

Sondervotum der nachfolgenden Mitglieder der Projektgruppe 3 zu Kapitel 7

Prof. Dr. Marc Oliver Bettzüge, Dr. Matthias Heider, Judith Skudelny, (...)

Kapitel 7 ist der Schlussstein im Gesamtbericht der Projektgruppe 3. Die Kapitel 1 bis 6 liefern eine umfassende Analyse der Herausforderung der Entkopplung wirtschaftlicher Aktivität von Belastungen unserer natürlichen Umwelt im 21. Jahrhundert. Das Abschlusskapitel ist in einem intensiven, konstruktiven und zeitlich stark befristeten Dialog erarbeitet worden. Die Erstellung eines gemeinsamen Textes „Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands bei Entkopplungsprozessen“ endete bereits im Dezember 2012. Infolge des Dissenses über die Empfehlungen für konkrete nächste Schritte mit Bezug zu Deutschland fällt die Anzahl der Sondervoten weit größer aus als bei den Analysekapiteln 1 bis 6.

Kapitel 1 bis 6 des Berichts fördern „vier unbequeme Wahrheiten“ zu Tage: Diese stehen untereinander im Verhältnis einer kognitiven Dissonanz. Während die Anerkennung der ersten Wahrheit - der Übernutzung kritischer Erdsystemprozesse wie dem Treibhausgaseffekt, dem Stickstoffkreislauf was u.a. zur Belastung der Gewässer und des Grundwassers führt, der Verlust der Artenvielfalt, die Übersäuerung der Meere durch den zunehmenden Eintrag von CO₂ aus der Luft in das Meerwasser oder dem Phosphorkreislauf - zum Handeln aufruft, irritieren die zweite, dritte und vierte Wahrheit diesen Impuls zum Handeln durch die Komplexität der Wirkungszusammenhänge. Denn die drei weiteren Wahrheiten sind, verglichen mit den Umweltgrenzen, die umfangreiche Verfügbarkeit von Ressourcen¹, der Rebound-Effekt², und die Tatsache, dass die meisten der relevanten ökologischen Herausforderungen die Natur von „globalen Allmendegütern“ haben³. Diese drei Wahrheiten sind unbequem, weil sie zeigen, dass guter Wille und großer Einsatz in Deutschland allein nicht die Erd-System-Prozesse angemessen werden schützen können, ja sogar, dass gut gemeinte Maßnahmen „zu Hause“ sich durch globale Wirkungszusammenhänge weltweit ins Gegenteil verkehren können.

Welches Handeln sinnvoll ist und welches nicht, ist daher alles andere als offensichtlich. Und die Gefahr von Fehlschlüssen und falschen Analogien bei der Formulierung von Maßnahmen zur Linderung des gefühlten Handlungsdrucks ist außerordentlich hoch. Ein deutscher „Entkopplungs-Aktionismus“ jedenfalls birgt die Gefahr ineffektiver und sogar kontraproduktiver Maßnahmen, die den Wohlstand der Bürgerinnen und Bürger unseres Landes schmälern ohne im Gegenzug substantiell zum Schutz der natürlichen Umwelt auf unserem Planeten beizutragen.

Kritisch erscheint in diesem Zusammenhang vor allem der Begriff einer „sozial-ökologischen Transformation“, der im Sondervotum zu Unterkapitel 7.1.3 als zentrale Strategie gegen die „Naturzerstörung“ verwandt wird.⁴ Hier machen die Verfasser nicht deutlich was gemeint bzw. gewollt ist: Eine Transformation in Deutschland oder eine in der Welt? Unstrittig ist, dass in einem positiven Entwicklungsszenario die Welt sich in vielen sozialen und ökologischen Dimensionen verändert haben wird. Aber wenn Deutschland eine sozial-ökologische Transformation global durchsetzen könnte, also eine

¹ Der Schutz der natürlichen Umwelt erfordert, beispielsweise beim Klimaschutz, dass diese Ressourcen unter der Erde bleiben, obwohl sie wirtschaftlich förderbar sind.

² Eine Effizienzrevolution allein wird nicht reichen, es braucht zusätzlich globale Vereinbarungen zu wirksamen Obergrenzen der Belastung der Erd-System-Prozesse.

³ **Der Verzicht eines Allmendenutzers kann nicht sicherstellen, dass die Übernutzung der Allmende reduziert wird. Denn die anderen Nutzer könnten im Gegenzug ihre eigene Nutzung der Allmende ausdehnen. Allmenden brauchen daher Institutionen, die ihre Nutzung regeln. Globale Allmenden brauchen also idealer Weise zu Ihrer Regulierung globale, und das heißt vor allem supranationale Institutionen.**

⁴ vgl. Sondervotum der Mitglieder der Projektgruppe 3 Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Ulla Lötzer, Michael Müller, Hermann Ott, Uwe Schneidewind und Waltrauf Wolff zu Unterkapitel 7.1.3, Kom-Drs. 17(26)93.

grundlegende Veränderung von Wirtschaft und Gesellschaft durch gesellschaftliche Umverteilung⁵, dann könnten wir auch globale Vereinbarungen mit geringerem Anspruch bezüglich der Eingriffstiefe durchsetzen. Diese wären nicht weniger schlecht geeignet, die Umweltbelastungen unterhalb kritischer Grenzwerte zu halten.

Da dies offensichtlich nicht der Fall ist – die anhaltend unzureichenden Ergebnisse der jüngst vergangenen Klimakonferenzen sind ein Beleg dafür - ist wohl vor allem eine „sozial-ökologische Transformation“ in Deutschland gemeint, sprich: eine radikale Ausprägung der einseitigen Vorbildrolle durch Eingriffe und veränderte gesellschaftliche Bedingungen. Aus allen Analysen, die in der Projektgruppe 3 aufgearbeitet werden, wird aber eines sehr deutlich: Eine radikale Vorbildrolle mag das eigene Gewissen beruhigen, eine effektive oder gar effiziente Strategie zum Schutz der natürlichen Umwelt des Menschen ist sie aber aller Voraussicht nach nicht. Dies zeigt sich beispielsweise in der prinzipiellen Machtlosigkeit Deutschlands im Klimabereich. Selbst wenn Deutschland sämtliche Treibhausgasemissionen einstellen würde, wäre der messbare Klimaeffekt fraglich.⁶ Dies gilt in ähnlicher Weise für den Bereich der Meere und der Artenvielfalt. Selbst wenn Deutschland seine Fischerei komplett einstellen würde hätte dies lediglich eine marginale Auswirkung auf die Übernutzung der Meere, ebenso ist die deutsche Schifffahrt nur bedingt Treiber für die Übersäuerung der Meere. Wobei die Vergeblichkeit nur eine von mehreren wenig sinnvollen oder auch schädlichen Folgen einer überzogenen Vorreiterpolitik ist.

Überdies birgt die Nabelschau auf eigene Handlungsmöglichkeiten die Gefahr, die zukünftige Entwicklung der Welt nur aus einer normativen Brille zu betrachten, also so, wie man sie sich zu sehen wünscht. Wenn es aber so ist, dass die Menschheit die Herausforderungen nur gemeinsam bewältigt oder eben nicht, so muss ein einzelnes Land wie Deutschland auch Szenarien durchdenken, in denen globale Entkopplung nicht in der nötigen Geschwindigkeit oder dem nötigen Umfang gelingt. Und auch für solche Szenarien muss die deutsche Politik Vorsorge treffen.

Kapitel 7 widmet sich den „Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands bei Entkopplungsprozessen“. Es setzt sich also genau mit dem komplexen und vielschichtigen Spannungsfeld zwischen der nationalen und der supranationalen Ebene auseinander, nämlich dem Auseinanderdriften von Handlungsbereitschaft bzw. -möglichkeiten und Handlungserfolg. Der Wunsch nach schnellen Veränderungen und die Bereitschaft diese konsequent zu verfolgen, darf nicht über die tatsächlichen Erfolge nationaler Alleingänge hinwegtäuschen:

Der Konsentext hält dabei die Spannungen aus, die sich aus der kognitiven Dissonanz ergeben, und tappt gerade nicht in die Falle, diese Dissonanz zugunsten einfach klingender Auswege oder Empfehlungen aufzulösen. Sechs wesentliche Erkenntnisse aus Kapitel 7 sind an dieser Stelle hervorzuheben:

1. Die Entkopplung auf globaler Ebene benötigt Staaten, die eine Führungsrolle bei der Organisation von internationalen Vereinbarungen übernehmen. Im Projektbericht wird hierfür der Begriff Pionierrolle verwendet. Die Projektgruppe 3 spricht sich für eine solche Pionierrolle Deutschlands und der Europäischen Union aus.
2. Entscheidend ist, dass in Kapitel 7 zwischen einer Pionierrolle (im weiteren Sinne) und einer Vorbildrolle (im engeren Sinne), nämlich dem Vorangehen mit gutem Beispiel durch Entkopplung auf eigenem Territorium, unterschieden wird. Diese begriffliche Unterscheidung ist einer der zentralen Aspekte des Kapitels.
3. Die Zielsetzung der Pionierrolle (im weiteren Sinne) besteht darin, die Wahrscheinlichkeit des Zustandekommens von globalen Vereinbarungen und supranationalen Institutionen zu erhöhen und neue, also bisher nicht verfügbare Spielräume für kooperative Verhandlungsergebnisse auf der Ebene internationaler Zusammenarbeit zu schaffen.
4. Zu diesem Zweck muss eine sinnvolle Pionierrolle breit angelegt werden:

⁵ vgl. Sondervotum der Mitglieder der Projektgruppe 3 Ulrich Brand, Dietmar Hexel, Ulla Lötzer, Michael Müller, Hermann Ott, Uwe Schneidewind und Waltrauf Wolff zu Unterkapitel 7.1.3, Kom-Drs. 17(26)93, Rdnr. 58 ff.

⁶ Weimann, S. 11, Rdnr. 17 ff.

- a. Sie muss Maßnahmen für alle als relevant erachteten Dimensionen des Umweltraums umfassen.
 - b. Sie setzt einerseits auf eine Vorbildrolle, die sie gezielt in den Kontext der jeweiligen globalen Verhandlungen einpasst. Andererseits setzt sie auch auf weitere Maßnahmen der Verhandlungsunterstützung wie beispielsweise Transferzahlungen, Sanktionen, Entwicklungshilfe oder Technologiepartnerschaften. Zentral ist dabei vor allem die Unterstützung technologischer und sozialer Innovationen, die die Kosten der Entkopplung, und damit die Kosten einer weltweiten Einigung, senken.
 - c. Neben dem gezielten Setzen strategischer Signale umfasst die Pionierrolle schließlich Maßnahmen der Mitigation ebenso wie Maßnahmen der Adaptation.
5. Eine sinnvolle Pionierrolle ist abzustimmen auf die Anforderungen, die sich aus anderen Politikfeldern ergeben. Die finanziellen Möglichkeiten Deutschlands sind begrenzt, so dass der Mitteleinsatz regelmäßig überprüft werden muss. Eine Verabsolutierung oder uneingeschränkte Priorisierung der Pionierrolle gegenüber allen anderen Politikbereichen erscheint weder möglich noch wünschenswert.
 6. Insgesamt plädiert der Bericht der Projektgruppe 3 daher für einen „differenzierten und dosierten Portfolioansatz“ bei der Ausgestaltung einer deutschen und europäischen Pionierrolle. Gemeint ist eine „differenzierte Vorreiterrolle, die die Möglichkeiten Deutschlands realistisch einschätzt, mit den Ressourcen unseres Landes effizient und verantwortungsvoll umgeht und die eigenen Aktivitäten im Sinne eines austarierten Portfolios ordnet“.

Aus diesen abstrakten Prinzipien ergeben sich folgende Empfehlungen für konkrete nächste Schritte:

- Die Bundesregierung sollte die Pionierrolle als ressortübergreifende Querschnittsfunktion anlegen. Wichtige betroffene Bereiche dabei sind Außen-, Sicherheits-, Entwicklungs-, Wirtschafts-, Umwelt- und Forschungspolitik (Kohärenz der Politikfelder). **Im Bereich der Klima- und internationalen Nachhaltigkeitspolitik haben die Minister die Rolle und Zusammenarbeit ihrer Ministerien bereits gestärkt. Beispiele dafür sind die Zusammenarbeit der betroffenen Ministerien bei der UN-Nachhaltigkeitskonferenz oder der Ressourcenstrategie. Die Bemühungen in diesem Bereich müssen jedoch noch weiter vorangetrieben werden und die Strategie einer Kohärenz der Politikfelder noch klarer ausgearbeitet werden.**
- Aus dieser Querschnittsfunktion heraus sollte zunächst eine Bestandsaufnahme für die einzelnen Umweltdimensionen angestellt werden. Wichtige Aspekte sollten dabei unter anderem der Stand der globalen Verhandlungen, die Ansatzpunkte für eine deutsche und europäische Führungsstrategie sowie die Wirkung und die Kosten einer einseitigen deutschen und europäischen Vorbildrolle sein.
- Gleichzeitig wäre zu bewerten, welchen Stellenwert die Pionierrolle Deutschlands und Europas im Verhältnis zu anderen Politikfeldern erhalten soll.
- Außerdem wäre zu bewerten, welchen Stellenwert die ökologische Nachhaltigkeit im Vergleich zu den weiteren globalen Herausforderungen wie dem Bevölkerungswachstum oder der Alterung der Bevölkerung auf Kontinenten wie Europa oder China hat.
- Daneben sollte die Bundesregierung Szenarienanalysen in Auftrag geben, die die ganze Bandbreite der möglichen globalen Entwicklungspfade aufzeigen, um robuste Strategien für Deutschland und Europa zu entwickeln.
- Auf der Basis einer solchen systematischen Bestandsaufnahme wäre dann eine ganzheitliche Entkopplungsstrategie zu entwickeln, die das hier definierte Konzept eines „differenzierten und dosierten Portfolioansatzes“ mit Leben erfüllt.

In Teilen der Projektgruppe 3 gab es den Wunsch, diese Schritte zu überspringen und bereits an dieser Stelle konkrete gesetzgeberische Einzelmaßnahmen zur Umsetzung einer deutschen Pionier- und Vorbildrolle zu definieren. Hier wurde nicht gesehen, dass dieser Wunsch eine Überforderung aus zeitlichen Gründen darstellt und einer Überdehnung der Aufgabenverteilung dieser Projektgruppe darstellt. Denn wollte man diesen Anspruch in seriöser Weise einlösen, müsste man unter anderem für jede einzelne dieser Maßnahmen untersuchen, wie sie mit der zweiten, dritten und vierten „Wahrheit“ im

Einklang steht.⁷ So wäre an vielen Stellen weiteres konsensuales Arbeiten für ordnungspolitische Handlungsempfehlungen, beispielsweise in den Bereichen Rohstoffverwertung und Kreislaufwirtschaft möglich gewesen. Notwendigerweise hätten aber hier die relevanten Aspekte in größerem Detail vor allem auf europäischer Ebene, diskutiert werden müssen. Hier reicht es gerade nicht aus, sich unreflektiert sporadisch auf nationale Regularien, wie dem Wertstoffgesetz, Pfandpflichten für Elektro- und Elektronik-Kleinprodukte und Recyclingquoten⁸ zu beschränken.

Die Arbeit der Projektgruppe 3 hat deutlich gemacht, dass das Thema Entkopplung auf die politische Agenda in Deutschland, Europa und der Welt gehört, und dass dieses Thema in den kommenden Jahren und Jahrzehnten stärker in den Fokus geraten wird. Darüber hinaus hat sie gezeigt, dass das Thema Entkopplung in einer knapp zweijährigen Arbeit einer einzelnen Projektgruppe innerhalb einer thematisch viel breiter angelegten Enquête-Kommission weder vollständig noch abschließend behandelt werden kann. Dieses Thema alleine wäre eine eigene Enquête-Kommission wert und könnte eine solche über mindestens eine Legislaturperiode hinweg sehr sinnvoll beschäftigen.

Gerade angesichts des Ernstes, mit dem wir in weiten Teilen unserer Arbeit in der Projektgruppe 3 fraktionsübergreifend zusammengewirkt haben, möchten die Unterzeichner dem Deutschen Bundestag daher empfehlen, in der kommenden Legislaturperiode den in Kapitel 7 nur ansatzweise angerissenen Fragen zu den Gestaltungsmöglichkeiten Deutschlands in den globalen Entkopplungsfragen den hierfür angemessenen Raum zu geben.

⁷ Demnach müsste man den finanziellen Rahmen für die Pionierrolle geklärt, die Verhandlungsstrategien für alle globalen Umweltdimensionen entwickelt – einschließlich der Ausprägung der jeweiligen Vorbildrolle und den Ordnungsrahmen für die Umsetzung der jeweiligen Vorbildrolle systematisch analysiert sowie schließlich jede einzelne vorgeschlagene Maßnahme einer entsprechenden Impact-Analyse unterworfen haben.

⁸ vgl. Sondervotum Kom-Drs. 17(26)91, S. 4, 8, 12.