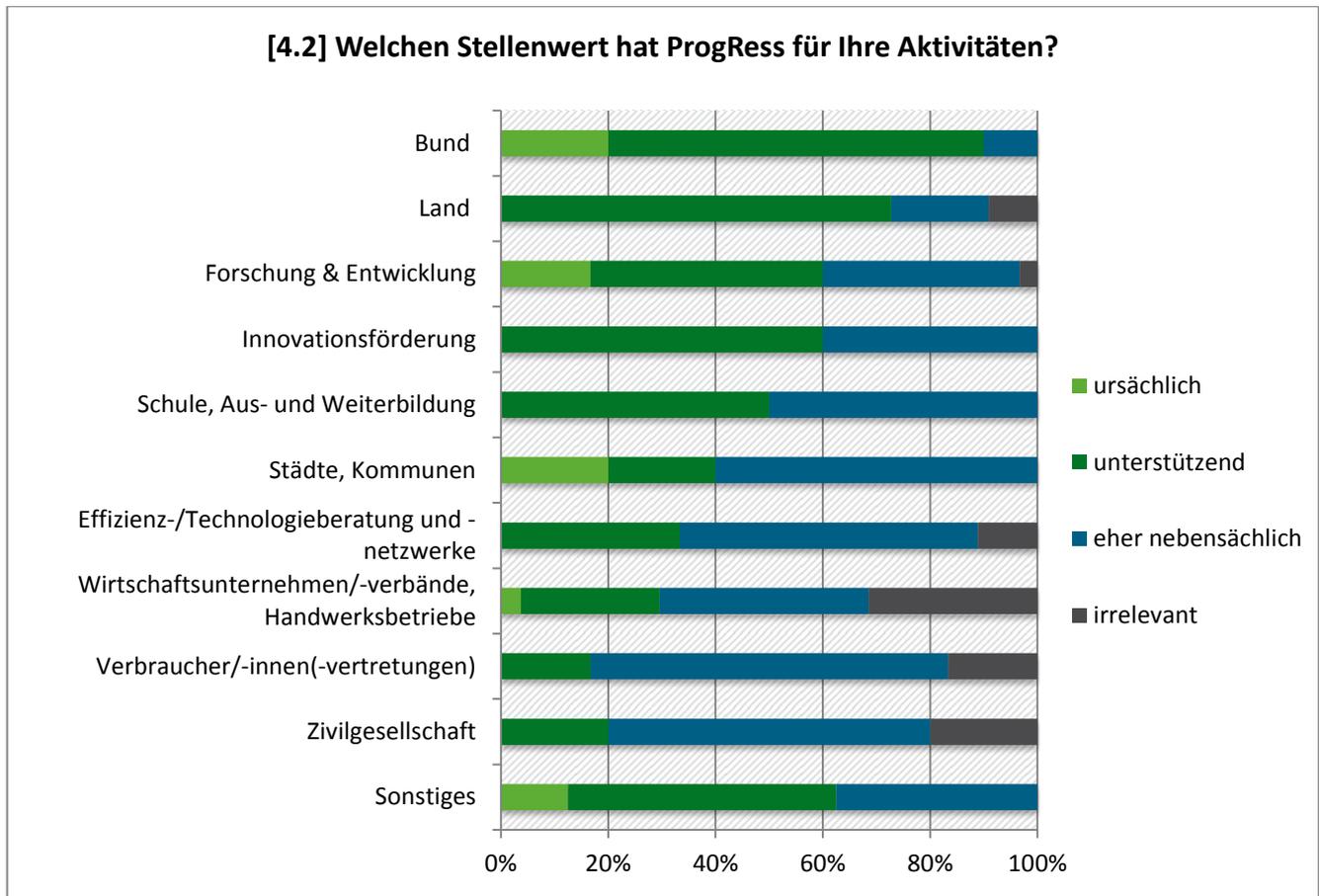
Wenn man diese Frage nach der Relevanz des Programms für die Aktivitäten der Befragten nach den verschiedenen Akteursgruppen aufschlüsselt (siehe Abbildung 5), wird deutlich, dass insbesondere die Befragten aus den Bereichen Bund (d.h. Bundesministerien und nachgeordnete Behörden) und Land (d.h. Landesministerien und -behörden) ProgRes für ursächlich bzw. unterstützend für ihre Aktivitäten halten. Bei den Befragten von der Bundesebene wird dies von insgesamt über 90 Prozent (20 Prozent ursächlich und 70 Prozent unterstützend); bei den Befragten aus den Landesämtern von 73 Prozent als unterstützend betrachtet.⁵

Demgegenüber halten von den Akteursgruppen Wirtschaftsunternehmen/Handwerk und Verbraucher/-innen-Vertretungen ProgRes häufiger als eher nebensächlich oder irrelevant für ihre Aktivitäten. So schätzen von den Verbrauchern/-innen 67 Prozent ProgRes als eher nebensächlich ein, bei Wirtschaft und Handwerk sind es insgesamt rund 39 Prozent, wobei diese mit einem besonders hohen Anteil von 31 Prozent „Irrelevanz“ im Vergleich zu den anderen Akteursgruppen auffallen.

⁴ Diese Frage wurde im Fragebogen nur dann abgefragt, wenn die Teilnehmenden zuvor angegeben hatten, dass ProgRes ihnen bekannt sei (N=157).

⁵ Dabei ist zu berücksichtigen, dass ein unbekannter Anteil der Befragten zum Kreis der Programmverantwortlichen zählt (z.B. BMU oder UBA) bzw. aus den sog. Umsetzungsmechanismen (wie z.B. NeRes oder NaRes) stammt. Die Umfrage war anonym.

Abbildung 5: Relevanz für die jeweiligen Aktivitäten aufgeschlüsselt nach Akteursgruppen (N=157)⁶



Quelle: Eigene Darstellung

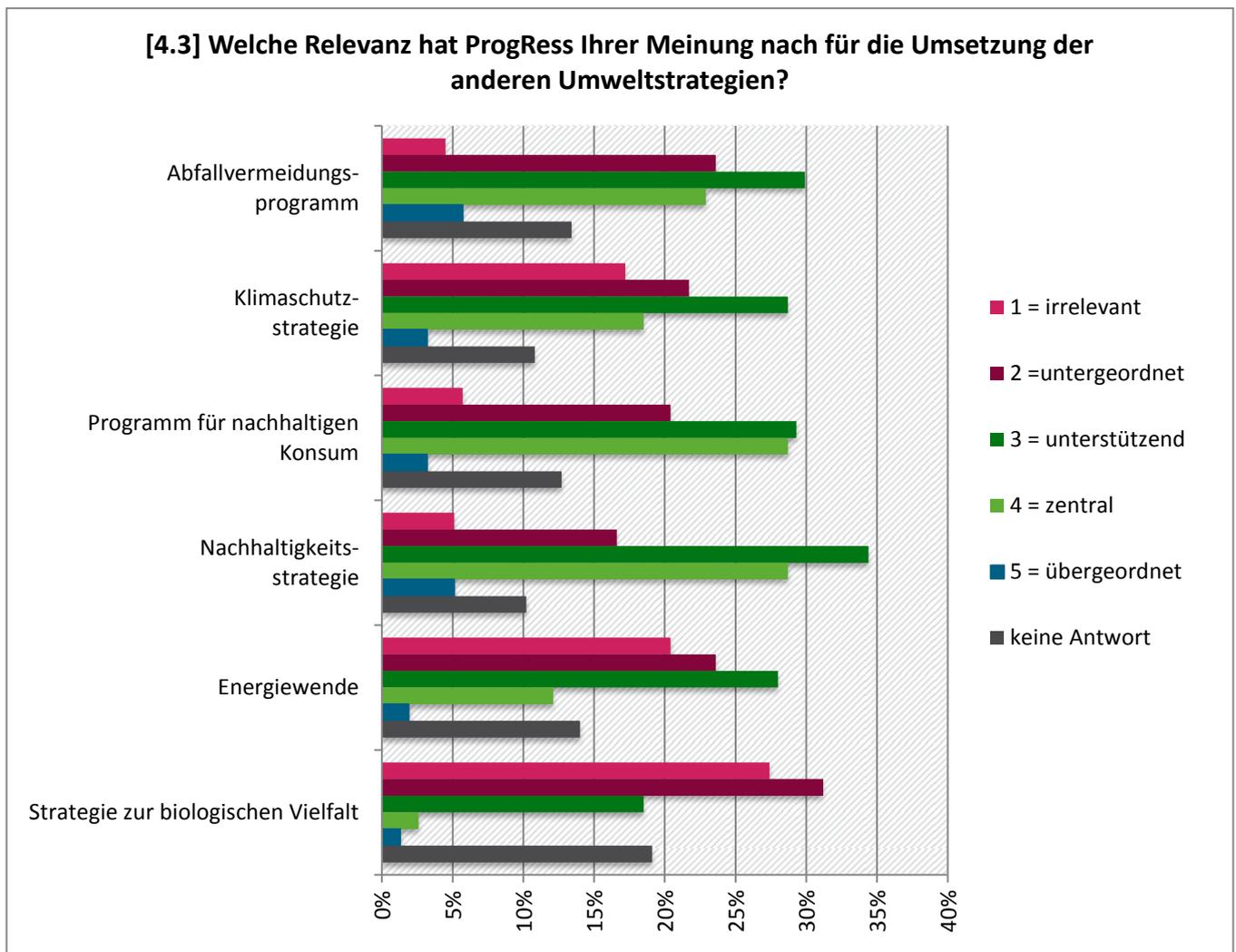
Fragt man die Teilnehmer und Teilnehmerinnen danach, welche Relevanz ProgRes für die Umsetzung der anderen Strategien hat, ergibt sich folgendes Gesamtbild (siehe auch Abbildung 6):

1. Eine übergeordnete Rolle im Kontext mit den anderen Strategien, räumen die Befragten ProgRes eher weniger ein (blauer Balken, Zustimmungsraten von höchstens 6 Prozent);
2. bezogen auf eine zentrale (hellgrüner Balken) oder unterstützende Rolle (dunkelgrün) zeigt sich hingegen, dass ProgRes insbesondere für die Nachhaltigkeitsstrategie, dem Programm für Nachhaltigen Konsum und dem Abfallvermeidungsprogramm eine wesentliche Relevanz zugemessen wird.

Dazu wurden zudem in der offenen Antwortmöglichkeit insgesamt über 100 Begründungen dafür geliefert, warum ProgRes *eine oder keine zentrale Rolle* in der Gesamtprogrammatik spielen sollte, wie z.B. der Hinweis, dass Ressourceneffizienz im Grunde genommen in allen Bereichen relevant sei, ein Dachprogramm darstellen könne oder großes Potenzial besitze für die Vernetzung von Akteuren und Maßnahmen. Im Gegensatz dazu wiesen andere Teilnehmende darauf hin, dass es keine Rangordnung in den Programmen gebe oder geben solle, dass ProgRes nicht genug Bindungswirkung habe, dass es Schwierigkeiten gebe, die Ressourceneffizienz eindeutig zu definieren oder dass die Praxistauglichkeit von ProgRes begrenzt sei. In beiden Gruppen finden sich Forderungen nach einer besseren Verzahnung der Programme.

⁶ Diese Frage wurde im Fragebogen nur dann abgefragt, wenn die Teilnehmenden zuvor angegeben hatten, dass ProgRes ihnen bekannt sei (N=157).

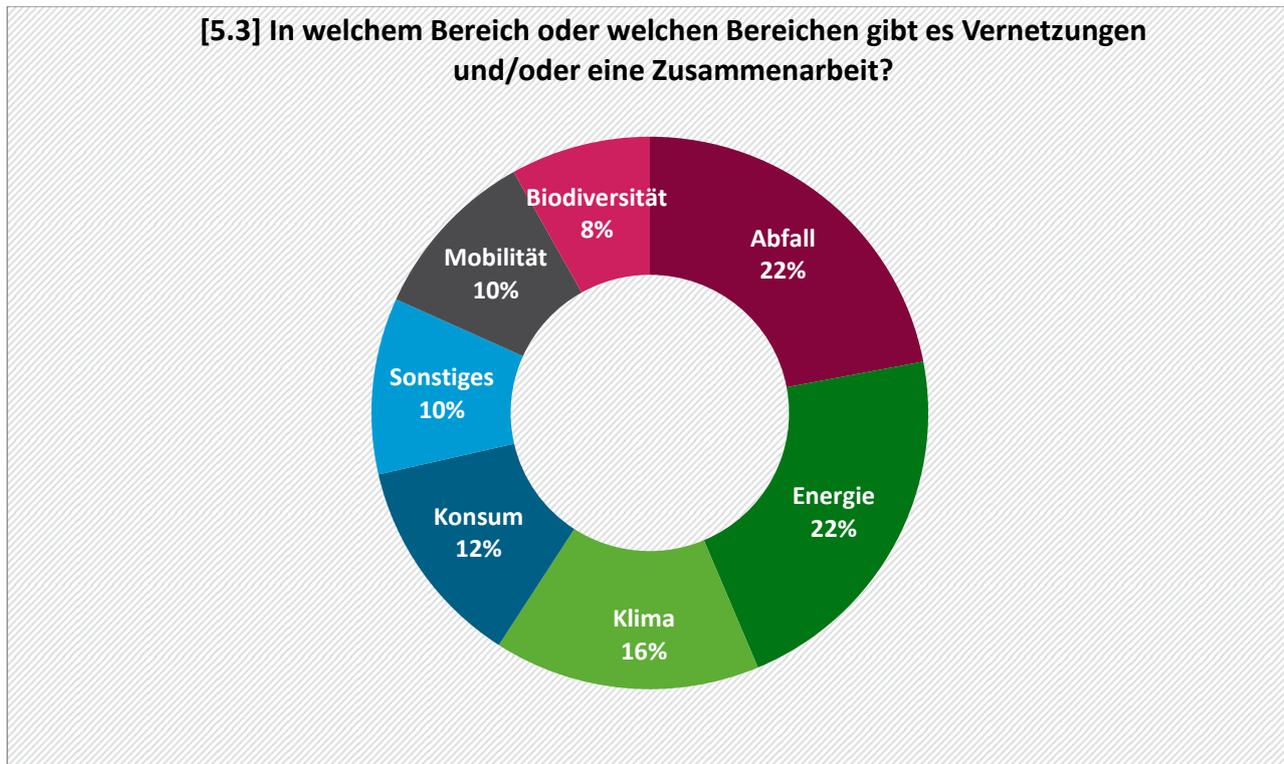
Abbildung 6: Relevanz des Deutschen Ressourceneffizienzprogramms im Zusammenspiel mit anderen Strategien der deutschen Umweltpolitik (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung

Wenn es jedoch um die praktische Zusammenarbeit geht, dann geben insgesamt 86 Prozent der Befragten an, in unterschiedlichen Formaten (die im Fragenbogen zur Auswahl gestellt worden waren), überwiegend längerfristig mit anderen Akteursgruppen oder Politikfeldern vernetzt zu sein oder zusammenzuarbeiten (siehe Abbildung 7). Diese Vernetzungen finden vor allen Dingen in den Bereichen Abfall (22 Prozent), Energie (22 Prozent) und Klima (16 Prozent) statt. Offenbar sind in der Praxis die Schnittstellen zwischen Energie, Klima und Ressourcen höher, als wenn man erfragt, wie sich die verschiedenen Programme theoretisch zueinander verhalten.

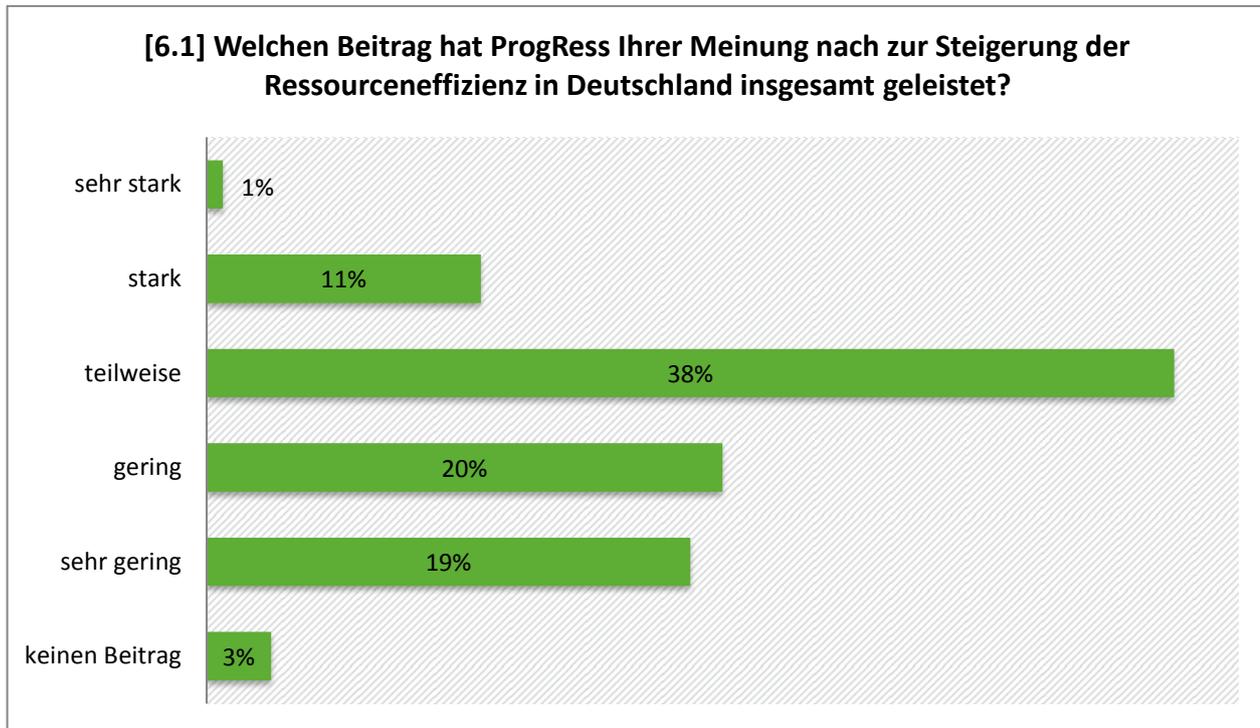
Abbildung 7: Vernetzung und Zusammenarbeit (Mehrfachnennungen möglich)



Quelle: Eigene Darstellung

Bei der Frage nach der Einschätzung der Befragten, welchen Beitrag ProgRes zur Ressourceneffizienz in Deutschland insgesamt leistet oder geleistet hat (siehe Abbildung 8), offenbart sich ein gemischtes Bild: Der größte Anteil von über 40 Prozent gibt an, dass ProgRes der subjektiven und qualitativen Einschätzung der Befragten zufolge keinen oder einen geringen Beitrag geleistet hat. Der Anteil der Personen, die angeben, ProgRes habe zumindest „teilweise“ einen Beitrag geleistet, liegt bei 37,5 Prozent. Demgegenüber stehen 12 Prozent der Befragten, die der Ansicht sind, ProgRes habe einen starken bis sehr starken Beitrag geleistet.

Abbildung 8: Wirkung von ProgRes auf die Ressourceneffizienz in Deutschland nach subjektiver Einschätzung der Befragten (N=160)⁷



Quelle: Eigene Darstellung

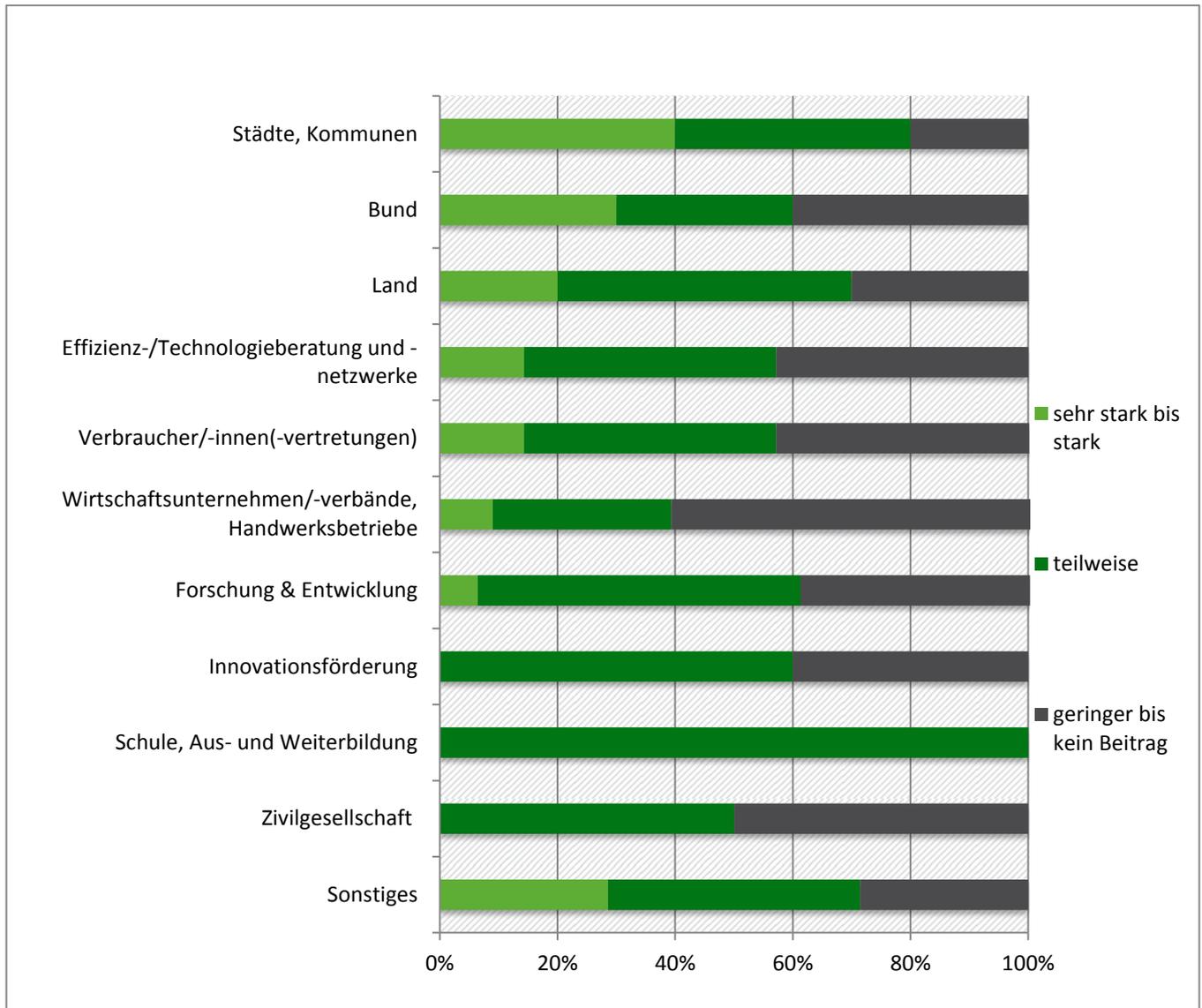
Schlüsselt man diese Fragen wiederum nach Akteursgruppen auf (siehe Abbildung 9), wird deutlich, dass die Städte, Kommunen und Stadtverwaltungen⁸ als auch die Teilnehmenden von der Bundesebene (d.h. aus Bundesministerien und -behörden) den Beitrag von ProgRes eher als sehr stark bis stark betrachten (40 Prozent bzw. 30 Prozent). Auch aus der Gruppe der sonstigen Akteure und Akteurinnen geben 29 Prozent an, dass sie den Beitrag von ProgRes zur Steigerung der Ressourceneffizienz in Deutschland als stark bis sehr stark einschätzen.

Die Abbildung zeigt aber auch, dass mindestens 20 Prozent aus jeder Gruppe den Beitrag von ProgRes zur Steigerung der Ressourceneffizienz in Deutschland als geringfügig bis nicht vorhanden betrachten. Besonders groß ist dieser Anteil mit 61 Prozent in der Akteursgruppe der Wirtschaftsunternehmen/-verbände und Handwerksbetriebe.

⁷ Diese Frage wurde nur dann im Fragebogen abgefragt, wenn das Ressourceneffizienz-Programm zuvor als bekannt angegeben worden war (N = 160).

⁸ Hier ist die relativ geringe Beteiligungsanzahl des Bereichs (N = 6) zu berücksichtigen.

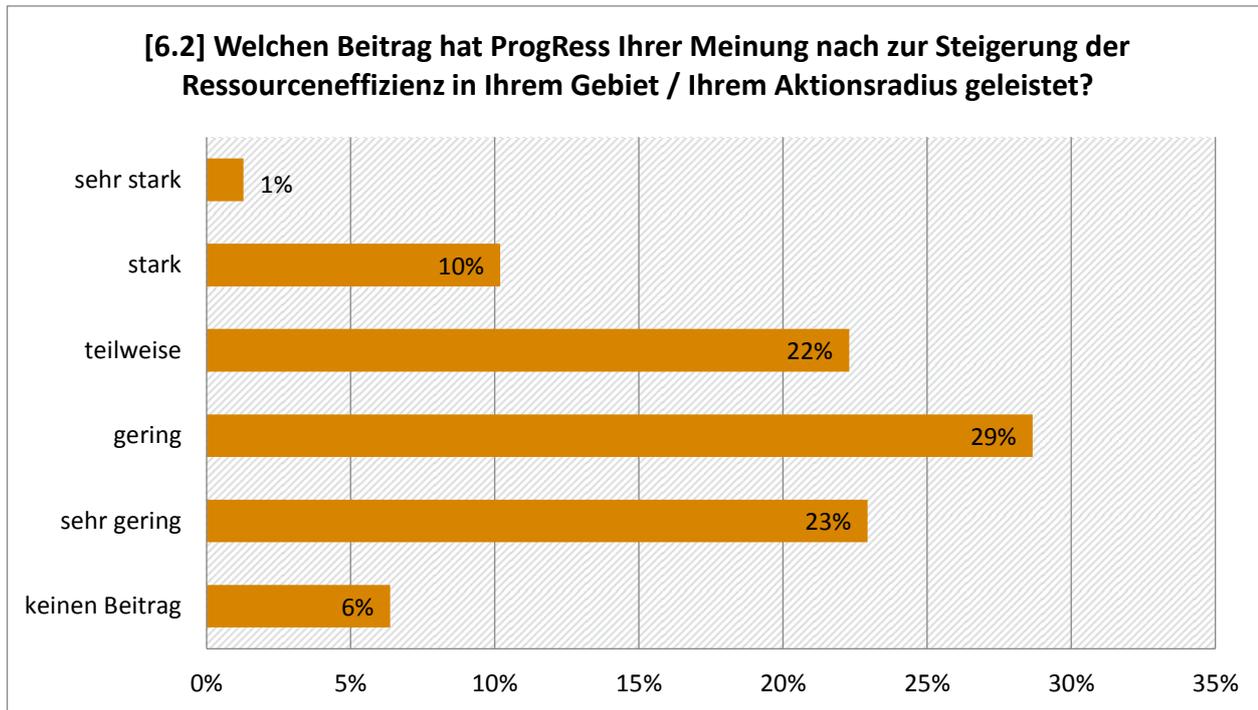
Abbildung 9: Einschätzung der Wirkung auf die Ressourceneffizienz in Deutschland aufgeschlüsselt nach Akteursgruppen (N=160)



Quelle: Eigene Darstellung

Befragt man die Teilnehmenden, in welchem Maße sie den Eindruck haben, dass ProgRes in ihren Aktionsradien zur Steigerung der Ressourceneffizienz beigetragen hat, dann geben 58 Prozent an, der Beitrag falle gering oder sehr gering aus, oder es gebe gar keinen Beitrag – während 22 Prozent ihn als durchwachsen und 11 Prozent als stark einschätzen (siehe Abbildung 10).

Abbildung 10: Wirkung von ProgRes auf die Ressourceneffizienz im persönlichen Aktionsradius nach subjektiver Einschätzung der Befragten (N=157)

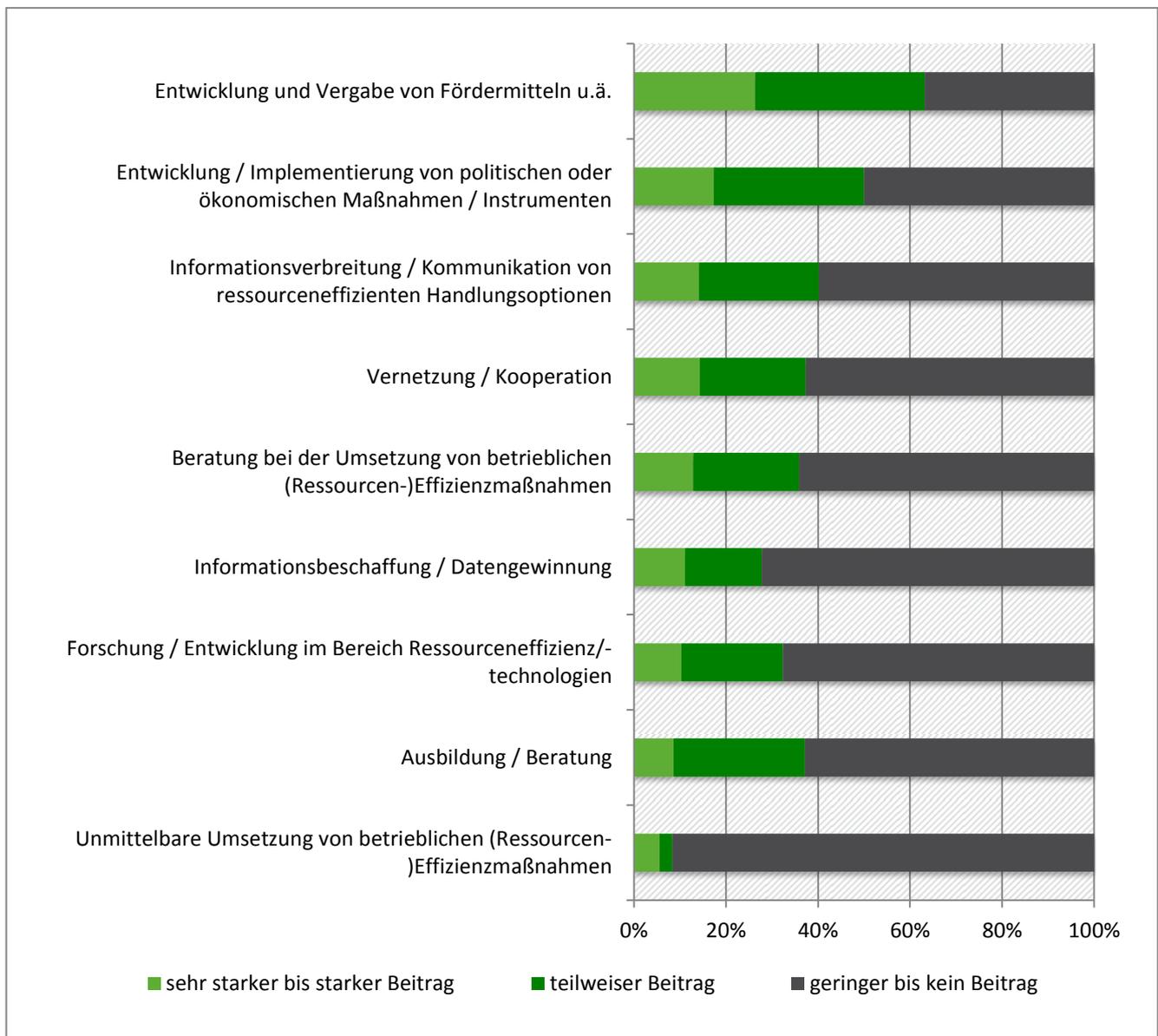


Quelle: Eigene Darstellung

Auch hier ist es interessant zu ermitteln, inwieweit sich die eingeschätzte Wirkung von ProgRes im eigenen Aktionsradius über die verschiedenen Akteursgruppen hinweg unterscheidet (siehe Abbildung 11). Dabei fallen vor allem die Akteure/-innen von der Bundesebene (d.h. Bundesministerien und -behörden) als diejenigen auf, die den Beitrag von ProgRes als am größten einschätzen: 40 Prozent der Personen bewerten den Beitrag zur Steigerung der Ressourceneffizienz im eigenen Aktionsradius als sehr stark bis stark.

Etwas geringer fällt diese Einschätzung in den Akteursgruppen Land, Städte/Kommunen sowie Innovationsförderung aus, bei denen jeweils ein Anteil von 20 Prozent den Beitrag von ProgRes als sehr stark bis stark bewertet.

Abbildung 11: Einschätzung der Wirkung auf die Ressourceneffizienz im persönlichen Aktionsradius aufgeschlüsselt nach Akteursgruppen (N=157)



Quelle: Eigene Darstellung

Die folgende Abbildung 12 zeigt, welche Ebenen die Befragten für die Steigerung der Ressourceneffizienz für wichtig oder besonders wichtig oder für weniger wichtig oder gar nicht wichtig halten. So geben 68 Prozent der Antwortenden an, dass sie die Bundesebene als wichtig bzw. sehr wichtig erachten und nur 7 Prozent benennen diese Ebene als unwichtig bzw. sehr unwichtig. Des Weiteren werden auch der EU-, Länder-, Kommunal- Haushalts- und individuellen Ebene relativ wichtige Rollen zugeordnet. Diese Ebenen werden von 49 bis 53 Prozent für wichtig bzw. sehr wichtig eingeschätzt. Während jedoch nur 16 Prozent die EU-Ebene für unwichtig bzw. sehr unwichtig halten, wird die kommunale Ebene von 25 Prozent als unwichtig bzw. sehr unwichtig eingeschätzt. Die geringste Bedeutung für die Steigerung der Ressourceneffizienz in Deutschland wird der internationalen Ebene zugeschrieben. Nur ein Drittel der Befragten hält diese Ebene für wichtig bzw. sehr wichtig, während 38 Prozent glauben, dass die internationale Ebene für die Steigerung der Ressourceneffizienz unwichtig bzw. sehr unwichtig ist.

Abbildung 12: Einschätzung der Wichtigkeit der verschiedenen Handlungsebenen (N=209)

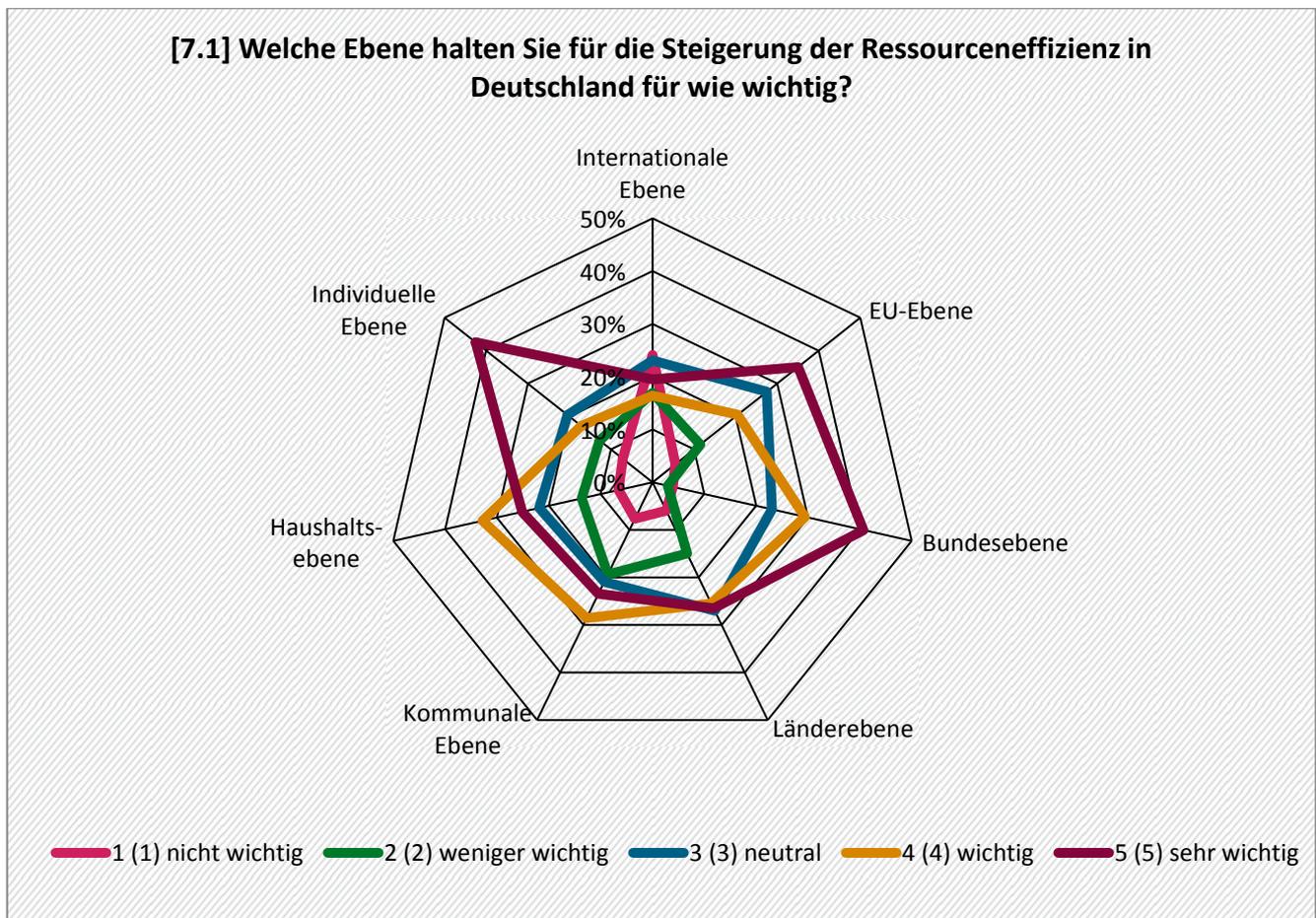


Tabelle 1: Bedeutung der verschiedenen Ebenen für die Steigerung des Ressourceneffizienz in Deutschland (zusammengefasste Kategorien)

[7.1] Welche Ebene halten Sie für die Steigerung der Ressourceneffizienz in Deutschland für wie wichtig?

Ebene	wichtig / sehr wichtig	unwichtig / sehr unwichtig
Internationale Ebene	33,0%	38,3%
EU-Ebene	53,1%	16,3%
Bundesebene	68,4%	6,7%
Länderebene	49,8%	20,1%
Kommunale Ebene	48,8%	25,4%
Haushaltsebene	50,7%	17,7%
Individuelle Ebene	51,7%	17,2%
Anzahl (N)	209	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bei der Frage nach den Hemmnissen und Erfolgsfaktoren entfaltete sich ein großes Spektrum an Vorschlägen und Hinweisen für diesen Kontext, nachdem nach einer geschlossenen Frage, in der die

Befragungsteilnehmenden Präferenzen angeben konnten, mittels einer offenen Frage um Anregungen gebeten worden war. Die folgende Abbildung 13 nennt die häufigsten Nennungen in beiden Bereichen⁹.

Abbildung 13: Hemmnisse und Erfolgsfaktoren (nach Häufigkeit der Nennungen)



Quelle: Eigene Darstellung

Ein interessanter Aspekt ergibt sich in der Analyse, wenn man die Akteursgruppen dichotomisiert, nämlich zwischen Akteuren und Akteurinnen aus dem Bereich Wirtschaft/Handwerk und andere Akteuren und Akteurinnen differenziert (siehe Tabelle 2). Dann zeigt sich, dass das reale Antwortverhalten von dem erwartbaren Antwortverhalten zwischen diesen beiden Gruppen durchaus systematisch abweicht, und zwar in dem Sinne, dass Wirtschaftsakteure den „Kapitalmangel“ und den Bereich „Politische Rahmenbedingungen zu wenig reguliert“ deutlich seltener als Hemmnis benennen als andere Akteure.

⁹ Dabei hat es unterschiedliche Konstellationen von Nennungen gegeben; hier handelt es sich um eine einfache Häufigkeitsauszählung.

Tabelle 2: Nennung von Hemmnissen differenziert nach Wirtschaftsakteuren und anderen Akteuren*

Hemmnisse	Wirtschaft und Handwerk (N=207)	Andere Akteure (N=345)	+/- Abweichung
Kein ökonomischer Anreiz	44 (37)	55 (62)	6,9
Komplexität der Herausforderungen	43 (35)	51 (59)	7,8
Politische Rahmenbedingungen unzureichend / Bereich zu wenig reguliert	19 (29)	58 (48)	9,9
Administrative Hürden bei der Umsetzung von Ressourcen-effizienzaktivitäten	28 (27)	44 (45)	1,0
Schlechte Informationsbasis	35 (26)	35 (44)	8,8
Unzureichende Innovations- / Investitionsförderung	19 (18)	29 (30)	1,0
Kapitalmangel	6 (16)	37 (27)	10,1
Reboundeffekte kompensieren Erreichtes	11 (16)	31 (26)	4,8
Keine Antwort	2 (3)	5 (4)	0,6

*Anmerkung: Die realen Häufigkeiten der Nennungen im Fragebogen und die erwartbare Anzahl von Nennungen (in Klammern) im Vergleich der (dichotomisierten) Akteursgruppen zeigen, dass es mit 99%iger Wahrscheinlichkeit systematische Abweichungen in den Bewertungen der Hemmnisse gibt; Spalte 4 zeigt die Abweichungen der Nennungen (Fettdruck: Antworten mit den stärksten Abweichungen).

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Bei den Erfolgsfaktoren (siehe Tabelle 3) erhalten die „Produktive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren“ den größten Zuspruch nach Zählung der absoluten Nennungen; darauf folgen „eine gute Informationsbasis“ und „ausreichendes Kapital bzw. Fördermittel“. Nach Differenzierung der Akteursgruppen zwischen Wirtschaftsakteuren und andere Akteure zeigt sich auch hier, dass Wirtschaftsakteure systematisch etwas anders antworten als die anderen Akteure: „Finanzielle Anreize / Steuervergünstigungen“ werden hier deutlich häufiger, während „Verbindliche Ziele und Fristen“ deutlich seltener als Erfolgsfaktoren benannt werden.

Tabelle 3: Nennung von Erfolgsfaktoren differenziert nach Wirtschaftsakteuren und anderen Akteuren*

Erfolgsfaktoren	Wirtschaft und Handwerk (N=335)	Andere Akteure (N=498)	+/- Abweichung
Produktive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	52 (50)	73 (75)	1,7
Gute Informationsbasis/-politik	51(46)	64 (69)	4,8
Klare rechtliche Vorgaben	30 (37)	62 (55)	7,0
Finanzielle Anreize/ Steuervergünstigungen	54 (39)	42 (57)	15,4
Ausreichendes Kapital/Fördermittel	35 (36)	54 (53)	0,8
Administrative Unterstützung zur Umsetzung von Ressourceneffizienzaktivitäten	34 (35)	54 (53)	1,4
Angemessene Innovations-/Investitionsförderung	32 (34)	53 (51)	2,2
Steigende Branchenstandards	32 (28)	37 (41)	4,3
Verbindliche Ziele und Fristen	14 (27)	52 (40)	12,5
Keine Antwort	1 (3)	7 (5)	2,2

*Anmerkung: Die realen Häufigkeiten der Nennungen im Fragebogen und die erwartbare Anzahl von Nennungen (in Klammern) im Vergleich der (dichotomisierten) Akteursgruppen zeigen, dass es mit 99%iger Wahrscheinlichkeit systematische Abweichungen in den Bewertungen der Erfolgsfaktoren gibt; Spalte 4 zeigt die Abweichungen der Nennungen (Fettdruck: Antworten mit den stärksten Abweichungen).

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Die hier vorgestellten Ergebnisse umfassen nicht die gesamten Ergebnisse, die mit der Online-Befragung ermittelt wurden. Es sind Ausschnitte gewählt worden. Die detaillierten Ergebnisse finden sich im Abschlussbericht - Teil 2 - Online-Befragung, welche dem Umweltbundesamt vorliegen aber unveröffentlicht sind.

2.2 Schlussfolgerungen aus der Online-Befragung

2.2.1 Resonanz der Befragung: Interesse an Ressourceneffizienz

Obwohl sich ein genauer Rücklauf aufgrund des verwendeten Schneeballsystems über verschiedene Distributionskanäle nicht ermitteln lässt, lag die Resonanz deutlich über den erwarteten und anvisierten Antworten von ca. 50-80 Teilnehmenden. Diese Resonanz kann zweifellos als Indikator für ein hohes Interesse an der Thematik Ressourceneffizienz gewertet werden, insbesondere in den Interessenvertretungen der Wirtschaft, die anteilig am stärksten an den Rückläufen beteiligt waren. Mit gewisser Vorsicht könnte es (auch im Zusammenhang mit dem relativ hohen Bekanntheitsgrad unter den Teilnehmenden) als Indiz für eine gute Verbreitung der Ziele und Aktivitäten von ProgRes gedeutet werden. Dass andererseits 23 Prozent der Teilnehmenden ProgRes nicht kennen, aber teilgenommen haben, kann man als Hinweis darauf verstehen, dass das Thema Ressourceneffizienz inzwischen auch insgesamt an gesellschaftlicher Bedeutung hinzugewonnen hat.

2.2.2 Beteiligung von Akteursgruppen im Rahmen der Befragung

Möglicherweise im Zusammenhang mit der Methode einer Online-Befragung fällt ins Auge, dass einige Akteursgruppen in ihrer Anzahl sehr stark vertreten waren und andere nur schwach.

In der hier vorliegenden Auswertung wird beispielsweise die Akteursgruppe „Schule, Aus- und Weiterbildung“ nur von 1,4 Prozent (N=3) der Teilnehmenden vertreten, während „Wirtschaftsunternehmen und Handwerksbetriebe“ von 39,2 Prozent (N=82) vertreten werden. Damit ergibt sich befragungstechnisch ein Schwerpunkt in Richtung der Anteile derjenigen Akteursgruppen, die besonders gut vertreten sind, und damit den Umfrageergebnissen eine spezifische Richtung oder eine spezifische Perspektive geben, die möglicherweise anders ausgefallen wäre, wenn aus den anderen Akteursgruppen mehr Beteiligung stattgefunden hätte. Gleichzeitig muss die Meinung der in geringerer Anzahl repräsentierten Akteursgruppen vorsichtiger bewertet werden. So findet zudem durch die jeweilige Anmeldung zu den Newslettern eine Selbstselektion statt. Es ist daher nicht auszuschließen, dass die spezifischen Teilbereiche der Grundgesamtheit durch die vorgenannten Kommunikationskanäle nicht genügend erreicht worden sind.

Andererseits könnte – bezugnehmend auf die Frage, wo es ggf. Lücken hinsichtlich der Mobilisierung von Akteuren und Akteurinnen bestehen – die Hypothese aufgestellt werden, dass die schwächer beteiligten Gruppen wie „Schulen, Aus- und Weiterbildung“ und „Zivilgesellschaft“ darum in so geringer Zahl teilgenommen haben, weil sie noch nicht mit dem Programm in Kontakt gekommen sind. Darauf weist auch die Auswertung zur Bekanntheit von ProgRess hin: hier gehört die Akteursgruppe „Zivilgesellschaft“ zu der Gruppe, bei der ProgRess mit Abstand den geringsten Bekanntheitsgrad aufweist (54 Prozent kennen das Programm nicht).

2.2.3 Vernetzung und Ausstattung

Eine große Mehrheit von Teilnehmenden gibt an, in unterschiedlichen Formaten, die im Fragebogen zur Auswahl gestellt worden waren (wie z.B. in Netzwerken, Arbeitskreisen, IHK-/Innungsaktivitäten, Informationsveranstaltungen oder informell) überwiegend längerfristig mit anderen Akteursgruppen oder Politikfeldern vernetzt zu sein. Es bestehen insbesondere gute Vernetzungen mit den Bereichen Abfall, Energie und Klima, weniger mit den Bereichen Konsum, Mobilität oder Biodiversität.

Bezogen auf die Frage nach der finanziellen und personellen Ausstattung verfügt dabei nahezu die Hälfte über finanzielle Mittel aus unterschiedlichen Quellen zur Verfolgung der Ressourceneffizienz-Aktivitäten und -Ziele (betriebliche Mittel, Fördermittel usw.), wohingegen fast 40 Prozent über kein Budget verfügen. Im Zusammenhang mit den Antworten zu den Vernetzungsaktivitäten und der Ausstattung kann man hier schlussfolgern, dass es zwar ausgeprägte Vernetzungsaktivitäten gibt, die jedoch immer dann eingeschränkt sein dürften, wenn sie als Nebenaktivitäten ohne Mittel betrieben werden müssen.

2.2.4 Stellenwert des Programms für die eigenen Ressourceneffizienzaktivitäten

Bei der Bewertung des Stellenwertes von ProgRess durch die Befragungsteilnehmenden zeigt sich eine Zweiteilung der Einschätzungen. Während die eine Hälfte der Ansicht ist, dass das Programm einen hohen, d.h. unterstützenden Stellenwert oder sehr hohen Stellenwert, d.h. ursächlichen und aktivitätsauslösenden Stellenwert für die eigenen Tätigkeiten zur Steigerung der Ressourceneffizienz hat, ist der Anteil derjenigen, die das Programm als eher nebensächlich oder sogar irrelevant für ihre Ressourceneffizienz-Aktivitäten halten, ungefähr ebenso groß. Von keinem Befragten wird das Programm jedoch als hinderlich oder kontraproduktiv eingeschätzt.

Werden die jeweiligen Akteursgruppen genauer betrachtet, zeigt sich, dass insbesondere Angehörige der Gruppe Bundesministerien und -behörden sowie der Landesministerien und -behörden ProgRess zu ungefähr zwei Dritteln für ursächlich bzw. unterstützend für ihre Aktivitäten halten. Von den Verbraucher und Verbraucherinnen(-vertretungen) halten zwei Drittel ProgRess für eher nebensächlich für ihre Aktivitäten. Bei den Wirtschaftsunternehmen/-verbänden und Handwerksbetrieben sind dies rund 40 Prozent

und ein Drittel hält ProgRes sogar für irrelevant für die Aktivitäten. Damit zeigt sich ein Split zwischen eher positiven und kritischen Stimmen zum Stellenwert auf den institutionellen Ebenen, kann aber auch dahingehend gedeutet werden, dass die Handlungsrelevanz für Unternehmen durch entsprechende Einzelmaßnahmen im Katalog der Gestaltungsansätze verstärkt werden müsste.

2.2.5 Relevanz des Programms in der Gesamtprogrammatisierung der Umweltpolitik

Bei der Betrachtung der Antworten zur Frage, welche Relevanz ProgRes für die Umsetzung der anderen Strategien hat, ergibt sich das Bild, dass nur ein sehr geringer Teil der Befragten ProgRes eine übergeordnete Rolle im Kontext der anderen Strategien einräumt. Bezogen auf eine zentrale oder unterstützende Rolle zeigt sich jedoch, dass ProgRes insbesondere für die Nachhaltigkeitsstrategie, dem Programm für Nachhaltigen Konsum und dem Abfallvermeidungsprogramm eine wesentliche Relevanz zugemessen wird. Darüber hinaus wurden insgesamt über 100 Hinweise gegeben zur Begründung der später offen abgefragten Einschätzung, warum ProgRes eine oder keine zentrale Rolle spielen sollte (siehe Anhang 5). Es ist hervorzuheben, dass der Stellenwert von ProgRes in der Gesamtprogrammatisierung der Umweltpolitik tendenziell eher unklar zu sein scheint. Darauf weisen auch ein relativ hoher Nicht-Antwort-Anteil sowie eine Reihe von Hinweisen in den offenen Antworten hin.

Im Widerspruch dazu zeigen die Angaben im Bereich der Fragen zu den Vernetzungen, dass eine Zusammenarbeit mit den Politikfeldern Energie, Klima und Abfall stattfindet. Man kann die erhaltenen Hinweise aber durchaus so deuten, dass es Bedarf nach einer besseren inhaltlichen Verschränkung oder gesteigerten gegenseitigen Einbeziehung bei der Entwicklung der Programme gibt, wenngleich es auf der praktischen Ebene ein Zusammenarbeiten in verschiedenen Formaten gibt. Darauf weisen auch vielfältige Anregungen der Befragten hin.

2.2.6 Einschätzungen der Wirkungen in Deutschland und für den eigenen Aktionsradius

Die Bewertung der Teilnehmenden im Hinblick auf die Wirkungen des Programms sowohl auf gesamtwirtschaftlicher Ebene als auch im eigenen Aktionsradius der Tätigkeiten für die Steigerung der Ressourceneffizienz fällt so aus, dass die Wirkungen als eher durchwachsen bis gering eingeschätzt werden.

Wenn man die Befragten nach ihrer Einschätzung fragt, inwieweit ProgRes in Deutschland insgesamt zur Steigerung der Ressourceneffizienz beigetragen hat, dann sind die Bewertungen zurückhaltend: über 40 Prozent glauben, dass der Beitrag gering oder sehr gering ist oder gar keinen Beitrag ergibt. Ein etwa ebenso großer Anteil schätzt den Beitrag als „teilweise“ ein. Ein ähnliches Bild ergibt sich, wenn man die Gruppe nach dem Ressourceneffizienz-Beitrag von ProgRes im persönlichen Aktionsradius befragt. Dieser Beitrag wird als noch geringer bewertet: Fast 60 Prozent halten ihn für gering oder sehr gering oder glauben, dass kein Beitrag erzielt worden sei. In beiden Fällen gibt es jedoch einen harten Kern von ca. 11 Prozent, die den Beitrag sehr hoch oder hoch einschätzen. Vor diesem Hintergrund ist sicherlich im Fortschreibungsprozess zu diskutieren, wie die Wirksamkeit des Programms und seiner Maßnahmen erhöht werden kann.

Bei der spezifischen Nachfrage, wo die Wirkung am höchsten eingeschätzt werde – hier wurden die ProgRes-Zielbereiche zur Auswahl gestellt – ergibt sich ein heterogenes Bild: kein Zielbereich erhielt mehr Zustimmung als 15 Prozent. Die meisten Antworten vereinigten die Bereiche „Ressourceneffizienz in der Produktion steigern“ und „Öffentliches Bewusstsein schaffen / Bildung für Ressourceneffizienz“ sowie „Ressourceneffiziente Kreislaufwirtschaft ausbauen“ auf sich. Auch die Bereiche „Forschung und Innovation für Ressourceneffizienz vorantreiben“ und „Beratung von betrieblichen Ressourceneffizienz-Maßnahmen“ erzielten vergleichsweise häufige Nennungen.

Bezogen auf den erfragten Stellenwert des Programms und die Einschätzungen zu den Wirkungen ist festzuhalten, dass die Wirtschaftsunternehmen, die im Gesamtgefüge der Teilnehmenden stark beteiligt

waren, in der zielgruppenspezifischen Analyse als die Gruppe auffallen, die in ihrer Bewertung von ProgRes eher kritischer war. Beispiele dafür:

- ▶ Der Stellenwert von ProgRes für die eigenen Aktivitäten wird von Wirtschaftsunternehmen zu größeren Teilen als irrelevant/nebensächlich eingestuft als von anderen Gruppen (wie Bund, Land, F&E etc.).
- ▶ Die Bewertung des Beitrags von ProgRes in Deutschland fällt verhalten aus (mehr als 50 Prozent bewerten den Beitrag als fehlend bis gering – dieser Anteil ist höher als bei allen anderen Gruppen).
- ▶ Ebenso sieht es bei der Bewertung des Beitrags bezüglich des eigenen Aktionsradius' aus, bei dem die Teilnehmenden aus der Wirtschaft sogar zu mehr als 80 Prozent angeben, der Beitrag sei fehlend bis gering – mehr als in allen anderen Gruppen.

Wirtschaftsunternehmen scheinen somit eine Gruppe zu bilden, die den Stellenwert und die Wirkungen des Programms zurückhaltender bewerten als andere Akteursgruppen.

2.2.7 Hemmnisse und Erfolgsfaktoren

Für die Weiterentwicklung von ProgRes dürfte insbesondere der Blick auf die von den Befragten benannten Hemmnisse und Erfolgsfaktoren von Bedeutung sein.

Im Zusammenhang mit der vergleichsweise moderaten Einschätzung zur Wirkung des Programms im Hinblick auf die Ressourceneffizienzsteigerung bietet die Abfrage der Bereiche Hemmnisse und Erfolgsfaktoren weitere aufschlussreiche Hinweise dazu, wie man die Wirkungen steigern könnte. Die fünf am häufigsten benannten Hemmnisse (die zusammen insgesamt 412 von 593 Nennungen erhielten) sind

- ▶ fehlende ökonomische Anreize,
- ▶ die Komplexität der Herausforderungen,
- ▶ unzureichende politischen Rahmenbedingungen, im Sinne von regulativen Vorgaben,
- ▶ administrative Hürden bei der Umsetzung der Aktivitäten sowie
- ▶ eine schlechte Informationsbasis.

Von diesen erhielten wiederum die ökonomischen Anreize und die Komplexität der Herausforderungen die häufigsten Erwähnungen. Wenn man dann die Tabellen hinzuzieht, die die Häufigkeit der Nennungen nach Akteursgruppen betrachtet (siehe Tabelle 2 und Tabelle 3), zeigt sich, dass die Akteursgruppe Wirtschaftsunternehmen/-verbände und Handwerksbetriebe zum einen besonders in Gewicht fällt, aber auch mit einem deutlichen Plädoyer für finanzielle Anreize auffällt, während sie die politischen Rahmenbedingungen für ausreichend halten.

Im Kontext der Erfolgsfaktoren werden als die sechs häufigsten (605 von 848 Nennungen)

- ▶ eine produktive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren und Akteurinnen,
- ▶ eine gute Informationsbasis/-politik,
- ▶ finanzielle Anreize / Steuervergünstigungen,
- ▶ klare rechtliche Vorgaben,

- ▶ ausreichendes Kapital / Fördermittel sowie
- ▶ administrative Unterstützung

benannt. Zieht man hier die offenen Antworten (siehe Anhang 5) hinzu, so kann man auch hier insgesamt die Formulierung eines Bedarfs nach finanziellen Anreizen schlussfolgern. Dabei ist nicht auszuschließen, dass damit beispielweise auch Förderprogramme gemeint sind.

Zu betonen ist auch die Benennung der Informationsbasis als Erfolgsfaktor, wenn sie als gut betrachtet wird, oder als Hemmnis, wenn sie nicht ausreicht. Da hier die Einschätzungen augenscheinlich auseinandergehen, sollte diesem Punkt im Fortschreibungsprozess Aufmerksamkeit gewidmet werden. Dabei wäre etwa zu untersuchen, welche Akteursgruppen die Informationsbasis bzw. -politik als gut, und welche diese als weniger gut einschätzen.

Ökonomische Gesichtspunkte sowie politische Rahmenbedingungen spielen unter den Teilnehmenden eine große Rolle, da sie sowohl bei den Hemmnissen als auch bei den Erfolgsfaktoren als wichtig beurteilt wurden und auch in den offenen Anregungen häufiger Bezug darauf genommen wurde.

2.2.8 Wichtigkeit der Ebenen und Einbindung von Akteuren und Akteurinnen

Bei der Frage nach der Einbindung von Akteuren und Akteurinnen für die Weiterentwicklung des Programms ergibt sich ein klares Votum für den Bereich der Wirtschaft, aber auch für die stärkere Einbeziehung der Länderebene, von Forschung & Entwicklung sowie der Städte und Kommunen. Dies ist bemerkenswert vor dem Hintergrund, dass insbesondere diese Akteursgruppe relativ gering an der Umfrage beteiligt war. Die stärkere Einbindung der kommunalen Ebene und der Städte scheint also auch den anderen Akteursgruppen ein wichtiges Anliegen zu sein.

Werden die Teilnehmenden befragt, welche Ebenen sie im Wirkungsbereich, also für die Steigerung der Ressourceneffizienz, für wichtig oder besonders wichtig halten, sind dies zuallererst die Bundesebene und dann die individuelle Ebene. Dies ist zum einen interessant, weil die Ebene des privaten Haushalts der individuellen Ebene nachgeordnet wird. Zum anderen scheint auch die internationale Ebene als eher nachrangig angesehen zu werden. Allerdings erhalten EU-Ebene, Haushaltsebene, Länder-Ebene und kommunale Ebene relativ gleich hohe Einschätzungen von ca. 50 Prozent zu ihrer Bedeutung für die Umsetzung. Festzustellen ist, dass die internationale Ebene und internationale Zusammenarbeit auch in den offenen Antworten wenig präsent sind, was hier vor dem Hintergrund eines globalen Handels und von internationalen Wertschöpfungsketten, die auch und insbesondere für die deutsche Wirtschaft als Import- und Exportnation bedeutsam sind, betont werden soll.

3 Ergebnisse der Interviews zu Umsetzungsmechanismen und Einzelmaßnahmen

In den folgenden Kapiteln werden die Ergebnisse der Interviews zu den Umsetzungsmechanismen sowie dem Umsetzungsstand und den Wirkungen von ausgewählten Einzelmaßnahmen in ProgRes zusammenfassend und die daraus abgeleiteten Schlussfolgerungen dargestellt.¹⁰

3.1 Umsetzungsmechanismen

Das in Kapitel 1 kurz eingeführte AP1 umfasste die Untersuchung von sechs der in ProgRes angelegten Umsetzungsmechanismen. Die Umsetzungsmechanismen umfassen die Verteilung der institutionellen Zuständigkeiten, sie übernehmen Steuerung und Weiterentwicklung der Strategie und umfassen verschiedene Steuerungselemente und -strukturen. Untersucht wurden dabei die Nationale Plattform Ressourceneffizienz, das Netzwerk Ressourceneffizienz, das VDI-Zentrum für Ressourceneffizienz, das Monitoring der Ressourcennutzung durch Destatis, sowie die Allgemeine Steuerung der Strategie und die Mechanismen der Fortschreibung. Dazu wurden insgesamt 13 Interviews zu sechs Fragenkomplexen und 18 Einzelfragen mit Verantwortlichen und Adressaten des Umsetzungsmechanismus durchgeführt.¹¹

Die Fragengruppen umfassten:

1. Ziele, Aufgaben und Implementation des Umsetzungsmechanismus
2. Beteiligte und Zielgruppen
3. Finanzielle und personelle Ressourcen
4. Aktivitäten und Koordination
5. Vernetzung und Interaktion
6. Bewertung der Zielerreichung und Erfolgsfaktoren

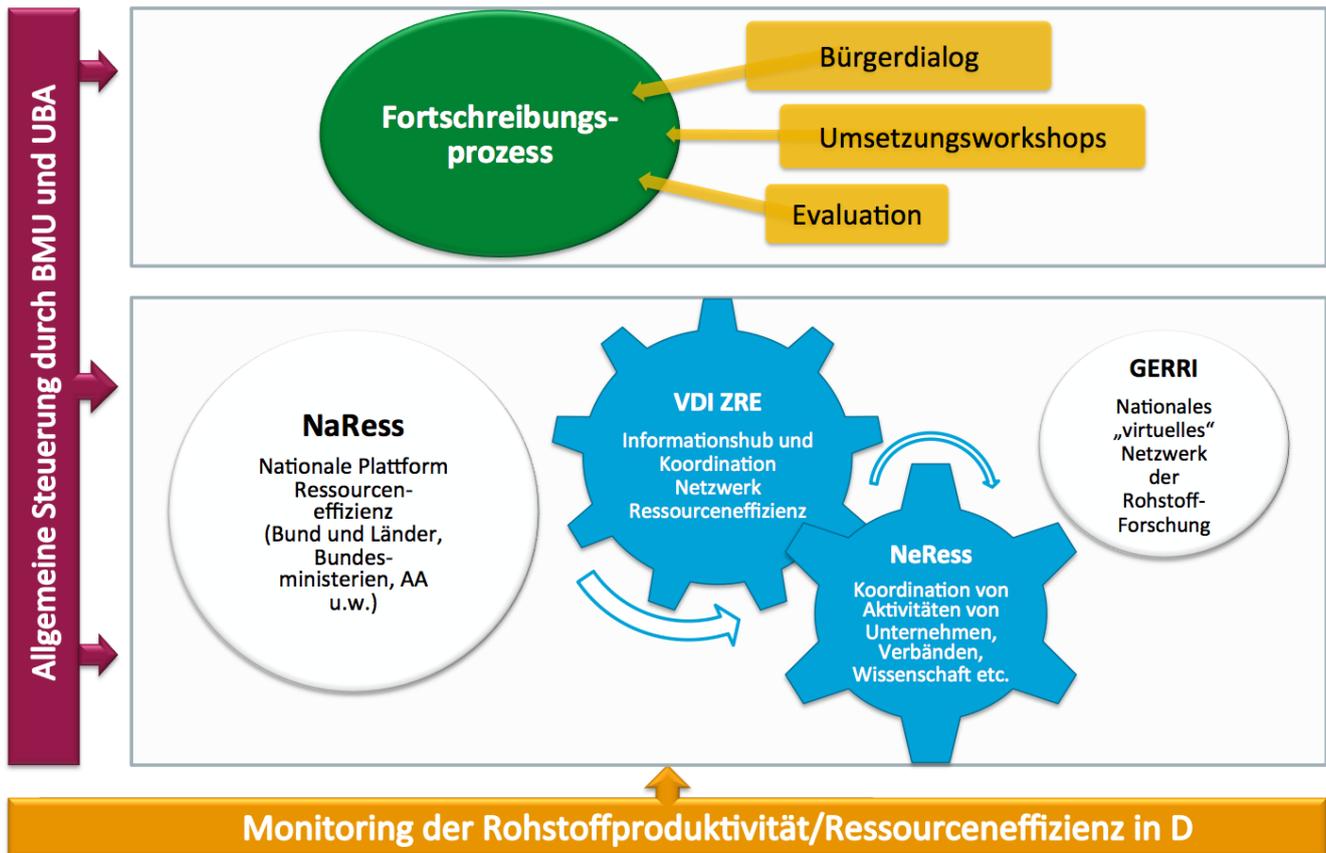
Ziel war die Analyse der institutionellen Kapazitäten und der institutionellen Koordination durch die in ProgRes angelegten Umsetzungsmechanismen.

Die folgende Abbildung zeigt den Untersuchungsgegenstand und illustriert die jeweiligen Umsetzungsmechanismen und die Zuordnungen zueinander. Während die Allgemeine Steuerung des Programms sowohl die Ebenen Fortschreibung als auch Netzwerkaktivitäten umfasst, umfasst beispielsweise der Fortschreibungsprozess als solcher den Bürgerdialog, die Umsetzungsworkshops (in PolRes II) als auch die hier vorliegende Evaluation. Auf der darunterliegenden Ebene arbeiten verschiedene Mechanismen wie ein Räderwerk zusammen, nämlich NaRes (welche die Bundesministerien, Bund/Länder-Vertretungen, Verbände u.w. adressiert), das VDI-ZRE als Informationshub für alle Akteure, aber insbesondere die Gruppe der Wirtschaftsakteure, die wiederum auch in NeRes vielfältig vernetzt sind. GERRI als nationales, aber virtuelles Netzwerk mit dem Ziel Experten und Expertinnen entlang der Wertschöpfungsketten in der Rohstoffextraktion und -verarbeitung zu vernetzen. Das Monitoring begleitet die Entwicklung und Fortschreibung von ProgRes sowie die Nutzung und den Verbrauch der Rohstoffe über die Zeitachse als wichtiger Bezugspunkt des gesamten Prozesses und der involvierten Akteure und Netzwerke.

¹⁰ Die detaillierten Auswertungsergebnisse sowie die Dokumentation der Interviewergebnisse liegen dem Umweltbundesamt vor.

¹¹ Es wurden insgesamt 13 Personen interviewt, wobei jeweils zwei Interviewpartner oder -partnerinnen pro Umsetzungsmechanismus ausgewählt wurden: ein/e Akteur/Akteurin 1 mit Zuständigkeit für den ausgewählten Umsetzungsmechanismus und ein/e Akteur/Akteurin 2 als Repräsentant der Zielgruppe des Umsetzungsmechanismus.

Abbildung 14: Analyse der Institutionellen Kapazitäten und der Koordination von in ProgRes angelegten Umsetzungsmechanismen



Quelle: Eigene Darstellung

3.1.1 Befunde und Schlussfolgerungen aus der Untersuchung der Umsetzungsmechanismen

Die Interviews zu den Umsetzungsmechanismen lieferten vielfältige Erkenntnisse zu der Frage, wie die Mechanismen zur Umsetzung von ProgRes beitragen und wie sie ineinandergreifen. Darüberhinaus sollten auf Grundlage der Interviews auch Aussagen über die Reichweite des Programms getroffen werden und darüber, welche Zielgruppen durch ProgRes nicht hinreichend adressiert sind. Dies wird im Folgenden zusammenfassend dargestellt.

Einbindung von Zielgruppen und Stakeholdern

Die Netzwerkaktivitäten wie NaRes, NeRes und VDI-ZRE erhielten große Zustimmung und wurden weitgehend einhellig sowohl von den verantwortlichen Akteuren und Akteurinnen der Umsetzungsmechanismen als auch den Adressaten und Adressatinnen als erfolgreich oder sehr erfolgreich eingeschätzt. Eine große Breitenwirkung sei erzielt worden, viele Akteure und Akteurinnen seien zusammengebracht worden und unter den vernetzten Akteuren und Akteurinnen funktioniere der Informationsaustausch und die Kooperation nach Einschätzung der Interviewpartner und -partnerinnen gut.

Dennoch zeigt die Auswertung auch, dass es im Kontext der Weiterentwicklung von ProgRes sinnvoll sein könnte, die Einbindung bestimmter Akteure und Akteurinnen und Ebenen zu prüfen. Auffällig ist zum Beispiel, dass bestimmte Zielgruppen relativ weniger benannt werden, dies sind insbesondere die Bürger und Bürgerinnen und die Konsumenten und Konsumentinnen. Bürger und Bürgerinnen und Konsumenten und Konsumentinnen werden insgesamt lediglich vier Mal erwähnt, während alle 13 Interviewpartner bzw. -partnerinnen Unternehmen / Industrie sowie Verbände / Zivilgesellschaft (9), Wissenschaft /

Forschung & Entwicklung (7) als wichtigste Zielgruppen benennen. So ist der Konsum vor allem durch die Verbraucherzentrale in NaRess vertreten, der Handel durch den Handelsverband.

Das kann als Hinweis gedeutet werden, dass die Zielgruppenorientierung des Programms geschärft werden könnte, wenn es mit Blick auf eine höhere Wirksamkeit der Strategie der Einbindung neuer Zielgruppen für sinnvoll gehalten wird. Der Bürgerdialog hatte zwar für eine gute Einbindung und Abbildung von Bürger- und Bürgerinnenmeinungen im Rahmen der Fortschreibung zu ProgRess II gesorgt, dieser Mechanismus ist aber nicht dauerhaft implementiert worden. Darüber hinaus sagt die Einbindung von (zufällig) ausgewählten Personen noch nicht genügend darüber aus, ob ProgRess bei den Bürgern und Bürgerinnen und Konsumenten und Konsumentinnen überhaupt bekannt ist oder das Politikfeld in der allgemeinen Bevölkerung Beachtung findet. Dies würde ggf. eine Umfrage außerhalb der spezifisch involvierten Kreise (wie sie in der vorliegenden Konzeption vorgenommen wurde) erfassen können. Das Programm zum Nachhaltigen Konsum bietet eine Reihe von Schnittstellen, ist aber anders als ProgRess keinem Fortschreibungszyklus unterworfen. Insofern stellt sich hier die Frage nach einer potenziellen strategischen Integration.

Eine weitere Zielgruppe, die noch nicht genügend durch ProgRess adressiert scheint, stellen die Kommunen bzw. die Kommunalpolitik dar. Kommunen werden nur einmal von einer regionalen Effizienzagentur als Zielgruppe benannt. Hier muss eingeräumt werden, dass Kommunen oder Städte in der Frage [2.3] nicht explizit zur Auswahl gestellt worden waren. Es kann daher nicht ausgeschlossen werden, dass durch die Art der Fragestellung bzw. der Zielgruppendarstellung eine unbeabsichtigte Beeinflussung bewirkt worden ist. Jedoch haben eine Reihe der Interviewten auch weitere Zielgruppen in der offenen Antwortmöglichkeit benannt, so z.B. Politik und weitere politische Akteure, Ministerien, UBA. Solange Ressourceneffizienz keine Pflichtaufgabe für Kommunen darstellt, so die Schlussfolgerung hier, wird die Umsetzung von entsprechenden Aktivitäten und Initiativen insbesondere für Kommunen mit nicht genehmigten Haushalten oder knappen Haushalten eine eher schwer durchsetzbare freiwillige Aufgabe bleiben. Diese Einschätzung hat sich auch in Interview 13 aus AP3 bestätigt.

Steuerung, Fortschreibung und Monitoring

Die Steuerung und Fortschreibung von ProgRess selbst wurde in den Interviews häufiger in Zusammenhang mit dem übergreifenden Politikziel (= Verdopplung der Rohstoffproduktivität) in Verbindung gebracht als z.B. die Netzwerkaktivitäten, die als überaus erfolgreich eingeschätzt wurden, aber keine unmittelbare Wirksamkeit erzeugen können. Während die kooperative Steuerung durch BMU und UBA und insbesondere der Stakeholder orientierte Fortschreibungsprozess, der im Zeitverlauf eher beteiligungsorientierter wird, als erfolgreich im Sinne der Ziele bewertet wird, sind die übergreifenden ressourcenpolitischen Ziele noch nicht erreicht. Der Ressourcenverbrauch insgesamt und pro Kopf sei noch nicht wesentlich gesenkt, auch wenn sich bestimmte Entwicklungstendenzen positiv interpretieren lassen.

Daher soll auch nicht unerwähnt bleiben, dass in einigen Interviews kritisch angemerkt wurde, dass die Basis von ProgRess weitgehend auf freiwilligen Aktivitäten und Instrumenten beruhe. Damit ist auch die Reichweite mit Blick auf die Zielgruppen berührt: regulative und ökonomische Instrumente werden naturgemäß sehr viel stärker in allen Bevölkerungskreisen wahrgenommen.

In diesem Zusammenhang sind auch die Einschätzungen der Interviewpartner und -partnerinnen aus dem Bereich des Monitoring aufschlussreich. Sowohl Akteur bzw. Akteurin als auch Adressat bzw. Adressatin bemängelten die teilweise Diskontinuität der Datenerhebungen und die damit verbundenen Inkonsistenzen in der Berichterstattung, die eine wichtige Basis sowohl für die gesellschaftliche und politische Wahrnehmung insgesamt als auch für Legitimation von Instrumenten für die Verfolgung der übergeordneten Ziele, die mit dem Programm gesetzt werden, bilden. Hier wurde z.B. die Idee eines Bundesdatengesetzes aufgebracht.

Hinsichtlich der ***Ressourcenausstattung*** wurden einige Male Defizite an Eigen- oder Fremdmitteln zur Verfolgung der zur Umsetzung von ProgRess initiierten Aktivitäten von Interviewten benannt. Es wurde

dargelegt, dass insbesondere die projektförmige und so auch die befristete Finanzierung von wesentlichen Hebeln und institutionellen Elementen für ProgRes Beschränkungen impliziert, da zeitliche und personelle Ressourcen immer wieder neu für die Einwerbung von Mitteln eingesetzt werden müssen und die Kontinuität der Aktivitäten nicht garantiert ist. Im Rahmen der hier untersuchten Mechanismen sind festes Personal für die Aufgaben von ProgRes eher die Ausnahme (z.B. für die Steuerungs- und Fortschreibungsprozesse in BMU und UBA oder auch im BDI), in den meisten Fällen eher projektbefristet oder aufgabenspezifisch eingesetzt oder werden neben den eigentlichen Kerntätigkeiten vorgenommen. Gleichzeitig wiesen mehrere Interviewpartner und -partnerinnen auf die personelle Kontinuität als einem notwendigen Erfolgsfaktor hin.

Thematisch wurde in den Interviews deutlich, dass die Digitalisierung und Abfall-/Kreislaufwirtschaft wichtige Zukunftsthemen darstellen, die insbesondere mit Blick auf die Vernetzungsaktivitäten und den bisher noch weitgehend arbeitsteilig organisierten institutionellen Infrastrukturen stärker berücksichtigt und integriert werden sollten. Die Abfallwirtschaft ist beispielsweise mit nur einem Verband (von 15 Verbänden) in NaRes vertreten. Dies betrifft auch den Bereich Rohstoffgewinnung, der im nationalen Kontext zwar durch den Bau-Steine-Erden- und den Baubereich repräsentiert ist, aber der Import (von Metallen und weiteren Rohstoffen) wird im Rahmen der Rohstoffpolitik häufig (noch) eher als eine internationale Angelegenheit begriffen.

3.1.2 Zusammenfassung

Eine Zusammenfassung der Interviewergebnisse zu jedem der untersuchten Umsetzungsmechanismen findet sich im Anhang A.2. Im Folgenden werden die Ergebnisse nochmal übergreifend und stichpunktartig zusammengestellt.

Steuerung, Fortschreibung und Monitoring

- ▶ Die kooperative Steuerung von UBA und BMU funktioniert gut.
- ▶ Der stakeholderorientierte Fortschreibungsprozess wird positiv beurteilt, die tendenziell zunehmende Beteiligungsorientierung allgemein begrüßt.
- ▶ Die Bewertung von Steuerung und Fortschreibungserfolg wird tendenziell mit ressourcenpolitischen Zielen / dem Gesamtergebnis (= Erhöhung der Rohstoffproduktivität) in Zusammenhang gebracht.
- ▶ Die projektförmige und teilweise befristete Finanzierung von wesentlichen Hebeln (z.B. Monitoring) und institutionellen Elementen (z.B. VDI-ZRE) für ProgRes impliziert allerdings zeitliche und personelle Beschränkungen und Diskontinuitäten.
- ▶ denn: die personelle Kontinuität wird als Erfolgsfaktor bewertet.
- ▶ Die teilweise Diskontinuität in der Datenerhebung erschwert die Sichtbarkeit in der Öffentlichkeit.
- ▶ Die Kompatibilität der Daten ist teilweise schwierig und impliziert Inkonsistenzen.
- ▶ Die Daten (als öffentlich sichtbare Fortschrittsmessung) sind wichtig als Legitimationsgrundlage für die Instrumentierung.

Stakeholder und Zielgruppen

- ▶ Es sind ausgeprägte und erfolgreiche Netzwerk-Aktivitäten erfolgt und sichtbar – jedoch gibt es unterschiedliche Einschätzungen zur Breitenwirkung; einige Akteure mutmaßen eine weitgehend geschlossene Community.

- ▶ Die Schärfung der Zielgruppenorientierung wird kontrovers eingeschätzt: Bürger und Bürgerinnen; Konsumenten und Konsumentinnen sind bislang nicht sehr präsent in den besprochenen Aktivitäten der Zielgruppen.
 - Pro-Argument: diese Gruppen sind unbedingt erforderlich für eine größere Ressourceneffizienz-Wirkung
 - Contra-Argument: eine Verbreiterung der Zielgruppenbasis verwässert die Ziele.
 - Implementation eines dauerhaften Bürgerbeteiligungsprozesses mit wechselnden Besetzungen wird vorgeschlagen.
- ▶ Kommunen/Städte/Stadtverwaltungen waren als Interviewpartner schwierig zu gewinnen und wurden gleichzeitig relativ seltener als Zielgruppe benannt; sie sind nichtsdestoweniger eine wichtige Akteursgruppe für die Umsetzung von ProgRes – aber da Ressourceneffizienz ist keine Pflichtaufgabe (stärkere Ausrichtung der kommunalen Wirtschaftsförderung auf Ressourceneffizienz erforderlich).
- ▶ Bislang weitgehend arbeitsteilig organisierte Infrastrukturen in den Bereichen Abfallwirtschaft/Ressourcenpolitik sowie Rohstoff(gewinnung) national und international kennzeichnen den bisherigen Zugang zum Thema Ressourceneffizienz auf der institutionellen Ebene.

Zukunftsthemen

- ▶ Digitalisierung
- ▶ Kreislaufwirtschaft

Die Themen Digitalisierung und Kreislaufwirtschaft kommen nach Auffassung der meisten Interviewpartner und -partnerinnen inhaltlich noch zu kurz (trotz der Aufnahme der kreislaufwirtschaftlichen Indikatoren in ProgRes II) und erfordern ggf. auch eine institutionelle Anpassung bzw. Neuorganisation der Umsetzungsmechanismen.

Aus den vorgemachten Schlussfolgerungen werden die folgenden Thesen zum Mehrwert bzw. zu den Schwachstellen von ProgRes abgeleitet.

Mehrwert der Strategie

- ▶ Festzuhalten ist als ein Ergebnis der Interviews, dass die **Ressourcenpolitik als ein etabliertes Politikfeld der Umweltpolitik** angesehen werden kann.
- ▶ **Zielerfüllung:** Bezogen auf die Netzwerkaktivitäten und die Breitenwirkung des Programms stimmen fast alle Interviewpartnerinnen und -partner darin überein, dass diese gelungen sind und fortgeführt werden sollen. Die Zielerfüllung wird hingegen als eher “teilweise” eingeschätzt, nämlich wenn sie am Gesamtergebnis (nämlich der avisierten Verdopplung der Rohstoffproduktivität bis 2020) gemessen wird. In vielen Interviews wurde dieser Maßstab zur Erfolgsmessung benannt und die voraussichtliche Verfehlung des Ziels kritisch kommentiert.
- ▶ **Erfolgsfaktoren:** Als Erfolgsfaktoren stellten sich immer wieder ein persönlich herausragendes Engagement von Einzelpersonen und die personelle Kontinuität als wichtig dar; aber auch der zu diesem Zeitpunkt geschaffene institutionelle Unterbau und die Netzwerke, die inzwischen wichtige parallele Initiativen der Wirtschaft nach sich gezogen haben (siehe z.B. BDI “Ressourceneffizienz und

Kreislaufwirtschaft“), sind als eminent wichtige Faktoren anzusehen, während externe Faktoren (wie z.B. schwankende Rohstoffpreise oder der seinerzeitige Exportstopp der kritischen Rohstoffe durch China) den allgemein wachsenden Konsens zur Notwendigkeit der Steigerung der makro- und mikro-ökonomischen Ressourceneffizienz begünstigt haben.

- ▶ **Vernetzung:** Die zunehmende Vernetzung und gute Zusammenarbeit der Akteure, auch zwischen Bund & Ländern, belegen die Verstetigung des Prozesses, der durch den gemeinsamen Informationshub (NeRes beim VDI-ZRE) repräsentiert und verstärkt wird.

Schwachstellen der Strategie

- ▶ **Hemmnisse:** Als Hemmnisse sind Finanzierungsdefizite in einer Reihe von Interviews zu den Umsetzungsmechanismen präsent. Zudem werden inter- und intraministerieller Wettbewerb, aber auch ein Wettbewerb zwischen Politikfeldern als hinderlich erkannt, bei denen manche Politikbereiche prominenter und andere weniger dringlich erscheinen. Dies könnte, so zahlreiche Statements, durch eine bessere strategische (Gesamt)-Ausrichtung der Programme verbessert werden, wobei auch die Zielkonflikte adressiert werden müssten. Auch nicht genutzte, aber offensichtliche Synergien zu anderen Programmen (Stichwort: Nexus Ressourcen- und Klimaschutz) werden nicht genügend gestaltet, und auch hier sind die arbeitsteilige Organisation von Abfall/Ressourcen, national/international als hemmende Faktoren zu benennen.
- ▶ **Lücken:** Zur Beseitigung bestehender Defizite der Strategie werden verbindlichere Instrumente und weitere Zielvorgaben angemahnt, die Wiedereinführung von Förderprogrammen zur Steigerung der Ressourceneffizienz für KMU gewünscht und die stärkere Einbindung von Gestaltungsansätzen aus dem Bereich der Digitalisierung und verstärkt im Bereich der Kreislaufwirtschaft auf allen Handlungsebenen vorgeschlagen.

3.2 Gestaltungsansätze – Einzelmaßnahmen

ProgRes II (2016-2019) benennt 120 Gestaltungsansätze, die in zehn verschiedene Handlungsfelder untergliedert sind: Rohstoffversorgung, Produktion, Produkte/Konsum, Kreislaufwirtschaft, Bauen und Stadtentwicklung, Informations- und Kommunikationstechnologie, übergreifende Instrumente, Synergien und Zielkonflikte sowie kommunale/regionale Ebene und Internationales. Aus den 120 Gestaltungsansätzen wurden 14 Ansätze ausgewählt und vertieft untersucht. Die Auswahl der Einzelmaßnahmen orientierte sich daran, möglichst vielfältige Instrumente über alle Handlungsfelder hinweg zu analysieren.

Konkret richtete sich die Auswahl nach den folgenden Kriterien: a) möglichst unterschiedliche Zielbereiche (1-10), b) unterschiedliche Instrumente (freiwillig, regulatorisch, ökonomisch, informatorisch), c) unterschiedliche Adressaten und Adressatinnen (Bund, Länder, Kommunen, Wirtschaft, Verbraucher und Verbraucherinnen) sowie d) unterschiedliche Handlungsfelder.

Insgesamt wurden 14 Interviews geführt. Diese bestanden aus 16 Einzelfragen, die den folgenden 6 Fragenkomplexen zugeordnet waren:

1. Ziel der Aktivität
2. Finanzielle und personelle Kapazitäten
3. Bewertung im Hinblick auf die institutionelle Umsetzung
4. Einschätzung zum Stellenwert im Rahmen des Zielbereichs von ProgRes
5. Einschätzung zu den Wirkungen auf die Ressourceneffizienz
6. Wirkungsmodell

Ziel der Interviews war es zum einen, Einschätzungen von umsetzungsbefugten Akteurinnen und -akteuren darüber zu erhalten, ob die Ziele der ausgewählten Aktivitäten mit den gegebenen Kapazitäten erreicht werden. Zum anderen sollten die Wirkungen der Einzelmaßnahmen in Bezug auf die Steigerung der Ressourceneffizienz in Unternehmen und bei Konsumentinnen und Konsumenten qualitativ abgeschätzt werden.

Abbildung 15: Analyse von Einzelmaßnahmen zur Bewertung von Umsetzungsstand und Richtungssicherheit



Quelle: Eigene Darstellung

3.2.1 Befunde und Schlussfolgerungen aus der Untersuchung der Einzelmaßnahmen

Finanzielle Kapazitäten zur Umsetzung der Handlungsansätze

Ein Ergebnis, das in allen Interviews zum Ausdruck kam, betrifft die finanziellen Ressourcen zur Implementation der Handlungsansätze. So bestehen keine eigenständigen Mittel zur Umsetzung von ProgRes. Stattdessen werden die Maßnahmen auf Basis ohnehin bestehender finanzieller und personeller Ressourcen umgesetzt, sei es projektbezogen aus öffentlichen Fördermitteln oder Personalstellen in Bundesoberbehörden (insbesondere UBA und BGR). Ein Mangel an finanziellen Ressourcen wurde insbesondere für die Umsetzung der folgenden drei Handlungsansätze von den Interviewpartner und -partnerinnen als Hemmnis betrachtet:

- ▶ Koppelung staatlicher Vergünstigungen an die Einführung von Energie- und Umweltmanagementsystemen
- ▶ Verbesserung von Verbraucherinformationen zu ressourceneffizienten Produkten
- ▶ Stoffliche Verwertung von Kunststoffen durch bessere Getrennthaltung besonders wertstoffhaltiger Abfallströme und Fortentwicklung des Standes der Technik

Eine verstärkte Ausstattung mit finanziellen Mitteln könnte die Umsetzung dieser Handlungsansätze unterstützen. Aber auch weiterer Handlungsansätze könnten von einer verstärkten Ressourcenausstattung profitieren wie etwa die Stärkung ressourcenschonender Initiativen aus dem Bereich des Nutzens statt Besitzens durch einen Graswurzelfonds. Bei allen Handlungsansätzen sollten die notwendigen bzw. erwünschten und die vorhandenen Bedarfe für die finanziellen und personellen Mittel transparent gemacht werden. Das könnte z.B. Teil der Beschreibung der Handlungsansätze sein.

Umsetzungsstand und Richtungssicherheit

Hinsichtlich des Umsetzungsstandes hat sich gezeigt, dass eine abschließende Bewertung der meisten Einzelmaßnahmen teilweise nicht möglich ist, da es sich um noch laufende Aktivitäten handelt. Von den Maßnahmen mit zeitlichen Zielvorgaben (fokussierte Aktivitäten 1, 3, 5, 8, 11, 12; siehe Tabelle 9) bestehen leichte Verzögerungen bei der Umsetzung der Handlungsansätze

- ▶ Einsetzen für die Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindestanforderungen bei der Produktion und in den Lieferketten von nach Deutschland importierten Rohstoffen und Gütern
- ▶ Ressourcenschonung in die Produktentwicklung einbeziehen / Bewertungsmethoden zur Ressourceneffizienz weiterentwickeln.

Dabei formulierte der überwiegende Teil der interviewten Maßnahmenverantwortlichen, dass sie die Einzelmaßnahmen für sehr relevant bzw. zentral für die Zielerreichung im spezifischen Zielbereich von ProgRes einschätzen. Die verbleibenden fünf werden ebenfalls für relevant gehalten. Diese Einschätzung wird hier als Indiz für die Richtungssicherheit der Maßnahmen gedeutet.

Hinsichtlich der Einzelmaßnahmen, deren Umsetzung als fortlaufend beschrieben wurde, könnte in ProgRes III darauf hingewirkt werden, zeitliche Umsetzungs*horizonte* mit Blick auf einzelne Projekte deutlicher zu spezifizieren und zu kommunizieren. Auf diese Weise könnten die Aktivitäten sichtbarer und die Dynamik der Umsetzung erhöht werden, während gleichzeitig Flexibilität gewahrt bleibt.

Indikatoren

Der Mangel an spezifischen Indikatoren, die für die meisten Einzelmaßnahmen entweder nicht entwickelt sind oder nur Teilwirkungen der Maßnahmen erfassen, erscheint im Hinblick auf eine Bewertung problematisch. So bildet die quantitative Darstellung der Entwicklungen eine Möglichkeit, die Akzeptanz bzw. Legitimation ressourcenpolitischer Ansätze auch bei Einzelmaßnahmen zu unterstreichen. Die weitere Entwicklung von Indikatoren sollte daher angestrebt werden.

Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Eine zentrale Frage wurde von mehreren Interviewten darin gesehen, wie ein grundsätzlicher Wandel in der Angebots- und Nachfragestruktur erzielt werden könnte, gerade auch angesichts des bisherigen Mangels an ökonomischen und ordnungsrechtlichen Instrumenten zur Steigerung der Ressourceneffizienz. In den Interviews wurden diesbezüglich insbesondere die folgenden vier Aspekte von Interviewpartnern und -partnerinnen betont:

Erstens wurde darauf hingewiesen, dass die Durchsetzbarkeit ökonomischer Instrumente im politischen Prozess erhöht werden könnte, indem verstärkt auf *graduell* weniger umweltschädliche Subventionen bzw. auf die **Umgestaltung bestehender umweltschädlicher Subventionen** hingewirkt wird. So könnte die Anschlussfähigkeit an entgegengesetzte Interessen gesteigert werden, indem versucht wird, das originäre Ziel von Subventionen beizubehalten, durch Umgestaltung jedoch Anreize für Ressourcenschonung zu setzen. Einige entsprechende Ansätze wurden im Subventionsbericht des UBA entwickelt.

Zweitens ergibt sich aus den Interviews die Empfehlung, einen an Ressourcenschonung orientierten Wandel der Angebotsstruktur auch durch ordnungsrechtlich ausgestaltete Instrumente der **Verbraucher- und Verbraucherinnenkommunikation** zu fördern. Besonders zielführend erscheint hier eine verpflichtende Angabe eines zweiten Preises, der die ökologischen und sozialen Externalitäten von Produkten abbildet. Im Rahmen eines Pilotprojektes könnten die Operationalisierung bzw. Kalkulation eines zweiten Preises ebenso wie Effekte von dessen Sichtbarmachung auf Kaufentscheidungen getestet werden.

Drittens wurde darauf hingewiesen, dass die Unterstützung von nicht-kommerziellen **sozialen Innovationen** und Start-ups im Bereich der alternativen (gemeinwohlorientierten) Ökonomie eine Voraussetzung sei, damit entsprechende Akteure und Akteurinnen am Markt wettbewerbsfähig und sichtbar werden. Die Einrichtung eines Graswurzel-Fonds, der ohne lange Antragsverfahren kleine Beträge an spezifische Initiativen vergibt, könnte als konkreter Ansatz hierzu eingeführt werden. Eine Prüfung weiterer Möglichkeiten der Subventionierung erscheint sinnvoll. Komplementär wurde bezogen auf bestehende (*größere*) Unternehmen die Analyse und Einführung von geeigneten steuerlichen Anreizen empfohlen, um die Entwicklung *ressourcenschonender* Geschäftsmodelle einer Sharing Economy in einem relevanten Maß zu stärken.

Viertens gehen aus den Interviews Empfehlungen hervor, die geeignet erscheinen, die Ressourceneffizienz im Bereich der **öffentlichen Beschaffung** erheblich zu erhöhen. So wurde zum einen empfohlen darauf hinzuwirken, dass in Gesetzen, Verwaltungsvorschriften und Erlassen von Ländern und Kommunen die Beachtung von Nachhaltigkeitskriterien für alle Produktgruppen in der Beschaffung zunehmend verpflichtend wird (Beispiel Berlin). Zum anderen könnten erhebliche Potenziale gehoben werden, indem Ressourceneffizienz-Aspekte in Rahmenverträgen des Bundes für alle Produktgruppen berücksichtigt werden (siehe bisherige Umsetzung für den Bereich von IKT-Produkten).

Neben diesen und weiteren Vorschlägen, die auf die Änderung von Marktstrukturen abzielen, wurde bezogen auf die Positionierung des Themas in politischen Prozessen wiederholt die Bedeutung der Allianz zwischen ressourcen- und anderen umwelt- und sozialpolitischen Zielen angeführt. Insbesondere bietet die Entwicklung von solcherart Motivallianzen das Potenzial, die Positionierung des Themas angesichts von Programm- und Agenda-Konkurrenzen zu verbessern. So wird mit diesem Ansatz begrenzten Kapazitäten bei Steuerungsakteuren ebenso wie bei Adressaten der Aktivitäten (z.B. der Handelsverband Deutschland im Bereich der Verbraucher- und Verbraucherinnenkommunikation) Rechnung getragen.

Des Weiteren stellte sich in manchen Interviews heraus, dass die Relevanz von ProgRes beziehungsweise von Zielen der Ressourcenschonung in anderen Politikfeldern wie z.B. der Wirtschaftspolitik als eher gering im Vergleich zu anderen Zielstellungen (wie z.B. Erhalt von Arbeitsplätzen, Rohstoffsicherheit) wahrgenommen wurde. Dies betraf auch die Bereiche Substitution von kritischen Rohstoffen und Zertifizierung von Rohstoffen. Zwar wurde von Interviewpartnern und -partnerinnen die Relevanz des Themas Ressourcenschonung allgemein als hoch wahrgenommen, für die tägliche Arbeit stehen aber auch für manche Interviewte andere Ziele und Politiken wie der Klimaschutz oder die Energiewende deutlich im Vordergrund.

Vor diesem Hintergrund erscheint eine Reflektion und Kommunikation darüber angezeigt, welchen Mehrwert ProgRes im Zusammenspiel mit anderen Programmen und Strategien besitzt und welche *zentralen* Anforderungen sich in den Schnittstellenbereichen speziell aus ProgRes ergeben. Die Optimierung dieser Schnittstellen könnte einen Ansatz darstellen, um mögliche Synergien noch effektiver zu erschließen: zum

Beispiel mit der Deutschen Rohstoffstrategie, dem Abfallvermeidungsprogramm und dem Nationalen Programm für Nachhaltigen Konsum sowie dem Klimaschutz.

Darüber hinaus ergibt sich aus den Interviews der Hinweis, dass eine **Fokussierung auf prioritäre Maßnahmen** die Effektivität von ProgRess insgesamt erhöhen könnte. Obwohl die Vielfalt der Gestaltungsansätze und das breit angelegte Portfolio der Zielbereiche durchaus als Stärke von ProgRess dafür betrachtet werden können, in die Breite der Gesellschaft hineinzuwirken und viele Handlungsakteure einzubeziehen, besteht hier andererseits ein Risiko der Verausgabung in eher kleinteiligen Einzelmaßnahmen, deren Wirkung kaum gemessen werden kann oder bisher nicht gemessen wird, während ihre Zuständigkeiten relativ unübersichtlich sind und die zeitliche Fertigstellung den Fortschreibungszyklus von ProgRess sprengen, so dass sie nicht als Erfolgsmeldungen kommuniziert werden können. Erfolge könnten besser erzielt und sichtbar gemacht werden, wenn einzelne Kernmaßnahmen stärker in den Vordergrund rücken, mit personellen und finanziellen Kapazitäten verstärkt würden und der Status quo über die Umsetzung regelmäßig kommuniziert würde. In diesem Sinne erschiene auch eine Verständigung auf Kriterien/Indikatoren für prioritäre Maßnahmen sowie deren Auswahl als ein naheliegender nächster Schritt, was eine Verfolgung von dann nachgeordneten Einzelmaßnahmen durchaus nicht ausschließt.

3.2.2 Zusammenfassung

Eine Zusammenfassung der Interviewergebnisse zu jeder der untersuchten Einzelaktivitäten befindet sich in Tabelle 9 (Anhang A.3). Im Folgenden werden die Ergebnisse nochmal maßnahmenübergreifend zusammengestellt.

Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRess

- ▶ Neun der 14 untersuchten Einzelmaßnahmen werden von den interviewten verantwortlichen Umsetzungsakteuren und -akteurinnen für sehr relevant bzw. zentral für die Zielerreichung im spezifischen Zielbereich von ProgRess eingeschätzt; die verbleibenden fünf werden für relevant gehalten.

Umsetzungsstand

- ▶ Die ausgewählten untersuchten 14 Einzelmaßnahmen von ProgRess befinden sich vorwiegend im Zeitplan.
- ▶ Bei fortlaufenden Aktivitäten sind diese nicht abschließend bewertbar.
- ▶ Die Umsetzung erfolgt teilweise ausschließlich über spezifische Forschungsprojekte bzw. Forschungsmittel, daraus ergeben sich finanzielle Restriktionen (siehe unten).
- ▶ Zwei der untersuchten Einzelaktivitäten weisen Verzögerungen auf.

Finanzielle Restriktionen

- ▶ Das Fehlen von eigenen Haushaltstiteln für die Umsetzung von ProgRess wird als ein Handlungsansätze übergreifendes Hemmnis wahrgenommen und kritisch vorgebracht.
- ▶ Die finanziellen Restriktionen wurden von den Interviewten insbesondere als bedeutsam bei den folgenden Handlungsansätze eingeschätzt: a) Kopplung staatlicher Vergünstigungen & Energie- und Umweltmanagementsysteme; b) Verbraucherinformationen; c) Stoffliche Verwertung von Kunststoffen/Getrennthaltung.

Indikatoren

- ▶ Die spezifischen benannten Indikatoren in den 14 Einzelmaßnahmen messen häufig nur Teilwirkungen der Handlungsansätze oder es sind gar keine Indikatoren zur Erfolgsmessung vorhanden.
- ▶ Diese werden aber, neben den Indikatoren einer Strategie als solcher, als weitere Legitimationsgrundlage und für die Kommunikation für wichtig erachtet.

Potenzielle Effekte in Unternehmen

- ▶ Drei der 14 ausgewählten Einzelmaßnahmen werden sehr relevante Wirkungen zugemessen (das sind: Kopplung staatlicher Vergünstigungen & Energie- und Umweltmanagementsystem; Verbraucherinformationen; Produktentwicklung).
- ▶ Drei Einzelmaßnahmen werden relevante Wirkungen zugeschrieben (öffentliche Beschaffung; NsB-Systeme; Vernetzung Abfallvermeidung; Nachhaltigkeitsprüfung Subventionen; Wirtschaftsförderung 4.0).
- ▶ Bei den acht anderen Einzelmaßnahmen waren den Interviewten aufgrund der laufenden Tätigkeiten und damit ausgeschlossenen ex-post-Betrachtung keine Einschätzung im Hinblick auf Wirkungen in den Unternehmen möglich.

Potenzielle Effekte bei Konsument(innen)

- ▶ Eine Maßnahme wurde für potenziell sehr relevant eingeschätzt (Verbraucherinformationen).
- ▶ Zwei wurden für relevant im Hinblick auf die Wirkungen auf Konsumenten und Konsumentinnen eingeschätzt (NsB-Systeme, Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen).
- ▶ Drei Einzelmaßnahmen wurden eher geringe Wirkungen zugeschrieben (Lieferketten; Vernetzung Abfallvermeidung; Leitfaden Nachhaltiges Bauen).
- ▶ Auch hier konnte bei acht anderen Einzelmaßnahmen keine Einschätzung vorgenommen werden.

Strategische Ansatzpunkte

- ▶ Die Erschließung der Synergien mit anderen Programmen (insbesondere Nachhaltiger Konsum, Abfallvermeidung, Klimaschutz) durch bessere Verschränkung war häufiger Bestandteil der Interviewergebnisse.
- ▶ Die strategische Weiterentwicklung und die Fokussierung der Aktivitäten zur Verbraucherkommunikation (z.B. zweiter Preis) soll hervorgehoben werden.
- ▶ Das Hinwirken auf die Reform umweltschädlicher Subventionen durch Anreize zur Ressourcenschonung anstatt des Ziels der Subventionsabschaffung wird empfohlen.
- ▶ Anreize zur Ressourcenschonung für profitorientierte große Marktakteure der digitalisierten Sharing Economy verbunden mit einer Subventionierung gemeinwohlorientierter Initiativen im Kontext Tauschen & Teilen (Nutzen statt Besitzen) sollten entwickelt werden.
- ▶ Die ressourceneffizienzorientierte öffentliche Beschaffung sollte gestärkt werden.

- ▶ Motivallianzen mit sozialpolitischen und zu anderen umweltpolitischen Zielen (weiter)entwickeln (z.B. Mehrwert der Ressourcenschonung für Klimaschutzaktivitäten der Adressaten; Verschränkung mit sozialen Innovationen).

Aus den vorgemachten Schlussfolgerungen werden die folgenden Thesen zum Mehrwert bzw. zu den Schwachstellen von ProgRes abgeleitet.

Mehrwert der Strategie

- ▶ **Relevanz:** Dass alle Einzelaktivitäten als relevant oder zentral für die Zielerreichung im jeweiligen Zielbereich eingeschätzt wurden, darf als Indiz für die Richtungssicherheit der Maßnahmen gewertet werden.
- ▶ **Effekte auf Unternehmen:** Die Interviewpartner und -partnerinnen erwarten in einer Reihe von Fällen relevante oder sehr relevante Effekte im Hinblick auf Ressourcenschonung, vor allem bei den Unternehmen.
- ▶ **Effekte auf Konsumentinnen und Konsumenten:** Relevante Potenziale für Konsumenten und Konsumentinnen werden vor allem bei Nutzen statt Besitzen-Systemen, Verbraucherinformationen und Subventionen gesehen.

Schwachstellen der Strategie

- ▶ **Umsetzungsstand:** Die meisten Aktivitäten sind fortlaufende Aktivitäten, deren Umsetzungsstand gegenwärtig nicht messbar ist.
- ▶ **Indikatoren** zur Messung der Wirkung auf Ressourcenschonung sind neben der übergeordneten Messung des Gesamtrohstoffverbrauchs nur für einen Teil der untersuchten Einzelmaßnahmen vorhanden, nämlich: Beschaffung, Abfall, Wiederverwendung und Verwertung und Subventionen.
- ▶ Zahlreiche spezifische **Hemmnisse** bestehen bei einzelnen Maßnahmen, die der Tabelle 9 zu entnehmen sind.

4 Empfehlungen zur Weiterentwicklung von ProgRes III

Aus den dargestellten Befunden ergeben sich Optionen zur Weiterentwicklung von ProgRes. Diese beziehen sich auf unterschiedliche Bereiche, nämlich die „Zielgruppenorientierung und Akteurseinbindung“, die „Prozesse und institutionellen Strukturen“ und die „inhaltlich-strategische Ausrichtung“ des Programms. Dabei nehmen die nachfolgenden Ausführungen auch eine Gesamtbetrachtung der Angemessenheit der Strategie vor dem Hintergrund des Anliegens der Verbesserung von Ressourceneffizienz durch die verschiedenen Ziel- und Akteursgruppen vor.

4.1 Empfehlungen zur Zielgruppenorientierung & Akteurseinbindung

Hinsichtlich Zielgruppenorientierung und Akteurseinbindung ergibt sich ein gemischtes Bild. So sind auf der einen Seite erhebliche Erfolge im Bereich von Netzwerkaktivitäten (NaRes, NeRes, VDI-ZRE) zu erkennen. Darüber hinaus zeigen die Untersuchungen, dass die bestehenden kooperativen Steuerungsformen wie insbesondere der stakeholder-orientierte Fortschreibungsprozess von ProgRes auf große Zustimmung unter den Adressaten stoßen.

Zugleich wurde von Interviewten wiederholt die geringe Adressierung der **Verbraucher und Verbraucherinnen** in ProgRes als ein Grund für die bislang unzureichende Wirkung des Programms auf die Senkung des Ressourcenverbrauchs pro Kopf eingestuft. Entsprechende Auswirkungen auf das Konsumverhalten von Verbraucherinnen und Verbrauchern könnten auf unterschiedlichem Wege erzeugt werden: etwa durch prägnantere Formen der Verbraucherkommunikation, durch Ressourcensteuern sowie durch eine Schärfung bzw. Neueinführung ordnungsrechtlicher Instrumente, etwa bezogen auf einzelne Bedürfnisfelder.

Mit Blick auf die Zielgruppe Bürgerinnen und Bürger sollte darüber hinaus der Bürgerdialog verstetigt werden, der bislang nicht als fortlaufender Handlungsansatz implementiert ist. Ein dauerhafter Beteiligungsprozess mit wechselnden Besetzungen kann einen Beitrag dazu leisten durch Einbindung Legitimation zu erzeugen und so die Akzeptanz von ressourcenpolitischen Interventionen, inklusive ordnungs- oder steuerrechtlichen Ansätzen, zu erhöhen und insgesamt die öffentliche Wahrnehmung der Ressourcenpolitik weiter zu stärken. Angesichts der erheblichen Polarisierungstendenzen in Deutschland zu unterschiedlichen politischen Fragen erscheint dieser Ansatz auch insgesamt hilfreich, um eine konstruktive politische Diskussionskultur zu stärken und Politikverdrossenheit entgegenzuwirken. Dabei sei auch noch einmal an die Akteursgruppen Schule, Aus- und Weiterbildung und Zivilgesellschaft erinnert, die auffallend gering vertreten waren bei der Online-Befragung, was ebenfalls eine Verstärkung von informativischen Instrumenten nahelegt.

Dabei ist natürlich zu berücksichtigen, dass der Bürgerdialog eine Einbindung von bürgerlichem Sachverstand und damit eine zusätzliche Legitimationsquelle für ProgRes darstellt, und nicht den unmittelbaren Outreach bzw. Adressierung von Konsumenten und Konsumentinnen im Blick hat. Nichtsdestoweniger enthält der Bürgerratschlag auch Empfehlungen, die z.B. das Problem der Verbraucherkommunikation tangieren.¹²

Auch die **Städte und Kommunen** sind im Kontext der Zielgruppenorientierung und Akteurseinbindung nach Einschätzung der Autoren nicht genügend im Fokus von ProgRes. Zum einen waren sie bei der Befragung als Teilnehmende relativ weniger repräsentiert, so dass hier gegebenenfalls die Kommunikation und Informationsvermittlung verstärkt werden sollte, zum anderen ist aufgefallen, dass Kommunen in der Befragung als unmittelbare Zielgruppe weniger benannt wurden. In den Interviews wurden die stärkere

¹² Eine detailliertere Analyse der Schnittstellen zwischen ProgRes und dem Programm zum Nachhaltigen Konsum findet sich in: Graaf und Jacob (2017) Ressourcenpolitik und Nachhaltiger Konsum Analyse der Anknüpfungspunkte zwischen Maßnahmen und Bedürfnisfeldern des Nationalen Programms für Nachhaltigen Konsum und ProgRes. PolRes 2 Kurzanalyse. Berlin, Forschungszentrum für Umweltpolitik.

Einbeziehung von Städten und Kommunen hingegen von mehreren Interviewpartnern ausdrücklich empfohlen.

Ressourceneffiziente Entscheidungen werden vor allem in den Kommunen gefällt oder nicht gefällt (z.B. öffentliche Beschaffung, nachhaltiges Bauen und Wohnen, Wirtschaftsförderung, Nutzen statt Besitzen-Systeme); Ressourceneffizienz stellt aber bislang aber keine Pflichtaufgabe für diese dar. Zudem sind kommunale Entscheidungsträger und Stadtverordnete in den meisten Fällen ehrenamtlich tätig, was die Beschäftigung mit über die Pflichtaufgaben hinausgehende Felder nicht erleichtern dürfte. Aus diesem Grunde sollten sie bei der Umsetzung dieser komplexen Herausforderungen, die häufig von schwierigen Zielkonflikten zwischen Finanzierungserfordernissen und Umsetzungsbereitschaft wie auch von Konkurrenzen zu anderen kommunalen Aufgaben geprägt sind, programmatisch unterstützt werden. Es besteht deutlicher Bedarf nach Verstärkung der Aktivitäten über die Netzwerkaktivitäten (wie z.B. Ressourceneffizienz vor Ort) hinaus.

Parallel zu einer entsprechenden Erweiterung der Zielgruppen und Verbesserung der Akteureinbindung von ProgRes, die zur Zielerreichung des Programms erforderlich erscheint, könnte das Programm von einer Verschlankung und Fokussierung profitieren. So wurde mehrfach in den Interviews darauf hingewiesen, dass eine Fokussierung oder Priorisierung von ausgewählten, besonders wirksamen Themenbereichen oder ressourcenintensiven Bedürfnisfeldern es ermöglichen würde, finanzielle und personelle Ressourcen effektiver einzusetzen.

Um eine Ausweitung der Zielgruppen mit einer Reduktion von Einzelmaßnahmen in Einklang zu bringen und eine Verwässerung der Ziele zu vermeiden, sollte für die Fortschreibung von ProgRes darauf geachtet werden, dass innerhalb der Zielbereiche eine systematische Priorisierung und Auswahl von Maßnahmen erfolgt. Angesichts der zzt. über 100 Gestaltungsansätze/Einzelmaßnahmen in ProgRes erscheint es möglich, beide in den Analysen hervorgetretenen Anforderungen an ProgRes III in Einklang zu bringen, nämlich die Erweiterung der Zielgruppen und die Fokussierung des Programms.

4.2 Empfehlungen zu Prozessen & institutionellen Strukturen

In besonderem Maße als positiv wurde von Befragten die in der deutschen Ressourcenpolitik zum Einsatz kommende kooperative Steuerung von ProgRes durch Bundesumweltministerium und Umweltbundesamt eingeschätzt. Des Weiteren wurden sowohl der stakeholderorientierte Fortschreibungsprozess von ProgRes, der tendenziell immer beteiligungsorientierter ausgeführt wird, als auch die Netzwerkaktivitäten wie NaRes, NeRes und VDI-ZRE von Befragten überwiegend positiv gewertet. Insbesondere der Informationsfluss und die Kooperation zwischen zuständigen Akteuren und Akteurinnen sowie Adressatinnen und Adressaten der Aktivitäten wurde als effektiv eingeschätzt. Dies führt hier zu der Empfehlung diese Form der Steuerung fortzuführen. Eine Möglichkeit der Ausweitung bestünde in der Verstärkung und stärkeren Sichtbarmachung der Bürgerdialoge (wie auch bereits in vorherigen Abschnitt schon angemerkt). Im Gegensatz zu den relativ prominenten Netzwerken wie NaRes und NeRes scheint das virtuelle Ressourceninstitut GERRI dessen Ziel es u.a. ist verschiedene Akteure entlang der Wertschöpfungskette sowie F&E-Kompetenzen und -Infrastrukturen in einem Teilbereich (Mineralien, Metalle) der Rohstoffbranche zu vernetzen, noch nicht sehr bekannt zu sein und könnte von einer stärkeren Bekanntheit profitieren.

Hinsichtlich der Verschränkung mit weiteren Politikfeldern ergibt sich ein gemischtes Bild. Einerseits maßen die Befragten ProgRes eine besonders unterstützende Rolle für die Umsetzung des Abfallvermeidungsprogramms, der Nachhaltigkeitsstrategie und des Programms Nachhaltiger Konsum zu. Im Umkehrschluss kann ein Interesse von Akteuren und Akteurinnen aus diesen Bereichen an einem Erfolg der ProgRes-Ziele bzw. eine Einbindung ressourcenpolitischer Aspekte in diese Bereiche als besonders wahrscheinlich eingestuft werden. Dies kann insbesondere für Fragen des nachhaltigen Konsums angenommen werden (und ist auch in den Ergebnissen des Bürgerdialogs erkennbar gewesen, wo die Verschränkungen der Ziele von den Bürgern und Bürgerinnen selbst vorgenommen wurden. Daher sollte die Frage geprüft

werden, welche ungenutzten Potenziale für eine stärkere strategische Kooperation zwischen diesen Bereichen bestehen und wie diese besser genutzt werden können.

Auch mit Blick auf die Bereiche der Energie- und Klimapolitik unterstützen die Ergebnisse die bereits bestehenden Bestrebungen, ProgRes besser mit diesen Politikfeldern zu verzahnen. Da die befragten Akteure und Akteurinnen besonders häufig angaben, mit diesen Bereichen zusammenzuarbeiten, lässt sich ein Bedarf nach Abstimmung und Integration der programmatischen Ziele konstatieren. Dabei wäre z.B. an die wechselseitige Bezugnahme auf die zentralen Ziele und Vorgaben in den Programmen/Strategien selbst zu denken, die über den (vermuteten) allgemeinen Konsens („wir wollen doch alle zur Umweltentlastung beitragen“) hinausgeht. Es zeigt sich andererseits nämlich die Entwicklung von Motivallianzen als erforderlich, um Konkurrenzen auf Seiten umweltpolitischer Akteure, Institutionen, Programme und in der Prominenz bestimmter umweltpolitischer Ziele vor dem Hintergrund ihrer vermeintlichen Dringlichkeit (z.B. Klimawandel, Energiewende) sowie eine Überfrachtung der Adressaten mit Säulenziele und Zielkonflikten zu vermeiden (i.S. von „ohne Ressourcenschonung kein Klimaschutz“).

Als ein kritischer Punkt in diesem Kontext stellte sich in den Interviews zum Beispiel die bislang weitgehend arbeitsteilig organisierten institutionellen Infrastrukturen in den Bereichen Abfallwirtschaft und Rohstoffgewinnung dar sowie die damit verbundenen Akteurskonstellationen. Beispielsweise beziehen sich nachhaltigkeitsbezogene Projekte der BGR laut Aussagen im Interview eher auf (nichtsdestoweniger notwendige) soziale Verbesserungen beim Rohstoffabbau, weniger auf unmittelbare Ressourceneffizienzverbesserung. Eine Integration von Abfall- und Ressourcenpolitik erscheint wiederum aufgrund der bisher weitgehend getrennten Zuständigkeiten und Aktivitäten schwierig, die sich in fast allen zuständigen Behörden von der nationalen bis zur kommunalen Ebene findet. Die Themenintegration wird zudem durch ein Konkurrenzverhältnisse der Verbände und Unternehmen im Bereich der Abfall- und Recyclingbranche erschwert. Die Lösung der Frage, wie Ressourceneffizienz in diesen Bereichen trotz der teils unübersichtlichen Zuständigkeiten und Akteurskonstellationen gesteigert werden kann, sollte daher für den Fortschreibungsprozess zu ProgRes III als eine zentrale Aufgabe aufgefasst werden.

Weitere Herausforderungen für ProgRes III bestehen darin, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass die Wirksamkeit der Aktivitäten insgesamt erhöht wird. Dies betrifft *erstens* die finanzielle Ausstattung von ProgRes-Aktivitäten. Da diese bislang nicht mit eigenem Budget unterlegt sind, fehlen in vielen Fällen die Kapazitäten zu einer konsequenten Umsetzung bzw. zur Beachtung von Ressourceneffizienzbelangen. *Zweitens* impliziert die überwiegend projektformige Finanzierung von wesentlichen Hebeln (z.B. Verbraucherkommunikation, Subventionsprüfung) und institutionellen Elementen (z.B. Monitoring des Rohstoffverbrauchs) für ProgRes Beschränkungen, da auch personelle Kontinuität einen wichtigen Erfolgsfaktor darstellt. *Drittens* erschweren Mängel in der Datenbasis wie beispielsweise fehlende Indikatoren oder Diskontinuitäten in der Datenerhebung die Legitimation der einzelnen Maßnahmen sowie den Beitrag zur öffentlichen Wahrnehmung. *Viertens* mangelt es bislang an einer Priorisierung von ProgRes-Maßnahmen und an der öffentlichkeitswirksamen Kommunikation dieser Aktivitäten, so dass ein Budget für eine solche Form von übergeordneter Kommunikation als empfehlenswert erscheint. Letztere wäre nicht zuletzt Voraussetzung, um ein höheres Interesse seitens Bürgern und Bürgerinnen und Konsumenten und Konsumentinnen für zentrale ressourcenpolitische Fragen zu generieren.

Vor diesem Hintergrund ist anzunehmen, dass die folgenden fünf Ansatzpunkte die Effektivität von ProgRes III erhöhen würden:

- erstens: dauerhafte, nicht-projektformig angelegte institutionelle Strukturen,
- zweitens: eine Hinterlegung von ProgRes-Aktivitäten mit eigenem Budget,
- drittens: eine Priorisierung der Aktivitäten,

- viertens: eine öffentlichkeits- und medienwirksame Kommunikation der prioritären Aktivitäten (die sich auf zusätzliche finanzielle Mittel stützen können müssten) und
- fünftens: die weitere Verbesserung der Datengrundlage bzw. die Schließung von Datenlücken.

4.3 Empfehlungen zur Ausrichtung der Strategie

Obwohl ProgRes auch maßgeblich Forschungs- und Innovationsförderungsansätze beinhaltet, stellt sich auf Basis der durchgeführten Analysen in den drei Arbeitspaketen aus inhaltlich-strategischer Sicht insbesondere der bisherige Fokus von ProgRes auf freiwillige, weiche, unverbindliche Instrumente für Angebots- und Nachfrageseite als ein Schwachpunkt des Programms dar.¹³ Das in der Nachhaltigkeitsstrategie angelegte und mit ProgRes I und II und den hinterlegten Maßnahmen und Aktivitäten verfolgte Ziel, die Rohstoffproduktivität bis zum Jahr 2020 zu verdoppeln, wird aller Voraussicht nach nicht erreicht werden. Um jedoch in Zukunft die sehr wahrscheinlich erforderlich werdende Senkung von gesamtwirtschaftlichen und pro-Kopf-Ressourcenverbräuchen zu erzielen, bedarf es verbindlicherer Instrumente und stärkerer Anreize. Dies umfasst fiskalpolitische Instrumente wie etwa den dringenden Umbau umweltschädlicher Subventionen in Richtung von Anreizen für Ressourcenschonung, ebenso wie regulatorische Ansätze. Obwohl diese Evaluation nicht in erster Linie das Ziel hatte inhaltlich-instrumentelle Gestaltungsoptionen zu erarbeiten, so haben die Befragung sowie die Interviews zahlreiche produktive Erkenntnisse dazu geliefert.¹⁴

Um entsprechende politische Rahmenbedingungen zu entwickeln bedarf es auch einer Veränderung von Akteurskonstellationen bzw. einer ausreichenden Unterstützung solcher Maßnahmen aus der Bevölkerung und – soweit wie möglich – aus Teilbereichen der Wirtschaft. Diesbezüglich hat die Online-Befragung unter anderem ergeben, dass auch aus Sicht der Akteursgruppe Wirtschaftsunternehmen/-verbände und Handwerksbetriebe fehlende ökonomische Anreize ein besonders häufig genanntes Hemmnis darstellt und in dieser Akteursgruppe für die Einführung entsprechender finanzieller Anreize/Steuervergünstigungen plädiert wird. Dieser bemerkenswerte Umstand wurde auch in Interviews bestätigt, wobei dabei sicherlich eher an belohnende als an sanktionierende Anreize gedacht wird.

Um verstärkt fiskal- und ordnungspolitische Instrumente einzuführen erscheint indes ein Punkt zentral, der von mehreren Befragten bemängelt wurde: nämlich das Ausbleiben einer offensiven Thematisierung der Grund- und Zielkonflikte der Ressourcenpolitik mit einer übergreifenden, wachstumsorientierten Wirtschaftspolitik und einer oft reaktiven Beschäftigungspolitik, die dazu führen, dass bisher zu wenige ordnungspolitische und praktisch keine steuerpolitischen Instrumente eingeführt worden sind. Die Frage, wie die Grund- und Zielkonflikte strategisch durchdacht und konzertiert thematisiert werden können, erscheint als eine weitere Herausforderung für die Fortschreibung von ProgRes und die Weiterentwicklung der Ressourcenpolitik. Auch wenn hierzu umfassendere politisch-strategische Überlegungen erforderlich sind, könnten trotzdem auch kurzfristig erste Schritte in diese Richtung gegangen werden: beispielsweise durch eine strategische Thematisierung der Grundkonflikte in den Bürgerdialogen oder in den bestehenden Netzwerken.

Inhaltlich stellen sich an ProgRes III darüber hinaus die folgenden Anforderungen: Die Themen Digitalisierung und Kreislaufwirtschaft sollten sehr viel stärker aufgegriffen und in die Gesamtprogrammatik integriert werden. Diese in allen Befragungsbereichen (Interviews und Onlinebefragung) häufig geäußerte Ansicht wird von den Autoren unterstützt, zumal sich die bisherige Thematisierung von Digitalisierung auf die ressourceneffiziente Informations- und Kommunikationstechnik beschränkt. Angesichts einer

¹³ Im Rahmenprogramm FONA fördert das BMBF die Entwicklung von nachhaltigen Technologien und Lösungen. Der Forschungsschwerpunkt „Ressourceneffizienztechnologien“ umfasst Rohstoffintensive Produktionsprozesse (r2), Strategische Metalle und Mineralien (r3), Bereitstellung wirtschaftsstrategischer Rohstoffe (r4), Impulse für industrielle Ressourceneffizienz (r+Impuls).

¹⁴ Die Leistungsbeschreibung sah vor: „Dabei geht es insbesondere um Empfehlungen für den weiteren Prozess der Strategie, weniger um die instrumentelle Ausgestaltung der Ressourcenpolitik.“

Situation, in der die größten globalen Konzerne dem digitalen Bereich erwachsen und beispiellose Zuwachsraten (unter anderem mit neuen Formen von Werbung, Verbraucherkommunikation und Beschleunigung des Handels) erzielen, muss der Zusammenhang mit dem Ressourcenverbrauch durch Digitalisierung sowohl im Kontext der Hardware und Infrastrukturen als auch im Bereich der Wirkungen auf das Verbraucherverhalten und potenzielle Wachstumseffekte dringend thematisiert werden.

Im Kontext der Kreislaufwirtschaft wiederum bietet die Digitalisierung für die Erfassung und Bewertung von Stoffströmen und Umweltbelastungen sowie auch im Kontext der Substitution von kritischen Rohstoffen und des Handels von Sekundärrohstoffen und anderen Wertstoffen völlig neue Möglichkeiten, die der Ausgestaltung, Regulierung und Unterstützung bedürfen. Mit ihren komplexen Anforderungen an eine konsistente Umsetzung insbesondere mit Blick auf den institutionellen Rahmen und konkrete Zielstellungen ist dies bisher jedoch noch nicht ausreichend adressiert.

Nicht zuletzt müsste die internationale Dimension noch stärker in den Blick genommen werden, da ProgRes zwar national ausgerichtet ist, Wertschöpfungsketten und Externalitäten jedoch (auch) international sind und durch steigende Rohstoffimporte zunehmend internationaler werden. Hier stellt sich auch die Fragen nach einer stärkeren Verknüpfung der Ressourceneffizienz mit sozialpolitischen Fragen, wie sie in den Sustainable Development Goals formuliert werden, die nichtsdestoweniger Geltung für den nationalen Bereich beanspruchen können.

5 Anhang

A.1 Überblick über die Antworten zu offenen Fragen der Online-Befragung

Im Folgenden werden die Antworten zu denjenigen Fragen aus der Online-Befragung zusammengefasst, die entweder offen gestellt waren, oder eine Kombination aus geschlossenen und offenen Elementen beinhalteten.

a) Warum das Programm eine bzw. keine zentrale Rolle einnehmen sollte

(Clustering der Antworten zur Frage [4.6], warum das Programm eine zentrale oder keine zentrale Rolle einnehmen sollte; insg. 91 Angaben)

- ▶ Begründungen dafür, dass ProgRes eine zentrale Rolle spielen sollte
 - Reduzierter Materialkonsum hat positive Auswirkungen auf andere Programme.
 - Weil Ressourcenschonung eine wichtige Grundlage für die Zielerreichung fast aller anderen Programme darstellt!
 - Der Gedanke der Ressourceneffizienz und was diese bedeutet muss viel tiefer in der Gesellschaft verankert werden. Ressourceneffizienz über den gesamten Lebenszyklus von Produkten und Dienstleistungen als Konzept ist zu wenig bekannt. Ressourceneffizienz ist DER Weg zu mehr Umwelt- und Klimaschutz.
 - Ressourceneffizienz bzw. Ressourcenschonung vereint eine Vielzahl der Themen o.g. Strategien und könnte daher als Dachprogramm für Synergien sorgen, die momentan noch nicht erschlossen sind.
 - Im Sinne einer ganzheitlichen Herangehensweise sollte bei allen Strategien der Ressourcenverbrauch entlang des gesamten Produktlebenszyklus eine zentrale Rolle spielen und damit auch die Steigerung der Ressourceneffizienz als eine Strategie zur Begrenzung des Ressourcenverbrauchs.
 - Da Ressourceneffizienz der wesentliche Hebel ist, um mittelfristig ohne Einschränkung von Lebensstandards den Zielen wie Klimaschutz und Nachhaltigkeit gerecht zu werden. ProgRes sollte dabei nicht nur Ziele definieren, sondern auch Maßnahmen voranbringen.
 - Um seinem Namen gerecht zu werden, denn momentan wird nur ein kleiner Ausschnitt an natürlichen Ressourcen in ProgRes berücksichtigt.
 - Das Programm muss mit der begleitenden Gesetzgebung und wirtschaftlichen Realitäten synchronisiert sein. Das geht nur, wenn es insbesondere in den Bereichen Abfallvermeidung und Nachhaltigkeit auch eine besondere Rolle einnimmt.
- ▶ Begründungen dafür, dass ProgRes keine zentrale Rolle spielen sollte
 - Fehlende Begriffsdefinition der Ressourceneffizienz
 - Fehlende Trennung zwischen nationalen und internationalen Belangen
 - Fehlende Bewertungsmethodik der Ressourceneffizienz

- Fehlende / falsche Grundannahmen
- Keine Darlegung der Effizienzsteigerungen der vorgeschlagenen Maßnahmen
- Keine Überprüfung der Lenkungswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen
- Nicht alle relevanten Ressourcen werden berücksichtigt
- Nicht kompatibel mit der EU-Strategie für ein ressourceneffizientes Europa
- Ideologische Prägung
- Planwirtschaftliche Tendenzen
- Ökonomische Instrumente führen zu Wettbewerbsverzerrungen
- Kein Bezug zur aktuellen technischen Normung

b) Hemmnisse für einen stärkeren Erfolg der jeweiligen Aktivität(en) im Bereich der Ressourceneffizienz

Tabelle 4: Hemmnisse für einen stärkeren Erfolg der jeweiligen Aktivitäten im Bereich der Ressourceneffizienz (Mehrfachnennungen möglich)

[6.3] Was sind aus Ihrer Sicht Hemmnisse für einen stärkeren Erfolg Ihrer Aktivität(en) im Bereich der Ressourceneffizienz?		
Antwort	Anzahl	Prozent
Kein ökonomischer Anreiz	99	48,8%
Komplexität der Herausforderungen	94	46,3%
Politische Rahmenbedingungen unzureichend / Bereich zu wenig reguliert	77	37,9%
Administrative Hürden bei der Umsetzung von Ressourceneffizienzaktivitäten	72	35,5%
Schlechte Informationsbasis	70	34,5%
Unzureichende Innovations- / Investitionsförderung	48	23,6%
Kapitalmangel	43	21,2%
Reboundeffekte kompensieren Erreichtes	42	20,7%
Sonstiges	41	20,2%
Keine Antwort	7	3,4%
Angaben insgesamt (durch Mehrfachnennungen)	593	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Folgende weitere Hemmnisse wurden von den Befragten unter „Sonstiges“ benannt (Zusammenfassung):

- ▶ Personelle bzw. finanzielle Ressourcen
- ▶ Fehlender politischer Wille / Gesetzgebung
- ▶ Rechtliche Rahmenbedingungen

- ▶ Ungelöste Zielkonflikte
- ▶ Bürokratische Hürden
- ▶ Inkonsequenzen
- ▶ Fehlendes Verständnis von CEOs und anderen Abteilungen in beratenen Unternehmen
- ▶ Vollzugsdefizite / fehlende oder zu schwache Sanktionen bei Verfehlung von EU-Regulierungen
- ▶ Unzureichende Kommunikation
- ▶ Durchdringungsgrad zu niedrig (Anzahl Förderungen pro Jahr auf Anzahl alle Unternehmen)
- ▶ Öffentlicher Widerstand
- ▶ Konkurrenz zwischen den Strategien (Energiewende, usw.)
- ▶ Naturschutzeinengung
- ▶ Schlechtes Kosten-Nutzen-Verhältnis zwischen Investition und Einsparung
- ▶ Unverbindlichkeit des Programms
- ▶ Unzureichende Beratungsförderung zur Stimulation von Erstanalysen in den Unternehmen

c) Anregungen, um diese Hemmnisse zu reduzieren (gruppierte Antworten)

Tabelle 5: Anregungen zur Reduktion der Hemmnisse (Offene Frage)

[6.4] Haben Sie Anregungen, um die Hemmnisse zu reduzieren?		
Antwort	Anzahl	Prozent
Begriff Ressourceneffizienz schärfen	17	7,2%
Ökonomische Instrumente einführen um Anreize zu schaffen (Steuern, Subventionen, CO ₂ -Abgabe, Materialabgabe)	13	5,5%
Bewertungsmethodik der „Ressourceneffizienz“	12	5,1%
Rechtliche Instrumente einführen (z.B. Verbote von bestimmten Produkten, Regulierung z.B. im Bereich Recycling)	11	4,7%
Gesellschaft über Ressourceneffizienz informieren /sensibilisieren, Bewusstsein stärken	10	4,3%
Vereinfachungen für Unternehmen (insbes. Antragsstellung)	10	4,3%
Praktische, konkrete Anregungen (u.a.): <ul style="list-style-type: none"> • Förderprogramm GoEffizient wieder aktivieren • verbindliche Vorgaben für die Verwendung von Recyclingpapier mit Blauen Engel aufnehmen • Nachhaltige Produkte vergünstigen • Zulassung und Bevorzugung von (Ersatz-) Baustoffen bei öffentlichen Bauleistungen • Grundlagendaten einfacher zugänglich machen (Strom, Wasser, Gas) 	8	3,4%

<ul style="list-style-type: none"> • Lange Transportstrecken vermeiden, regionale Lösungen zu Wiederverwendung und Entsorgung anbieten 		
Freiwillige Ansätze stärken	6	2,6%
Bundesweite Vereinheitlichung/ Harmonisierung von Finanzierungen, Förderungen, Regelungen	5	2,1%
Paradigmenwechsel in Politik: Nachhaltigkeit als Ziel der Politik	5	2,1%
Höhere Finanzierung	4	1,7%
Forschung im Bereich Ressourceneffizienz ausbauen/ fördern	4	1,7%
Kooperationen und Netzwerke, Zusammenarbeit fördern	4	1,7%
Hemmnisse im Bausektor reduzieren	2	0,9%
Ressourceneffizienz als sektorübergreifendes Thema behandeln	2	0,9%
Fokussierung auf Instrumente und Maßnahmen aus ProgRes die das größte langfristigen Potenzial haben	2	0,9%
Sonstiges Bekanntheitsgrad von ProgRes steigern Zugang zu reinen Energieeffizienzmaßnahmen leichter (geringerer Komplexitätsumfang) als umfangreichere Ressourceneffizienzmaßnahmen	16	6,8%
Keine Antwort	100	49,3%
Angaben insgesamt (durch Mehrfachnennungen)	231	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

d) Faktoren für einen stärkeren Erfolg der Aktivitäten im Bereich Ressourceneffizienz

Tabelle 6: Faktoren für einen stärkeren Erfolg der Aktivitäten im Bereich der Ressourceneffizienz (Mehrfachnennungen möglich)

[6.5] Was sind aus Ihrer Sicht Faktoren für den Erfolg Ihrer Aktivität(en) im Bereich Ressourceneffizienz?		
Antwort	Anzahl	Prozent
Produktive Zusammenarbeit mit anderen Akteuren	125	61,6%
Gute Informationsbasis / -politik	115	56,7%
Finanzielle Anreize / Steuervergünstigungen	96	47,3%
Klare rechtliche Vorgaben	92	45,3%
Ausreichendes Kapital / Fördermittel	89	43,8%
Administrative Unterstützung zur Umsetzung von Ressourceneffizienzaktivitäten	88	43,3%
Angemessene Innovations- / Investitionsförderung	85	41,9%
Steigende Branchenstandards	69	34,0%
Verbindliche Ziele und Fristen	66	32,5%
Sonstiges	15	7,4%
Keine Antwort	8	3,9%
Angaben insgesamt (durch Mehrfachnennungen)	848	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

Neben den oben aufgelisteten Erfolgsfaktoren wurden von den Befragten die folgenden weiteren Erfolgsfaktoren unter „Sonstiges“ benannt:

- ▶ **Finanzielle und personelle Faktoren**
 - Ökonomische Anreize / höhere Preise
 - FuE-Förderung
 - korrekte Preissignale (Internalisierung externer Kosten) als finanzieller Anreiz
 - Rohstoffbesteuerung
 - zusätzliches Personal
- ▶ **Wissensmanagement: Informationskampagne und Bereitstellung eines Informations- / Best-Practice-Portals**
- ▶ **Langfristige Präsenz und Zusammenarbeit mit Stakeholdern**
- ▶ **Themen- und ressortübergreifende Aktivitäten (Umwelt, Wirtschaft, LaWi/FoWi, Bildung & Forschung, Entwicklung)**
- ▶ **Förderlandschaft bundesweit einheitlich gestalten**

- ▶ Infrastruktur z.B. Breitbandausbau, um digitale Vernetzung zu ermöglichen
- ▶ Begrenzungen verschärfen
- ▶ Harmonisierung
- ▶ Klare Ziele, bessere Randbedingungen
- ▶ Schwerpunkt auf Suffizienz legen

e) Anregungen, um die Erfolgsfaktoren zu stärken (gruppierte Antworten)

Tabelle 7: Anregungen zur Stärkung der Erfolgsfaktoren (Offene Frage)

[6.6] Haben Sie Anregungen, um Erfolgsfaktoren zu stärken?		
Antwort	Anzahl	Prozent
Fehlende Definition von „Ressourceneffizienz“ & fehlendes Bewertungssystem	13	6,3%
Politisch-rechtlichen Rahmen schaffen (rechtliche Vorgaben, Verbote)	9	4,4%
Signifikante ökonomische Anreize, (z.B. Energiesteuern, MwSt auf Materialien)	7	3,4%
Bereitstellung von personellen / finanziellen Ressourcen	5	2,4%
Förderung langfristiger Aktivitäten, konkrete Ziele	4	1,9%
Staatliche Institutionen als Vorbilder für private Unternehmen (z.B. öffentliche Beschaffung)	2	1,0%
Klarheit für Akteure / Verpflichtung zur Transparenz	2	1,0%
Ausbau von Netzwerken auf Bundesebene	1	0,5%
Integration der Ressourceneffizienz in Ausbildung und Lehre	1	0,5%
Potenziale der Digitalisierung für mehr Ressourceneffizienz nutzen	1	0,5%
Administrative Vereinfachung bei Wiederverwendung von Gütern	1	0,5%
Ressourcenpolitik sozialverträglich gestalten	1	0,5%
Kommunikation erfolgreicher Umsetzungsbeispiele	1	0,5%
Praktische, konkrete Anregungen: Einführung von Nachhaltigkeitschecks als Standard bei der Entscheidungsfindung	1	0,5%
Vorgaben für den Einsatz von Recyclingpapier mit dem Blauen Engel Registrierpflicht für kritische Materialien	1	0,5%
	1	0,5%
Sonstiges	11	5,3%
Keine Antwort	137	69,9%
Angaben insgesamt	203	

Quelle: Eigene Zusammenstellung

A.2 Überblick über die Interviewergebnisse zu Umsetzungsmechanismen

Die folgenden Tabellen bietet eine Gesamtübersicht der Interviewergebnisse zu den Untersuchungen der Umsetzungsmechanismen.

Tabelle 8: Zusammenstellung und Vergleich der Umsetzungsmechanismen auf Basis der Interviewergebnisse

Interviewergebnisse Umsetzungsmechanismus	Aufgabe	Ressourcen-ausstattung	Bewertung zur Zielerfüllung des Umsetzungsmechanismus	Kritische Aspekte (im Hinblick auf die Ziele des Umsetzungsmechanismus)	Verbesserungspotenzial (im Hinblick auf ProgRess III)
(1) Steuerung ProgRess (BMU und UBA)	fachliche Begleitung der Umsetzung von ProgRess seit 2011, teilweise Betreuung/ Überwachung der eingeleiteten Maßnahmen sowie Entwicklung und Betreuung von Netzwerken	kein direktes Budget festes & befristetes Personal	Rohstoffproduktivität entwickelt sich positiv enorme Breitenwirkung erzielt Beitrag zu Transformationsprozessen gelingt gut Fortschreibungsprozess als reflexiver Politikprozess funktioniert sehr gut gute Kooperation der beteiligten Akteure und Akteurinnen herausragende engagierte Personen institutioneller Unterbau und frühe Einbindung von Stakeholdern	Finanzierungsdefizite, keine feste personelle Ausstattung interministerieller und intraministerieller Wettbewerb, (Haus)Markenbildung Komplexe Zuständigkeiten, z.B. Bund-Länder-Ebene	Strategische (Gesamt)-Ausrichtung & Schnittstellen zu anderen Programmen Wichtigkeit des Ressourceneinsatzes auf verschiedenen Handlungsebenen noch nicht hinreichend wahrgenommen Einführung „harter“ Instrumente
(2) Fortschreibung ProgRess (u.a. durch Bürgerdialog)	Bürgerbeteiligungsverfahren in 2015, Ziel: dezierte Bürger- und Bürgerinnenmeinungen einholen und Vorschläge für	projektförmig, Re-FoPLAN Projektmittel,	Vorschläge teilweise in ProgRess II eingeflossen Themen lagen aber quer zur ProgRess-Struktur	kurzfristige Ausschreibungen	dauerhafte Implementierung eines Bürgerdialogs sinnvoll

Interviewergebnisse Umsetzungs- mechanismus	Aufgabe	Ressourcen-ausstat- tung	Bewertung zur Zielerfü- lung des Umsetzungs-me- chanismus	Kritische Aspekte (im Hinblick auf die Ziele des Umsetzungsmechanis- mus)	Verbesserungspotenzial (im Hinblick auf ProgRes III)
	Umsetzungsmaßnahmen aus Bürgersicht zu entwickeln); 5 Bürgerwerkstätten mit insg. 60 TN plus Online-Dialog		hohe Motivation der Beteiligten intensive Informationspolitik und Kommunikation	Auslösung zur Verbesserung der Repräsentativität erforderlich	
(2) Fortschreibung ProgRes – (u.a. durch Umsetzungsworkshops)	Einbindung der Fachexpertise (ca. 10-30 Personen aus unterschiedlichen Organisationen, ähnliche Zusammensetzung wie NaRes, d.h. Wirtschaft, Finanzen, Agrar usw.	projektförmig	Institutionell gelungen, die betroffenen Ressorts an Bord zu holen - Etablierung des Politikfeldes gelungen	Weitere Themenkomplexe müssen eingeordnet werden, z.B. Kreislaufwirtschaft	Hauptfördermittel beim VDI-ZRE Zielkonflikte in Gesamt-Programm und -Politik Konsum pro Einwohner zu senken nicht gelungen Konsumenten und Konsumentinnen werden nicht „bespielt“ Einbindung der Landesebenen, Betriebe und Internationalisierung positiv, aber industrieintereresse geleitet
(2) Fortschreibung ProgRes - (u.a. durch GERRI)	virtuelles Ressourceninstitut soll Rohstoffbranche insbesondere im Hinblick auf Mineralien bzw. metallhaltige Rohstoffe repräsentieren (seit 2015)	Projektförderung und Eigenmittel; nur Ansprechpartner	Datenbank erfolgreich, wird kontinuierlich verbessert, viele Anfragen gute Vernetzung global, europäisch, regional personelle / technische Voraussetzungen für	Finanzierungsunklarheiten nach Förderperiode business model steht noch nicht fest kein Budget zur Vergabe von Forschungsvorhaben	

Interviewergebnisse Umsetzungsmechanismus	Aufgabe	Ressourcen-ausstattung	Bewertung zur Zielerfüllung des Umsetzungsmechanismus	Kritische Aspekte (im Hinblick auf die Ziele des Umsetzungsmechanismus)	Verbesserungspotenzial (im Hinblick auf ProgRes III)
(3) Nationale Plattform Ressourceneffizienz (BMU und 40 Akteure/Verbände)	Koordination des Informationsaustauschs zu Ressourceneffizienzaktivitäten der zuständigen Bundesministerien, des Auswärtigen Amts, Wirtschaftsverbände, Umwelt- und Verbraucherschutzverbände sowie Gewerkschaften und kommunale Spitzenverbände (seit 2015)	Geschäftsstellenfunktion projektformig ausgelagert	<p>erfolgreiches Agieren am Markt gegeben</p> <p>klare Zielrichtung des BMU (Senkung des Rohstoffverbrauchs; Akteure und Akteurinnen zusammenbringen)</p> <p>zentrale Vorarbeiten des UBA</p> <p>externe Faktoren: Exportbeschränkung von China</p> <p>wichtige parallele Initiativen der Industrie - wachsender Konsens</p> <p>als Informationssystem und für eine breite Diskussion der Akteure und Akteurinnen</p>	<p>Zuständigkeiten für nationale und internationale Angelegenheit arbeitsteilig organisiert</p> <p>Vernetzung mit Abfallwirtschaft, mehr Verbindlichkeit in der gegenseitigen Berichterstattung</p>	<p>zu viele freiwillige Maßnahmen</p> <p>es fehlt an Budget und Ressourceneffizienz-Förderprogrammen</p> <p>Energiethema in der Öffentlichkeit stärker präsent</p> <p>Produktionsprozesse stärker regulieren</p> <p>Aussetzung der Beratungsgut-scheine wg. Kritik des Bundesrechnungshofes</p> <p>Rohstoffproduktivitätsziel wird nicht erreicht</p>
(4) Netzwerk Ressourceneffizienz (Koordination VDI-ZRE und 30-40 Partner)	Gründung 2007, seit 2011 koordiniert fachübergreifend und praxisorientiert Know-how und Erfahrungen zu ressourcenschonender Produktion, Produkten und Management; Information	Dienstleistungsauftrag (NKI-Mittel) in den Kommunen kein Personal für Ne-Ress	z.B. „Ressourceneffizienz vor Ort“ (37 Veranstaltungen, 1.600 Teilnehmende, davon 39% aus Unternehmen) ist ein Erfolgsmodell, Nachfrage ist sehr groß	<p>Offene Frage: Was kommt in den Unternehmen an und was wird eigentlich umgesetzt?</p> <p>Einbindung von inaktiven Mitgliedern</p>	Digitalisierung als wichtigstes Zukunftsthema muss aufgegriffen werden; insbesondere die Frage der Vorteile für Unternehmen und Ressourceneffizienz durch Digitalisierung und Industrie 4.0

Interviewergebnisse Umsetzungsmechanismus	Aufgabe	Ressourcen-ausstattung	Bewertung zur Zielerfüllung des Umsetzungsmechanismus	Kritische Aspekte (im Hinblick auf die Ziele des Umsetzungsmechanismus)	Verbesserungspotenzial (im Hinblick auf ProgRes III)
	<p>und Vernetzung unterschiedlicher Akteure und Akteurinnen</p>		<p>Konferenzen sehr gut und professionell</p>	<p>Veranstaltungen immer in Berlin (schwierig für manche KMU/Kommunen); mehr regionale Veranstaltungen</p> <p>hohe Such- und Informationserfordernisse; Transparenz müsste erhöht werden</p> <p>VDI ZRE sehr sichtbar, aber kaum Werbung für die Netzwerkkonferenz – öfter und rechtzeitiger</p>	
<p>(5) VDI-Zentrum für Ressourceneffizienz (VDI-ZRE, Multiplikatoren /KMU)</p>	<p>Projekt im Rahmen der Nationalen Klimaschutzinitiative des BMU und bündelt das verfügbare technische Wissen über den effizienteren Verbrauch von Material und Energie; Beratung mittelständischer Unternehmen</p>	<p>NKI-Mittel; 20 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen</p> <p>alle 4 Jahre Neu-Ausschreibung</p>	<p>Nutzung der Arbeitsmittel sehr erfolgreich</p> <p>gute Vernetzung mit Bund & Ländern, Agenturen</p> <p>VDI-ZRE ist <i>der</i> Kommunikationshub, Label VDI trägt zur Glaubwürdigkeit bei</p> <p>Zugriff auf insgesamt 12.000 Berater und Beraterinnen, sehr starkes Netzwerk</p>	<p>Wiederaufnahme von Förderprogrammen</p> <p>weitere Ministerien einbinden (z.B. BMBF) und Förderprogramme entwickeln</p>	<p>Landesstrategie Baden-Württemberg als progressives Positiv-Beispiel</p> <p>stärkere Adressierung von Zielkonflikten</p> <p>Offenheit für neue Themen bewahren</p>

Interviewergebnisse Umsetzungsmechanismus	Aufgabe	Ressourcen-ausstattung	Bewertung zur Zielerfüllung des Umsetzungsmechanismus	Kritische Aspekte (im Hinblick auf die Ziele des Umsetzungsmechanismus)	Verbesserungspotenzial (im Hinblick auf ProgRes III)
			Hohe Professionalität der Kommunikation und Informationsbereitstellung		
(6) Monitoring ProgRes (u.a. Destatis)	Berechnung von Daten zur Rohstoffnutzung in Deutschland; dabei sind die Indikatoren vorgegeben	auftragsbezogene Mittelzuweisung, befristet weitere Drittmittel für Bericht zur Nutzung der natürlichen Ressourcen; 1-2 Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen für Projekt	die im Projekt festgelegten Ziele werden erfüllt; aber Datenmaterial hat Schwächen hinsichtlich Konsistenz und Detaillierungsgrad D ist fortschrittlich in der Berechnung der Ressourcenproduktivität	in ProgRes finden sich weitere Indikatoren zur Kreislaufwirtschaft, die bislang nicht erhoben werden personelle Kontinuität derzeit hohe Such- und Informationsanfordernisse	Bundesgesetz zur Erhebung von Daten wünschenswert Einbindung der Bundesländerebene bei der Datenerhebung Festlegung zentraler Indikatoren

Quelle: Eigene Zusammenstellung

A.3 Überblick über die Interviewergebnisse zu Einzelmaßnahmen

Tabelle 9: Zusammenstellung und Vergleich der Einzelmaßnahmen auf Basis der Interviewergebnisse

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRes	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
Einsetzen für die Einhaltung von sozialen und ökologischen Mindestanforderungen bei der Produktion und in den Lieferketten von nach Deutschland importierten Rohstoffen und Gütern / [1]	Vorwiegend im Zeitplan **	**	**	**	Nein **	Fehlende institutionelle Kapazitäten vor Ort in Partnerländern (z.B. zu wenig qualifiziertes Personal) ** Fehlender politischer Willen in Partnerländern ** Finanzielles Hemmnis vor Ort: Kosten der Zertifizierung müssen von lokalen Produzenten getragen werden **
Konzept zur Substitution kritischer Rohstoffe und Intensivierung der Substitutionsforschung / [2]	Fortlaufende Aktivitäten		Abhängig von jeweiliger Substitution	Keine Aussage möglich		Hohe Komplexität der Frage, wann eine Substitution möglich und sinnvoll ist und inwiefern eine vorteilhafte Auswirkung auf Ressourcenschonung besteht Hohe Anzahl verbauter Rohstoffe in vielen Zukunftstechnologien
Koppelung staatlicher Vergünstigungen an die Einführung von Energie- und Umweltmanagementsystemen / [3]	Spezifisches Forschungsprojekt: Im Zeitplan				Nein	UBA: keine zusätzlichen (finanziellen bzw. personellen) Kapazitäten, um spezifische Anforderungen hinsichtlich der Ressourceneffizienz mit Blick auf Umweltmanagementsysteme anzugehen

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRes	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
						<p>UBA: Knowhow zu Fragen der Ressourceneffizienz / Kreislaufwirtschaft in anderen Fachgebieten; dort wiederum kein Fokus auf Umweltmanagement</p> <p>Begrenzttes Bewusstsein in der Umweltpolitik gegenüber den Möglichkeiten, umweltpolitische Ziele durch Umweltmanagementsysteme zu stärken</p>
<p>Verbesserung von Verbraucherinformationen zu ressourceneffizienten Produkten / [4]</p>	<p>Fortlaufende Aktivitäten</p>				<p>Nein</p>	<p>Agendakonkurrenzen mit dem Thema Klimaschutz bei Akteuren wie HDE und BDI</p> <p>Ressourceneffizienz ist als Thema durch seine Komplexität schwierig zu kommunizieren</p> <p>Schwierigkeit, quantitative Kriterien in der Verbraucher und Verbraucherinnenkommunikation anzuwenden aufgrund der Komplexität sowie Problemen der Datenbasis</p> <p>Unzureichende finanzielle / personelle Kapazitäten zur Entwicklung einer adäquaten produktbezogene</p>

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRes	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
Ressourcenschonung in die Produktentwicklung einbeziehen / Bewertungsmethoden zur Ressourceneffizienz weiterentwickeln / [5]	Fortlaufende Aktivitäten; speziell VDI 4800: Teilweise verzögert			Keine Angabe möglich	Indikatoren werden durch die Aktivität entwickelt	<p>Ressourcenkommunikation mit einer ausreichenden Reichweite</p> <p>Konfliktreicher Prozess, stark heterogene Interessenlagen und Perspektiven der Beteiligten</p> <p>Praktikabilität der Normung hat Schwächen, da Normen meist (nur) aus der Industrie kommen, z.B. ISO 14040 zur Öko-Bilanz</p> <p>Die Gestaltungsfähigkeit von Normen ist eine Herausforderung</p>
Modelle, Projekte und Akteure für eine Sharing Economy (Nutzen statt Besitzen) / [6]	Fortlaufende Aktivitäten				Ja, variierend je nach Evaluierungsprojekt (z.B. MIPS)	<p>Zu geringe Wettbewerbsfähigkeit vieler neuer Initiativen</p> <p>Persistenz von traditionellen Konsum- und Einkommensmustern</p> <p>Fehlende Nachfrage nach Angeboten im Bereich des Nutzens statt Besitzens in bestimmten Milieus</p> <p>Fehlen von Subventionen, um <i>neue Initiativen</i> zu stärken</p>

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRes	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
						<p>Zu geringe Investitionssignale (z.B. steuerliche Anreize) für <i>etablierte Unternehmen</i>, um alternative Marktangebote im Sinne einer an Ressourcenschonung ausgerichteten Sharing Economy zu entwickeln</p> <p>Fehlende Infrastrukturen, zum Beispiel Werkstätten für Eigenarbeit</p>
<p>Weiterentwicklung des Informationsangebots und der Beschaffungsempfehlungen der Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung und des Umweltbundesamtes im Hinblick auf Ressourcenschonung / [7]</p>	<p>Fortlaufende Aktivitäten</p>			<p>Keine Angabe möglich</p>	<p>Indikatoren bestehen; kommen bislang ausschließlich im Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit der Bundesregierung zum Einsatz</p>	<p>Unsicherheit über Rechtssicherheit der Verfahren, wenn Umweltaspekte bei Beschaffungsaktivitäten berücksichtigt werden</p> <p>Vorbehalte, dass umweltfreundliche Produkte teurer sind</p> <p>Fehlende finanzielle Ressourcen, um umweltfreundliche Produkte trotz (manchmal) höherer anfänglichen Investitionskosten zu beschaffen</p> <p>Mangel an verbindlichen Vorgaben in gesetzlichen Regelungen, Verwaltungsvorschriften und Erlassen</p>

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRess	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
						<p>Mangel an Ausbildung und Weiterbildung hinsichtlich der Integration von Umweltschutzbelangen in Ausschreibungen</p> <p>Mangel an Kenntnissen über bereits existierende Arbeitshilfen und Informationsangebote</p> <p>Fehlende Kapazitäten (Zeit), um bei den Verfahren andere als Umweltaspekte mit zu berücksichtigen</p>
<p>Abfallvermeidung durch Etablierung von Dialogen und Vernetzung der politischen und gesellschaftlichen Akteure / [8]</p>	<p>Vernetzung stark fortgeschritten</p>				<p>Abfallaufkommen Abfallintensität</p>	<p>Hemmnisse vor allem bei der Entwicklung und Umsetzung von Abfallvermeidungsmaßnahmen</p> <p>Abfallvermeidung als Querschnittsthema erfordert in der Regel eine Kooperation verschiedener Verwaltungseinheiten</p> <p>Verantwortung liegt in der Regel im Bereich Abfall, wo nur indirekt auf das Aufkommen Einfluss genommen werden kann</p>

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRes	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
						<p>Unsicherheit über Ansatzpunkte und tatsächliche Potenziale bei zuständigen Akteuren und Akteurinnen</p> <p>Oft nicht ausreichende Ziel- oder Handlungsvorgaben und fehlende finanzielle Mittel vor allem auf kommunaler Ebene</p>
Freiwillige Selbstverpflichtung durch Produzenten bezüglich der Wiederverwendung und Verwertung der in Verkehr gebrachten Produkte / [9]	Fortlaufende Aktivitäten		Keine Angabe möglich (sektorale Unterschiede)	Keine Aussage	Anwendung von Indikatoren generell abhängig von der jeweiligen Vereinbarung, z.B. stoffliche Verwertungsquoten, Abfallaufkommen	Hoher Wettbewerb in der Branche Fehlende Kapazitäten für das Monitoring entsprechender Vereinbarungen Technische Regulierungen im Abfallrecht
Stoffliche Verwertung von Kunststoffen durch bessere Getrennthaltung besonders wertstoffhaltiger Abfallströme und Fortentwicklung des Standes der Technik / [10]	Fortlaufende Aktivitäten		Keine Angabe möglich	Keine Aussage	Abfallaufkommen der einzelnen Fraktionen Stoffliche Verwertungsgrade	Fehlende personelle Kapazitäten zur Überprüfung der Umsetzung in den Unternehmen Klare Positionierung einzelner Bundesländer, dass hier angesichts der Kapazitätsengpässe zunächst keine Überprüfung stattfinden wird
Weiterentwicklung des Leitfadens „Nachhaltiges Bauen“ für Bundesbauten und	Grundlagen abgeschlossen;		Keine Angabe möglich		Angestrebt: Erfassung der zertifizierten Bundesgebäude	Schwierigkeit in ressortübergreifender Zusammenarbeit

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRes	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
breitere Nutzung durch Länder und Gemeinden / [11]	Weiterentwicklung derzeit noch unklar					<p>Unterschiedliche Interpretation der Kriterien bzw. Pflichten zur Zertifizierung zwischen Ressorts</p> <p>Heterogene Herangehensweisen und unzureichend entwickelte Kapazitäten zur Umsetzung auf Länderebene</p> <p>Begrenzte personelle Kapazitäten für die Weiterentwicklung und Pflege des Leitfadens</p> <p>Ungeklärte Aspekte (inklusive Finanzierung) bezüglich der Überführung des Leitfadens in die Praxis</p> <p>Fehlende Fachkenntnisse und fehlendes Verständnis hinsichtlich der Thematik bei externen Auftragnehmern (Bauplanung und Durchführung)</p> <p>Hoher administrativer Aufwand, da der tatsächliche Einsatz der verlangten Materialien stetig überprüft werden muss</p>
Nachhaltigkeitsprüfung von Subventionen / [12]	Im Zeitplan			Abhängig von jeweiliger Subvention	Abhängig von Subvention	Zuständigkeitsbedingte Hemmnisse bei der Geltendmachung ökologischer Belange in Ressortabstimmungen

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRess	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
						<p>Unterschiedliche Auslegungen des Begriffs Nachhaltigkeit</p> <p>Unterschiedliche Auslegungen des Subventionsbegriffs</p> <p>Unterschiedliche Bewertungen der Umweltschädlichkeit einer Subvention</p> <p>Unterschiedlicher Organisationsgrad der Interessen: Hoher Organisationsgrad vieler Gruppen von Subventionsempfängern; geringer Organisationsgrad derjenigen Gruppen, die von Umweltbelastungen betroffen sind</p>
Unterstützung kommunaler Aktivitäten für eine stärkere Ausrichtung der Wirtschaftsförderung auf Ressourceneffizienz und die Schließung regionaler Stoffkreisläufe / [13]	Fortlaufende Aktivitäten			Keine Angabe möglich	Energieverbrauch Materialverbrauch	<p>Keine Förderprogramme auf kommunaler Ebene</p> <p>Keine klaren Zuständigkeiten in den Kommunen</p> <p>Fehlendes Bewusstsein, fehlende Informationen</p>
Eintreten für die Stärkung der Ressourceneffizienz in	Fortlaufende Aktivitäten		Keine Angabe möglich	Keine Angabe möglich	keine	Politische Hemmnisse in den beteiligten Staaten

Interviewergebnisse Einzelmaßnahme / [Nummer der fokussierten Aktivität]	Umsetzungsstand	Relevanz innerhalb des Zielbereichs von ProgRes	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Unternehmen*	Potenzielle Effekte auf Ressourcenschonung bei Konsument(inn)en*	Indikatoren zur Messung der Effekte der Aktivität auf Ressourcenschonung	Hemmnisse
internationalen Abkommen und Maßnahmen / [14]						

* bei vollständiger Umsetzung der Maßnahmen aus ProgRes II bzw. bei weiterer Stärkung des Ansatzes in ProgRes III

** spezieller Fokus im Interview: Zertifizierungssysteme

Sehr relevant / zentral
 relevant
 gering
 irrelevant

Quelle: Eigene Zusammenstellung