

Ein Institut, das globale Umweltgeschichte schreibt: 30 Jahre FFU und die Zukunft der Umweltpolitik

Festrede

Dr. Christian Hey

Abteilungsleiter für Klimaschutz, Nachhaltige Stadtentwicklung und biologische Vielfalt im

Hessischen Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz

26. April 2016

Meine Damen und Herren,

herzlichen Dank für diese Gelegenheit. Erlauben Sie mir vorab eine persönliche Anmerkung: Ich habe mich in meiner Berufsbiographie immer zwischen den Welten bewegt. Nach nun fast 30 Jahren wissenschaftlicher Politikberatung habe ich jetzt operationelle Verantwortung übernommen: seit 11.4. 2016 arbeite ich im Hessischen Umweltministerium.

Ich bin nicht mehr Generalsekretär des Sachverständigenrates für Umweltfragen, aber hier auch nicht als offizieller Vertreter der Hessischen Landesregierung. Ich möchte dieses Privileg einzigartiger Freiheit im Übergang auch für diesen Vortrag nutzen.

Bevor ich zum selbstgewählten Thema komme: Erst einmal herzlichen Glückwunsch zum 30. Geburtstag. Das ist ja in der Zeit der verlängerten Adoleszenz das Ende der Jugend. Jetzt wird es ernst: was ich so gehört habe, wird es das auch!

Mein Vortrag wäre nicht denkbar, ohne diese 30 Jahre: Vor genau 30 Jahren war das „Staatsversagen“ von Martin Jänicke meine erste umweltpolitische Bibel.

Sie erklärte mir die Welt – von der Stärke der organisierten Produzenteninteressen – und der politischen Schwäche der Gemeinwohlinteressen und von bürokratisch-industriellen Komplexen, in der neueren Politikwissenschaft oft als „Politiknetzwerke“ beschönigt. All das ist leider noch sehr aktuell und lesenswert.

Was seither kam, ist die Geschichte eines einzigartigen intellektuellen Optimismus:

In dem Forschungsprogramm der FFU geht es nicht um die Nacherzählung all der Widrigkeiten der Umweltpolitik, sondern um die systematische Analyse ihrer Erfolgsbedingungen.

Bemerkenswert ist dabei, wie das FFU in den letzten Jahrzehnten fündig geworden ist: Ökologische Modernisierung, First Mover Vorteile, die globale Diffusion umweltpolitischer Innovation, Trading-up statt Race to the bottom, Politikbeschleunigung, sich verstärkende Mehrebenen-Governance. Die Liste der Schlüsselbegriffe ließe sich fortsetzen und einige haben wir in den bisherigen Vorträgen erläutert bekommen:

Hier findet Weltverbesserung dadurch statt, dass die Triebkräfte der Verbesserung in das Zentrum der Analyse gerückt werden und die konservativ-neoliberalen Weltbilder zerpfückt werden: Das vom Widerspruch zwischen Umweltpolitik und Wettbewerbsfähigkeit, oder das vom Staat, der die Märkte drangsaliert und mehr Teil des Problems als Teil der Lösung ist. Das ist wirkmächtig. Es geht nicht nur um die Lösung ökologischer Probleme, sondern um Umweltpolitik als Teil eines erfolgreichen Wirtschafts- und Gesellschaftsmodells, als Treiber von Innovation und Modernisierung.

Mich wundert sehr, dass die Bedeutung dieser wissenschaftlichen Erzählung am Otto-Suhr Institut nicht richtig verstanden wird, vielleicht, weil es nicht so richtig in die Schubladen des traditionellen Fächerkanons hereinpasst?

Wo man hinschaut: Die OECD, die Europäische Kommission, Umweltminister verschiedenster Parteien – und auch die Kanzlerin nehmen Bezug auf Ergebnisse der Forschung hier ...

Die ökologische Modernisierung und ihre vielfältigen Vorteile haben das Denken der letzten Dekade entscheidend geprägt, gelegentlich auch das Handeln.

Es gibt nicht viele solcher Erfolgsgeschichten in den Sozialwissenschaften, dass Wissen Interessen und Institutionen verschiebt, dass Wissen Politik macht. Das verdient Respekt.

Nun, das ist der Moment für eine Bestandsaufnahme: Wo stehen wir heute? Ich möchte hier drei grundlegende Thesen erläutern:

1. Die ökologische Modernisierung ist noch unvollendet.
2. Der Legitimationsbedarf der Umweltpolitik steigt mit ihrem Anspruchsniveau. Fortschritte werden also immer schwieriger.
3. Wir müssen dennoch über den nächsten qualitativen Sprung nachdenken.

Dem gehe ich nun etwas nach.

Es gibt unbezweifelbare Erfolge der ökologischen Modernisierung:

Der Durchbruch der erneuerbaren Energien ist der Leuchtturm. Es gibt ja keine ernst zu nehmenden Akteure, die nicht anerkennen, dass es sich um die sauberste und volkswirtschaftlich kostengünstigste Technologie handelt.

Und es gibt niemanden, der bezweifelt, dass der klimaneutrale Energiemix der Zukunft mindestens zu einem sehr großen Anteil aus erneuerbaren Energien besteht.

Die große Beschleunigung in diesem Handlungsfeld ist von Martin Jänicke beschrieben worden - da gibt es wenig hinzuzufügen, außer, dass der Wandel einigen zu schnell geht und sich heftiger Widerstand bei denen regt, denen die Anpassungskosten des Wandels zu hoch sind.

Leider reiht sich nun auch Deutschland in den Kreis der ‚Entschleuniger‘ ein und verspielt damit leichtfertig den erreichten Vorsprung.

Ein zweites Paradebeispiel für ökologische Modernisierung sind die außerordentlichen Ökoeffizienzsteigerungen der deutschen Industrie. Das ist zum Teil marktgetrieben, zum Teil natürlich auch – was oft unter den Teppich gekehrt wird – politikgetrieben. Es ist insgesamt eine der großen

Botschaften, dass Markt- und Politikdynamik sich gegenseitig verstärken können und nicht als Gegensätze aufgefasst werden dürfen.

Es finden sich sicher weitere Beispiele, wie die Abfallwirtschaft; aber dennoch ist das Projekt bei Weitem noch nicht abgearbeitet:

Die Energiewende hat die Wärme und die Mobilität noch nicht richtig erfasst. Beim Verkehr setzt ein „bürokratisch-industrieller Komplex“ noch immer auf eine hochsubventionierte Sackgassentechnologie, weil diese sich bis vor kurzem sehr gut auf den Weltmärkten verkauft hat. Vielleicht setzt sich im Zeichen von „Dieselgate“ langsam die Erkenntnis durch,

dass die Erfolge der Vergangenheit nicht immer Grundlage für die Erfolge der Zukunft sind.

Die Agrarwende steht auch noch aus. Auch hier ist das veränderungsträge Subventionsregime der Agrarpolitik und deren Träger und Nutznießer die große Innovationsbremse. Die Biodiversität geht in unseren Agrarlandschaften bekanntlich am schnellsten verloren, vom Verlust wichtiger Kohlenstoffspeicher ganz zu schweigen.

Um ein drittes Beispiel zu nennen: wenn man die Marktdynamik für eine ökologische Modernisierung nutzen will – und dafür gibt es meines Erachtens keine Alternative – dann muss man endlich aufhören,

ökologische Steuern und Abgaben zum Tabufeld der Umweltpolitik zu erklären. Die niedrigen Ölpreise bieten hier gerade ein wunderbares Zeitfenster.

Das sind alles Dauerbrenner der Debatte.

Aber die Handlungsbedingungen der Umweltpolitik haben sich nicht gerade verbessert. Umweltpolitik funktioniert noch relativ gut als unmittelbare Gefahrenabwehr und im Modus des Katastrophenschutzes. Da wurde viel erreicht. Das ist auch unmittelbar einleuchtend. Das sind die berühmten “low hanging fruits”.

Langfristorientierung und Vorsorge werden aber schwieriger. Und das, worum es heute geht, ist zumeist nicht unmittelbar sichtbar, fühlbar oder riechbar. Es geht um die komplexen Wirkungsketten.

Die Vermittlung der fernräumlichen und fernzeitlichen Wirkungen unseres Handelns wird damit die zentrale Kommunikationsaufgabe in einer Welt mit immer kurzatmigerer Beschleunigung (H. Rosa).

Es gibt ja immer scheinbar unmittelbar Drängendes anderes. Wir befinden uns offensichtlich im Dauermodus des Krisen- und Notstandsmanagements: Die Wirtschafts- und Finanzkrise, der immer von Neuem bedrängte Wirtschafts-, Forst- und Agrarstandort

Deutschland, die neue Wohnungsnot, die Migrationswelle, der Terrorismus.

Das beobachtbare Paradox dabei: Politisiert wird die Umweltpolitik zunehmend von ihren Gegnern und Skeptikern – mehr noch auf der europäischen Ebene und in anderen EU Ländern, als bei uns. Aber auch bei uns werden Effizienzstandards für Gebäude als “altmodisch” diskreditiert – und der harmlose europäische Emissionshandel zur Gefahr für unsere industriellen Wertschöpfungsketten hochstilisiert.

Dabei wird die Umweltpolitik nur durch eine verstärkende gesellschaftliche Unterstützung die notwendige Durchsetzungs- und Strahlkraft entfalten.

Es bräuchte eigentlich eine Politisierung von der anderen Seite, so wie es aktuell bei der Frage des Kohleausstiegs oder der Massentierhaltung, bei TTIP und Gentechnik noch zu beobachten ist. Ich glaube aber, all diese “Gegenbewegungen” brauchen eine breitere gesellschaftliche Verankerung und bedürfen auch ökonomischer Bündnispartner, um Erfolge nachweisen zu können. Das kommt nur, wenn man auch an ökoszeneferne Weltbilder und Interessen anschlussfähig bleiben will.

Erschwerend kommt ein zweites Paradox hinzu: Mit der Ausprägung der Umweltpolitik als “reifes Politikfeld” ist ein Verwaltungsverbund entstanden, der von der EU bis hin zu den Kommunen reicht. In den traditionellen Handlungsfeldern muss man heute eher von Umweltverwaltung, als von Umweltpolitik sprechen.

Das hat sein Gutes. Verwaltungen sind der Hort großer Sachkompetenz. Hinreichend ausgestattete Umweltverwaltungen sind der Garant für den Vollzug der beschlossenen Umweltmaßnahmen. Und Verwaltungen entwickeln die Umweltpolitik kontinuierlich weiter, identifizieren

Verbesserungsmöglichkeiten, setzen Impulse für die kontinuierlichen Novellen der verschiedenen Rechtswerke. Verwaltungen sind zudem besonders gut bei einer hocharbeitsteiligen, spezialisierten Problembewältigung.

Aber: dabei geht der systemische Blick verloren. Es geht ja gerade darum, sektorale Eigenlogiken aufzubrechen, die die Folgen ihrer Problemlösungen auf andere abwälzen. Es geht um interne und externe Umweltpolitikintegration. Zudem: Radikale Innovationen, Trendbrüche, grundsätzlich Neues – das muss gerade politisch angestoßen werden, das benötigt Öffentlichkeit und Streit. Das ist nicht die Bühne und Aufgabe des europäischen Umweltverwaltungsverbundes.

Wer dann ist der Träger einer Re-Politisierung der Umweltpolitik? Wer organisiert die Zukunftsfragen und trägt sie raus aus der Nische einer großen, aber alleine nicht hinreichend starken Landschaft aus

Umweltverbänden, aufgeschlossenen Unternehmerverbänden, ökologischen Forschungsinstituten und Umweltpolitikern fast aller Parteien?

Wir kennen die Rede davon, dass Umweltpolitik “Mainstream” geworden ist – ich glaube, das gilt auf der Oberfläche, aber noch nicht in den Tiefenstrukturen politischen Handelns.

Die Diffusionsbedingungen ökologischer Ideen und Konzepte in die Gesellschaft differenziert zu analysieren, bleibt daher sicher ein wichtiges Forschungsfeld.

Zum dritten Punkt: Was kommt nach der ökologischen Modernisierung?

Es gibt ja vier große Herausforderungen einer tragfähigen und verallgemeinerbaren Zukunft:

- Wir müssen und können unsere Energiebasis auf Erneuerbare umstellen. Das scheint mir grundsätzlich möglich im Rahmen einer ökologischen Modernisierungsstrategie. Wenn es gelingt, brachliegende Energieeffizienzpotentiale auszuschöpfen und nicht nur die Ausbau-, sondern auch die Abbauprozesse mithin: den Abschied vom Nuklear-fossilen Zeitalter zu organisieren.

- Dabei müssen wir darauf achten, die Regenerationsfähigkeit unserer natürlichen Ressourcen nicht zu überfordern: Fläche, nachwachsende Rohstoffe, Bioenergien sind zu knapp und zu wertvoll, sie im heutigen Maßstab zu vergeuden. Produktivistische Strategien der Bioökonomie verbieten sich, wenn man unser ‚Naturkapital‘, die Biodiversität erhalten will.
- Der Stoffdurchsatz unserer Industriegesellschaften muss auf ein deutlich niedrigeres Niveau gesenkt werden. Das ist der Ausgangspunkt der Debatte um Ressourceneffizienz und Kreislaufwirtschaft.
- Last but not least: Manche chemischen Verbindungen gehören nicht in die natürliche Umwelt. Wir wissen grundsätzlich welche...

Wenn man sich dieses ökologische Anforderungsprofil vor Augen hält, dann ist offensichtlich, dass die ökologische Modernisierung nur eine Etappe sein kann.

Es ist offensichtlich, der harmonistische Ansatz der ökologischen Modernisierung wird langfristig nicht ausreichen. Die "grüne Ökonomie" lebt ja vom Versprechen, das eine radikale Umweltentlastung möglich ist, ohne die großen Zielfunktionen der allgemeinen Wirtschaftspolitik in Frage zu stellen. Sie thematisiert beispielsweise unzureichend das Problemfeld "Konsum".

Nur, damit riskiert sie Problemverlagerungen: Der Bioenergieboom erfolgte auf Kosten des Gewässerschutzes und auch die Stimmen werden lauter, die Natur- und Landschaftsschutz durch einen zu massiven Ausbau der immer überdimensionierter erscheinenden Windkraftanlagen

gefährdet sehen. Es gibt Konflikte zwischen Wärmedämmung und vorsorgender Risikokontrolle von Chemikalien, zwischen Gewässerschutz und Kreislaufwirtschaft. Die Zeit ganz eindeutiger Lösungen ist vorbei, wo Umwelt gegen Wirtschaft steht: Manchmal steht nun ein Umweltziel gegen das andere. Und überall dort wäre “weniger mehr”.

Das ist das Thema der Suffizienzdebatte, der Wachstums- und Konsumkritik. Sie wirft die alte Frage wieder auf, dass wir einen gesellschaftlichen Wertewandel benötigen und uns nicht alleine auf Umwelttechnik verlassen dürfen. Manchmal schüttet sie mit der

Technikkritik das Kind mit dem Bade aus. Ich höre aber mittlerweile auch die moderateren Töne des “sowohl-als-auch”: Effizienz und Suffizienz.

Wieder stellt sich aber die große Frage, wie dieser Wertewandel in den “mental Infrastrukturen” unseres Systems eine kritische Masse erreichen kann. Der moralische Appell, das Überlegenheitsgefühl ökologischer Korrektheit könnte eher Gegenreaktionen auslösen.

Vielleicht besser wäre es, angelegte Trends zu beobachten und schrittweise zu verstärken durch Nudging, Infrastrukturangebote, die Wahlentscheidungen einfacher machen, oder die Überprüfung perverser Subventionen. Das bedeutet: in Prozessen anstatt in Wertekategorien

denken – Felix Ekardt hat dazu einmal den Begriff des Ping-Pong verwendet. Das Beschleunigungsmodell der Suffizienzpolitik will noch entwickelt werden. Ich glaube, hier benötigen wir die soziologische Aufklärung der Umweltpolitikanalyse. Erfolgsmodelle gibt es hier ja:

- Rauchen
- Fahrradfahren
- Fleisch und Milchkonsum im Zusammenhang mit Massentierhaltung, Klima- und Umwelteffekten.

Das sind aktuelle Lehrbeispiele. Was sich hier abzeichnet ist:

eine neue Synthese von Gemeinwohl- und individuellen Interessen. Ich tue etwas für meine Gesundheit und für meine Mitmenschen. Und es ist schon klar, das Gesundheitsinteresse ist oftmals die stärkere Triebfeder. Wenn das aber die Akzeptanz auch für politische Rahmenentscheidungen stärkt, allen voran die Infrastrukturen für einen ökologischen Konsum, dann ist das ein richtiger Ansatzpunkt: Bei den Angeboten, den Informationen, den leicht gemachten richtigen Entscheidungen, den wahren Preisen.

Fernmobilität, Wohnen und Bekleidung, das sind die großen Zukunftsfelder, wo dieses noch entwickelt werden muss.

Wenn wir in diesem Sinne über die Transformation unserer Industriegesellschaft reden, dann müssen wir über die Transformation unserer Hardware reden – das ist der Umbau der Infrastrukturen und allen voran der Energiebasis der Industriegesellschaft. Da ist technisch sehr viel möglich, viel mehr als die Wachstumskritik suggeriert.

Bei der “Software” dem Wertesystem, geht der direkt steuernde, moralisierende Ansatz ins Leere. Er provoziert Gegenreaktionen und Gegenbewegungen, ein ermöglichender, ermutigender und verstärkender Ansatz vielleicht nicht. Hier müssen wir erfinderischer werden und das heißt auch “experimentell”.

Deshalb ist “Nischenmanagement” der erste Schritt in jedem transformativen Politikansatz. Es geht um ausprobieren, beobachten, auswerten, kommunizieren, nachahmen. Das sieht aus wie eine Wiederentdeckung der “Soft Policy”.

Aber neben den politischen Großkonflikten mag vielleicht auch eine Soft Policy die Saat für Größeres und Radikaleres legen.

Mit dieser Hoffnung überlasse ich Sie erst mal in die Diskussion.