

Jürgen Trittin

Welche Beratung braucht die Umweltpolitik?

Politisierung und Entpolitisierung durch Wissenschaft

Das Verhältnis zwischen wissenschaftlicher Politikberatung und politischen Entscheidungsträgern betrifft natürlich nicht nur die Umweltpolitik. Dass es im Verhältnis zwischen wissenschaftlichen Experten und politisch Handelnden Meinungsverschiedenheiten oder Probleme gibt, fällt aber beim Umweltschutz besonders vielen Menschen auf.

Der Einfluss, den die einen auf die jeweils anderen haben, war zunächst für beide ein Gewinn. Vom *Club of Rome* angefangen, lieferte die Wissenschaft – häufig Naturwissenschaft – politischen Bewegungen gute Argumente. Dass unsere Ressourcen vielfach endlich sind, dass Atomkraftwerke eine Hochrisikotechnologie darstellen usw., das alles ist heute Allgemeingut. Die neuen sozialen Bewegungen und insbesondere die Umweltbewegung seit den 70er Jahren wären ohne diesen wissenschaftlichen Input nicht denkbar gewesen. In dem Maße, wie sich die Umweltbewegung durchsetzte und damit institutionalisierte, schuf sie auch neue Räume für die sie begleitende Wissenschaft. Heute sind Lehrstühle für Umweltwissenschaft, für ökologischen Landbau, für Umweltethik eine Normalität deutscher Hochschulen. Das Bundesumweltministerium stützt sich auf wissenschaftlich arbeitende nachgeordnete Behörden: auf das Bundesamt für Naturschutz (BfN), das Umweltbundesamt (UBA) und das Bundesamt für Strahlenschutz (BfS).

Festzuhalten ist aber auch, dass die Verwissenschaftlichung von Politik die Umweltpolitik nicht nur gestärkt hat. Mit zunehmender Spezialisierung und Institutionalisierung wurde Umweltpolitik durch Experten politisch geschwächt. Sie wurde selbst zur wissenschaftlichen Disziplin und verlor damit an spezieller, gesellschaftlich organisierender Kraft. Umweltpolitik entpolitisierte sich. Hinter dem zu-

nehmenden *Expertismus* waren die unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen oft nicht mehr ohne weiteres zu erkennen. Wer z.B. einmal mit einer Gruppe grüner Kommunalpolitiker über die TA Siedlungsabfall oder die Schwermetallgrenzwerte in Biokompost diskutiert hat, weiß, wovon ich rede ...

Zwischen Politik und Wissenschaft trennen

Dennoch ist gerade die Umweltpolitik auf wissenschaftliche Politikberatung angewiesen. Hier gibt es so unterschiedliche und jeweils hochspezialisierte Arbeitsfelder wie die Sicherheit von Atomkraftwerken, internationale Klimapolitik, Ausbau erneuerbarer Energien, Energieeffizienz, Hochwasserschutz, Aufbau einer Stoffkreislaufwirtschaft, gesundheitliche Auswirkungen von Chemikalien oder elektromagnetischen Feldern, die Konsequenzen der grünen Gentechnik für die biologische Vielfalt und viele andere.

Ich bin von Haus aus Diplom-Sozialwirt. Diplom-Sozialwirte können – wie Juristen – bekanntlich alles. Dennoch wäre es zu schmal, politische Entscheidungen auf meinen Fünf-Fächer-Kanon zu bauen. Aber schon die Frage, ob denn ein politischer Entscheidungsträger eine hinreichende wissenschaftliche Vorbildung hat, führt in die Irre. Es gilt vielmehr, sich der Unterschiede in Verantwortung und Kompetenz klar zu sein oder klar zu werden.

Der entscheidende Unterschied ist simpel: Politische Entscheidungsträger sind – auf Zeit – legitimiert, Entscheidungen zu treffen. Wissenschaft ist nicht legitimiert, Entscheidungen für Gesellschaften zu treffen; Wissenschaft soll über komplexe Sachverhalte und Auswirkungen auf vernetzte Systeme aufklären. Wissenschaft mag ein „Monopol auf Weltdeutung“ beanspruchen – folgen muss man ihr dabei aber nicht. Technik gar ein „Monopol auf Weltgestaltung“ zuzusprechen, hätte z. B. fatale Konsequenzen. Hätte die Publizistin Erika Feyerabend recht mit ihren Thesen, die sie plausibel aus konkreten Beispielen der Atom- und der Gentechnik ableitet, dann würde „Technik als Weltzustand“ das Ende der Demokratie bedeuten. Denn nicht die Berater und Gutachter wurden vom Volk gewählt, sondern die politischen Entscheidungsträger.

Wissenschaftliche Beratung muss aber helfen, eine Brücke zu schlagen zwischen zunehmend komplexeren Problemstellungen – Beispiel Gentechnik, Transplantationsgesetz oder Nanotechnologie –

und simplifizierten, weil medial vermittelten politischen Entscheidungen. Es entstünde ein Problem in unserer Demokratie, wenn die Wähler nicht mehr verstünden, worüber sie entschieden.

Schlechte Politik – schlechte Wissenschaft: Beispiel Lomborg

Politische Entscheidungsträger dürfen sich nicht hinter Experten verstecken. Wenn in Dänemark dem Statistiker Björn Lomborg eigens eine Umweltbehörde geschaffen wird, dann kann man ihm das nicht vorwerfen. Es war die Entscheidung der dänischen Regierung, ihre Wende in der Umweltpolitik wissenschaftlich zu verbrämen.

Die neu gewählte konservative dänische Regierung hat die Förderkonditionen für erneuerbare Energien verschlechtert, das Verbot der Getränkedosen aufgehoben und setzt beim Klimaschutz nun nicht mehr vor allem auf Maßnahmen im eigenen Land, sondern auf die Anrechnung von Senken und den internationalen Emissionshandel. Da sie dies und anderes in einem Land mit hohem Umweltbewusstsein durchsetzen wollte, kam ihr der umweltstatistische Ansatz Lomborgs wie gerufen. Er kalkuliert auf betriebswirtschaftlich-statistischer Basis mögliche Umweltschäden der Zukunft. Das Ergebnis ist das gewünschte: Altpapierrecycling, Dosenpfand – zu teuer, weg damit.

Kosten-Nutzen-Berechnungen zu erstellen, die der Komplexität und der Vernetztheit des ökologischen Systems angemessen sind, ist schwer. Es gilt, mögliche primäre, sekundäre und tertiäre Folgen für verschiedene Handlungsmodelle einzubeziehen – für einen globalen, ökologisch, wirtschaftlich, historisch und kulturell vernetzten Raum. Jede Simplifizierung wird da zur Verfälschung. Entsprechend ist die Methodik von Lomborg in Dänemark und weltweit massiv als unwissenschaftlich kritisiert worden.

Dass Klimaschutz, betriebswirtschaftlich gesehen, Kosten verursacht, ist unbestreitbar. Dass versäumter Klimaschutz aber volkswirtschaftlich schon heute sehr teuer ist, belegen die Zahlen der Versicherungswirtschaft. Die Münchner Rückversicherung, kein wissenschaftliches Gutachtergremium, sondern ein an der Börse notiertes Unternehmen, präsentiert sorgfältig recherchierte Zahlen: Global schnellten die direkten volkswirtschaftlichen Schäden durch Umweltkatastrophen von ca. 35 Mrd. Euro im Jahr 2001 auf 55 Mrd. Euro im Jahr 2002 hoch. Die Münchner Rück warnt vor immer ver-

heerenderen Umweltschäden und dringt auf engagierte Klimaschutzpolitik.

Ein Rückversicherer berechnet jedoch nur die direkten wirtschaftlichen, die bereits eingetretenen Schäden. Ein Wissenschaftler müsste auch die Folgeschäden mit bedenken: Wenn bei einem Orkan ein Wald zerstört wird, verliert man nicht nur den Ertrag des Holzes, auch ein CO₂-Speicher geht dabei verloren. Guter Boden wird danach vom Wind verweht, von Regengüssen weggewaschen; weniger Regenwasser gelangt ins Trinkwasser, kostbares Süßwasser fließt ungenutzt ab; angestammte Arten verlieren die Umweltbedingungen, auf die sie angewiesen sind; der Mensch verliert einen Erholungsraum. All diese Schäden müsste ein Wissenschaftler berechnen – die Schadenssummen wären dann höher als die der Münchner Rück. Erst vor diesem Hintergrund ließe sich quantifizieren, ob sich vorbeugender Klimaschutz auch ‚rechnet‘.

Eigeninteresse und Abhängigkeit in der Reaktorsicherheit

Aber nicht nur Politik versucht, Wissenschaft zu instrumentalisieren. Institutionalisierte Politikberatung muss die Unabhängigkeit der Gutachter überprüfen und sicherstellen – gerade wenn es um Hochrisikotechnologien geht, etwa bei der Reaktorsicherheit.

Die Aufsichtsbehörden der Länder beauftragen einschlägige Gutachterorganisationen wie z.B. den TÜV, die Sicherheit von Atomkraftwerken regelmäßig zu überprüfen. Die Behörden arbeiten mit den Gutachterorganisationen über lange Zeiträume zusammen, z.T. begleiten Gutachter ein Atomkraftwerk vom Bau bis zum Abschluss der Stilllegungsarbeiten. Nach einiger Zeit kennt man sich. Der Gutachter kontrolliert die immergleichen Werte, Konzentrationen, Schaltungen etc. Was geschieht, wenn die Gutachterbehörde dabei in Routine verfällt?

Im Block 2 des AKW Philippsburg war es dem TÜV über einen Zeitraum von 16 Jahren nicht aufgefallen, dass die Flutbehälter der Not- und Nachtkühlssysteme bei den Anfahrvorgängen nicht ordnungsgemäß gefüllt waren. Die Aufsichtsbehörde, das Landesumweltministerium, verließ sich auf die Gutachterberichte und segnete damit blind den angeblich ordnungsgemäßen Betrieb ab. Die Gefahr in Philippsburg wurde erst aufgedeckt, als das Bundesumweltministerium im August 2001 einen weiteren Sicherheitsmangel aufdeckte:

Die Borkonzentration in drei von vier dieser Flutbehälter entsprach ebenfalls nicht den Vorschriften des Betriebshandbuchs.

Der Gutachter war sich in beiden Fällen nicht der sicherheitstechnischen Bedeutung der Mängel bewusst. Er beharrte selbst vor dem Ausschuss der Reaktor-Sicherheitskommission darauf, er habe ausreichend geprüft. Der baden-württembergische Umweltminister erkannte erst sehr spät, dass man das AKW herunterfahren müsse, bis die Zuverlässigkeit des Betreibers geklärt und bis Konsequenzen beim TÜV gezogen seien.

Politische Entscheidungsträger dürfen sich also nicht aus der Verantwortung stehlen, indem sie sich darauf herausreden, in Detailfragen müsse man dem Urteil des Experten vertrauen.

Eine andere wichtige Frage ist die wirtschaftliche Abhängigkeit oder Unabhängigkeit des Wissenschaftlers. Hängt seine Existenz davon ab, dass dem Auftraggeber der Studie das Ergebnis gefällt?

Ich meine, wir brauchen transparente Gutachter – genauso, wie wir transparente Politiker brauchen. Politiker müssen das sonstige Arbeitsumfeld eines beauftragten Gutachters kennen. Für wen er oder sie ansonsten arbeitet oder potentiell arbeiten will, von wem die meisten Aufträge kommen, ob es Abhängigkeiten gibt ...

Gutachter- und Beraterkreise dürfen nicht einseitig besetzt sein, sondern müssen die Vielfalt der wissenschaftlichen Ansätze und Anschauungen repräsentieren. Als ich Bundesumweltminister wurde, konnte man nicht davon sprechen, dass die Strahlenschutz- und die Reaktorsicherheitskommission plural besetzt waren. In diesen Kreisen musste man ausgewiesene Kritiker der Atomenergie wirklich suchen. Deshalb bestand eine meiner ersten Amtshandlungen darin, die Neu- besetzung der Strahlenschutz- und der Reaktorsicherheitskommission im Sinne von Pluralität sicherzustellen.

Diese Kommissionen wurden von mir – neben anderen Experten – direkt nach dem 11. September 2001 damit beauftragt, die Sicherheit von Atomkraftwerken vor Terrorangriffen zu prüfen. Diese Studie liegt inzwischen vor – und basierend auf diesen Erkenntnissen, haben Betreiber, Bundes- und Landesregierungen ihre politischen Entscheidungen zu treffen. Studien, Gutachter und Experten dürfen nicht das Alibi für hinausgezögertes Handeln, sie sollten *eine* Voraussetzung für richtige Entscheidungen und Maßnahmen sein. Die letztendliche Verantwortung für eine Entscheidung tragen aber die durch Wahl legitimierte politischen Entscheidungsträger.

Abgabe oder Pfand – die Ökobilanz und der SRU

Gutachten werden mitunter instrumentalisiert – nicht nur von den Auftraggebern und mitunter auch gegen den Willen der Gutachter. Das ist auch dem Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) so ergangen. Heute berufen sich Gegner des Dosenpfands und Befürworter von Einwegverpackungen bei Getränken auf die Gutachten des SRU von 2000 und 2002. Aber der SRU wollte nicht Einweg-, sondern Mehrwegsysteme schützen, er suchte nach dem dafür geeigneten Instrument. Aus seiner Sicht ist eine Abgabe geeigneter als ein Pfand, da die Abgabe den Verbraucher stärker motivieren würde, zu Mehrwegverpackungen zurückzukehren.

Der Vorschlag des SRU war wissenschaftlich begründet und gleichzeitig im doppelten Sinne des Wortes akademisch. Denn für die Lenkungswirkung einer Abgabe ist ihre Höhe entscheidend. Eine Lenkungshöhe etwa in der Größenordnung des Pfandes von 0,25 hätte ohne Zweifel eine Lenkungswirkung gehabt. Nur war dies gerade nicht im Sinne derjenigen Handelsvertreter, die heute mit Berufung auf den SRU eine Abgabe statt des Pfandes fordern. Sie hatten eher eine Größenordnung von 0,05 im Sinn. Eine solche Abgabe dürfte ohne jede Lenkungswirkung bleiben, sondern nach dem vorlutherischen Ablass-Motto wirken: „Wenn das Geld im Kasten klingt, die Seele in den Himmel springt.“

Nicht nur, dass eine Abgabe mit Lenkungswirkung – also entsprechender Höhe – politisch im Bundesrat nicht durchsetzbar gewesen wäre, auch aus einem anderen Grunde konnte dem wissenschaftlich begründeten Rat nach einer Abgabe nicht gefolgt werden: Keine Wissenschaft kann die politische Entscheidung ersetzen, wie das Verursacherprinzip in der Umweltpolitik umgesetzt wird!

Die Bundesregierung und die Gesetzgeber haben zu entscheiden, wer die Kosten tragen soll: der Verursacher oder der Verbraucher. Die eigentlichen Verursacher der Dosenflut in Parks und öffentlichen Räumen sind Großmärkte, die Einwegverpackungen allzu attraktiv gemacht haben. Bei einer Abgabe würde aber nur der Verbraucher zur Kasse gebeten. Deshalb habe ich mich für ein Pfandsystem entschieden.

Welchen Faktoren welches Gewicht beigemessen werden soll, kann nicht der Gutachter entscheiden, das ist die originäre Aufgabe der politisch legitimierten Entscheidungsträger. Dieses Recht zur Ent-

scheidung und diese Pflicht zur Entscheidung dürfen Politiker nicht aus der Hand geben.

Zur Zeit fordert die Lobby der Verpackungswirtschaft – Arm in Arm mit der CDU – eine Neuregelung in der Verpackungsordnung, die einen Automatismus zur Anerkennung ökologisch vorteilhafter Verpackung samt Befreiung von der Pfandpflicht vorsieht, wenn bestimmte wissenschaftliche Kriterien bei der Ökobilanz erfüllt sind. Dies heißt, die Wissenschaft zu überfordern. Man kann wissenschaftlich fundierte Ökobilanzen erstellen – aber keine Wissenschaft kann objektiv entscheiden, wie man Faktoren wie Wasserverbrauch, Klimabelastung oder Abfallaufkommen im Verhältnis zueinander gewichtet. Das ist eine politische Entscheidung, und diese muss demokratisch legitimiert sein – auch wenn sich demokratisch legitimierte Politiker hier oft lieber drücken möchten.

Klimawandel und das IPCC

Was die Rolle der wissenschaftlichen Gutachter und was die Aufgabe politischer Entscheidungsträger ist, lässt sich besonders gut am Beispiel der Klimaschutzpolitik demonstrieren. Der Klimawandel ist die größte Herausforderung des 21. Jahrhunderts. Industriestaaten auf eine ökologisch verträgliche Energiebasis zu stellen und damit eine globale Energiewende auszulösen, wird das Engagement von mehreren Generationen erfordern.

Die diesbezüglichen Gutachten des *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) bestechen, weil sie so detailliert wie umfassend, so wissenschaftlich korrekt wie engagiert sind. Vor allem aber, weil sie global und interdisziplinär das Wissen zum Klimawandel repräsentieren. Das IPCC ist aufgrund seiner Kompetenz weltweit ein wichtiger Ratgeber für Umweltpolitiker.

Die Studien des IPCC veranlassten in Deutschland, Großbritannien, Luxemburg und anderen Ländern Regierungen, Parlamente, aber auch Unternehmen dazu zu handeln: Klimaschutzprogramme zu verabschieden, in alternative Energieträger zu investieren, das Steuersystem ökologisch zu reformieren usw. In Deutschland werden wir bis 2020 alle AKW abschalten und den Anteil der erneuerbaren Energien an der Stromproduktion erheblich steigern: bis 2010 auf 12,5 %, bis 2050 auf 50 %, so das Ziel der Bundesregierung. Und wir sind auf dem richtigen Weg. Wir haben uns zu einer Senkung der

Treibhausgase um 21 % gegenüber 1990 bis zum Jahre 2010 verpflichtet. Heute (Anfang 2003) haben wir bereits 19,4 % der Treibhausgase reduziert.

Auch in den USA, die allein für ein Viertel der weltweiten CO₂-Emissionen verantwortlich sind, werden die Studien des IPCC gelesen und diskutiert. Wesentliche Ergebnisse des IPCC beruhen auf Forschungen von US-Wissenschaftlern. Und dennoch misst die amerikanische Regierung dem Klimaschutz keine Priorität bei. Sie ist sehr scheu, in effizientere Kraftwerke zu investieren, erneuerbare Energien zu fördern und effizienten Umgang mit Energie durch eine ökologische Finanzreform attraktiv zu machen – weil sie fürchtet, so den amerikanischen *way of life* infrage zu stellen. Ich bin allerdings zuversichtlich, dass sich mit dem bevorstehenden Inkrafttreten des Kyoto-Protokolls durch die praktischen Erfahrungen mit einer aktiven Klimaschutzpolitik weltweit und vor der eigenen Haustür auch die Einstellungen der Verantwortlichen in den USA ändern werden. Die wissenschaftliche Arbeit des IPCC wird in der Praxis nicht ohne Folgen bleiben.

Gutachten und politische Ziele – meine Wünsche

Ich wünsche mir wissenschaftlich penible, handlungsorientierte Ratgeber. Vor allem, wenn sie ihre Publikationen so gestalten, dass sie auch von einem breiteren Publikum gelesen und verstanden werden können. Denn das macht Überzeugungsarbeit leichter, die Politiker leisten müssen, um Reformprojekte durchzusetzen.

Kaum eine wissenschaftliche Studie hat in den vergangenen zehn Jahren so viel bewegt wie die Studie „Zukunftsfähiges Deutschland“ des Wuppertal Instituts – obwohl es im gleichen Jahr, 1996, auch ein Nachhaltigkeitsgutachten des SRU gab, 1997 eine Nachhaltigkeitsstudie des Umweltbundesamtes und 1998 den Abschlussbericht der Enquetekommission „Schutz des Menschen und der Umwelt“. Die Ratgeberkultur, die ich mir für die Zukunft wünsche, richtet sich nicht nur an den Umweltausschuss und die Kollegen Umweltminister, sondern auch an die Bürgerinnen und Bürger, an den Souverän.

Mit einer zukunftsorientierten und zugleich realistischen Vision kann man Menschen bewegen. Jeder Schritt wird leichter, wenn allen das Ziel bekannt ist. Wir brauchen Gutachter, wissenschaftliche Ratgeber, die politische Wunschvorstellungen wie die globale Energie-

wende mit wissenschaftlichen Methoden so erhärten, dass man technische und politische Strategien darauf aufbauen kann.

Die beratende Wissenschaft kann und soll Zielvorstellungen definieren, die Entscheidungsträger in der Politik müssen sich dann für die Konkretisierung der Ziele und Maßnahmen entscheiden – und diese Agenda gegen politische und gesellschaftliche Widerstände durchsetzen. Parlamentarischer Alltag bedeutet Ringen um jedes Detail. Dabei geraten Sinn und Zweck des Ganzen manchmal aus dem Blick. Der kontinuierliche Dialog mit wissenschaftlichen Beratern, die sich ihrer Rolle und Verantwortung bewusst sind, hilft den politisch Handelnden, sich immer wieder der Aufgabe bewusst zu werden, dass sie nicht nur ein Ziel erreichen müssen, sondern dass sie den Bürgerinnen und Bürgern auch die Bedeutung dieses Ziels, den Sinn der Anstrengungen aufzeigen müssen. Denn eine von den Wählerinnen und Wählern geteilte Vision – wie der Atomausstieg – ist der Rückenwind, den besonders Umweltpolitiker gegen starke Partikularinteressen brauchen.

„Für die Wissenschaftler
gibt es Fachbereiche.
Für die Politiker
gibt es Probleme.“

Karl W. Deutsch
