



Sachverständigenrat
für Umweltfragen

Demokratisch regieren in ökologischen Grenzen – Zur Legitimation von Umweltpolitik

KURZFASSUNG | Juni 2019



Inhaltsverzeichnis

Einleitung	5
Wenn planetare Grenzen überschritten werden, sind die Risiken für Mensch und Umwelt unabsehbar	6
Der Staat ist zum Schutz der Umwelt nicht nur legitimiert, sondern verpflichtet	7
Eine starke Umweltpolitik ist darauf angewiesen, gesellschaftlich als legitim erachtet zu werden	7
Erforderlich ist eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit	8
Die Vernachlässigung ökologischer Anforderungen in Politikentscheidungen hat strukturelle Ursachen	8
Umweltziele werden in Deutschland vielfach nicht erreicht	8
Politische Institutionen und Entscheidungsprozesse müssen weiterentwickelt werden, um dem Umweltschutz mehr Gewicht zu geben	9
Empfehlungen für eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit	11
1 Integrierte Beachtung der ökologischen Nachhaltigkeit	11
2 Nachhaltigkeitsstrategie konsistent verfolgen	12
3 Ökologische Nachhaltigkeit im Gesetzgebungsprozess stärken	12
4 Wissen für ökologische Nachhaltigkeit erzeugen und nutzen	13
5 Ökologische Nachhaltigkeit als Fundament ökonomischer Systeme stärken	14
Fazit	14

Kurzfassung

Einleitung

Die fortschreitende Umweltzerstörung ist Grund für tiefe Besorgnis. Ökologische Belastungsgrenzen sind sowohl regional als auch global vielfach erreicht und teilweise sogar überschritten. Damit besteht die Gefahr, dass die Menschheit eine unumkehrbare ökologische Krise auslöst. Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum, zunehmendes Verkehrsaufkommen sowie die steigende Nutzung von Rohstoffen, Energie, Wasser und Land – eine dauerhafte Fortführung der steilen Wachstumstrends ist nicht tragbar. Die Art und Weise des Wirtschaftens und Zusammenlebens stehen auf dem Prüfstand. Insoweit geht es in Deutschland um die Ergänzung der sozialen Marktwirtschaft und des sozialen Rechtsstaats um eine ökologische Komponente. Es geht, mit anderen Worten, um ökologische Nachhaltigkeit.

Deutschland trägt durch seine wirtschaftlichen Aktivitäten in erheblichem Maße zur Umweltbelastung bei und muss daher sowohl im nationalen Interesse als auch in globaler Verantwortung einen substanziellen Lösungsbeitrag leisten. Es hätte die ökonomischen und technologischen Möglichkeiten, umweltpolitischer Vorreiter zu sein. Entsprechende Ambitionen sind in den letzten Jahren jedoch deutlich gesunken. Im Umwelt- und Klimaschutz entwickelt Deutschland ehrgeizige

politische Strategien und Konzepte, häufig erarbeitet durch runde Tische in Dialog- und Konsensformaten. In der Umsetzung und Zielerreichung bleibt die Umwelt- und Klimapolitik jedoch unzureichend. Auch die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie entfaltet in der Tagespolitik nur geringe Wirkung, obwohl sie viele sinnvolle Steuerungsmechanismen enthält.

Derzeit fehlt es an umweltpolitischen Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Gesellschaft, die die langfristigen Umweltfolgen umfassend berücksichtigen.

Die konkrete Umsetzung der Ziele durch eine ambitionierte und verbindliche Umweltgesetzgebung geht in der Komplexität des politischen Handelns zu häufig verloren. Dies hat zur Folge, dass es an verlässlichen umweltpolitischen Rahmenbedingungen mangelt. Kohärenz, Vorhersehbarkeit und Planungssicherheit sind jedoch Grundbedingungen des freiheitlichen Rechtsstaats und der freien Marktwirtschaft. Widersprüchlichkeiten und Ungerechtigkeiten verunsichern und enttäuschen Wirtschaft und Gesellschaft. Im Zuge dessen leidet die Glaubwürdigkeit der Umwelt- und Klimapolitik, ihre Legitimität kann leichter von populistischen Bewegungen infrage gestellt werden.

Die Umweltpolitik steht damit in einem starken Spannungsverhältnis: Einerseits muss sie ihr Ambitionsniveau und ihre Effektivität steigern, andererseits fehlen in vielen Bereichen politische Mehrheiten für mutige Entscheidungen. Es mangelt ihr an Durchsetzungsfähigkeit gegenüber anderen Fachpolitiken. Die Diskussionen der letzten Jahre rund um den Klimaschutz, die Luftreinhaltung in Städten und die Landwirtschaft zeigen dies exemplarisch.

Vor diesem Hintergrund rücken die prozeduralen und institutionellen Voraussetzungen für ein Regieren innerhalb ökologischer Belastungsgrenzen in den Fokus. Im vorliegenden Gutachten möchte der SRU zeigen, dass eine auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen gerichtete Umweltpolitik auf starke naturwissenschaftliche, rechtliche, gesellschaftliche und ökonomische Legitimationsgrundlagen zurückgreifen kann. Darüber hinaus geht es um die Frage, wie bestehende politische Institutionen, Prozesse und Instrumente verbessert werden können, um lebenswichtigen ökologischen Anforderungen einen höheren Stellenwert einzuräumen und im Hinblick auf die Zukunftsverantwortung des Staates die Belange junger und künftiger Generationen besser in die Entscheidungsfindung zu integrieren.

Wenn planetare Grenzen überschritten werden, sind die Risiken für Mensch und Umwelt unabsehbar

Die Entwicklung der Menschheit ist an einem kritischen Punkt: Globale Umweltveränderungen haben ein Ausmaß erreicht, das die natürlichen Lebensgrundlagen gefährdet. Damit werden auch Perspektiven für die gesellschaftliche und ökonomische Entwicklung der Menschheit gefährdet. Ohne stabile Umweltbedingungen können auch Ziele wie die Bewahrung von Frieden und Sicherheit nicht erreicht werden. Nationale Umweltpolitik muss sich deshalb nicht nur mit den Problemen in den eigenen Grenzen beschäftigen, sondern die globale Dimension einbeziehen. Einige Umweltprobleme sind konkret und unmittelbar sichtbar, andere sind weniger oder auch noch gar nicht erfahrbar, was wiederum ihre Dringlichkeit deutlich schwerer vermittelbar macht.

Wissenschaftliche Analysen zeigen, dass die Erde das Holozän verlässt. Seit Beginn der Zivilisation lebte der Mensch unter recht stabilen Umweltbedingungen

im Erdzeitalter des Holozäns. Heute beeinflusst der Mensch jedoch das Erdsystem so stark, dass wir dabei sind, diese sicheren Umweltbedingungen des Holozäns zu verlassen: Die voranschreitende Erwärmung der Erde ändert grundlegende Funktionszusammenhänge im Erdsystem. Die Biodiversität steht unter einem stetig wachsenden Druck. Arten, genetische Vielfalt und die Funktionsfähigkeit ganzer Ökosysteme gehen verloren oder werden stark verändert. Die intensive Landnutzung und übermäßige Einträge von Nährstoffen, Kunststoffen und Chemikalien haben massive Auswirkungen auf Umwelt und menschliche Gesundheit. Man kann daher von einer neuen erdgeschichtlichen Epoche sprechen, dem Anthropozän.

Wenn die Menschheit nicht umsteuert, wird die Erde in einen Zustand gelangen, den man als „Verwüstungsanthropozän“ bezeichnen könnte. Umweltbedingungen verändern sich teils kontinuierlich, teils aber auch abrupt. Jenseits bestimmter planetarer Belastungsgrenzen steigt die Gefahr, Kippunkte zu erreichen, an denen sich Prozesse und Zustände der Umwelt innerhalb kürzester Zeit ändern. Beim Klimawandel und der Landnutzung sind bereits heute planetare Belastungsgrenzen „bedenklich überschritten“, im Bereich von Biodiversität (genetische Vielfalt) und bei den Nährstoffströmen (Stickstoff) sogar „kritisch überschritten“. In einem Verwüstungsanthropozän wäre der Zustand der Ökosysteme so stark verschlechtert, dass die für das Holozän typischen funktionalen Zusammenhänge zwischen Geosphäre und Biosphäre verloren wären. Im Unterschied zum Begriff Heißzeit soll der Begriff Verwüstungsanthropozän deutlich machen, dass die Veränderung nicht allein von starkem Klimawandel verursacht wird, sondern sich aus dem Zusammenspiel verschiedener massiver Umweltbelastungen ergibt.

Noch ist es möglich, holozänartige Bedingungen zu bewahren. Dazu müssten bestehende Überschreitungen planetarer Belastungsgrenzen möglichst reduziert und weitere verhindert werden. Ein solches nachhaltiges Anthropozän erfordert aber eine starke Steuerung der gesellschaftlichen Stoff- und Energieströme.

Die Frage, wo die planetaren Grenzen konkret in verschiedenen Bereichen gesetzt werden sollen, ist wissenschaftlich erforschbar, aber nicht immer rein wissenschaftlich zu entscheiden. Grenzziehungen beruhen sowohl auf einer naturwissenschaftlichen Analyse der Veränderungen des Erdsystems als auch auf gesellschaftlichen Diskussionen darüber, welche Risiken menschliche Gesellschaften einzugehen bereit sind und

wie mit fortbestehenden Unsicherheiten umgegangen werden soll. Auf Grundlage der faktischen Befunde bedarf es damit auch in Deutschland einer legitimationsstiftenden Selbstvergewisserung über den ethischen und rechtlichen Handlungsrahmen, der im demokratischen und sozialen Rechtsstaat der Bundesrepublik vom Grundgesetz gesetzt wird.

Der Staat ist zum Schutz der Umwelt nicht nur legitimiert, sondern verpflichtet

Der gesellschaftliche Nutzen von Umweltschutz und seine freiheitsbewahrende Dimension werden in Politik und Gesellschaft häufig nicht hinreichend gewürdigt. Dies ist vor allem dort der Fall, wo Umweltschutz einseitig als freiheitsbeschränkend delegitimiert wird. Verkannt wird insoweit oftmals, dass umweltschützende Regulierung, Planung und Genehmigung für die Wirtschaft eine Entwicklung erst ermöglichen, indem der Staat auf diesem Wege Rechts- und damit Investitionssicherheit gegenüber konkurrierenden Interessen und Schutz vor privatrechtlicher Haftung gewährt. Überdies bedroht das umweltschädigende Verhalten Privater in vielen Bereichen individuelle Freiheitsrechte dadurch Betroffener, die es staatlicherseits zu schützen gilt.

Der Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen des Menschen ist in seinem Kern als Bestandteil des fundamentalen Staatszwecks „Sicherheit“ anerkannt. Staatstheoretisch legitimiert sich der Staat seit jeher dadurch, dass er die Sicherheit seiner Bürgerinnen und Bürger schützt. Einige der vom Menschen verursachten Umweltveränderungen bedrohen jedoch heute individuelle Rechtsgüter wie Leben, körperliche Unversehrtheit und Eigentum. Mittelbar drohen weitere erhebliche Sicherheitsrisiken, wenn die globalen Umweltveränderungen zur politischen wie wirtschaftlichen Destabilisierung ganzer Länder und Regionen beitragen. Insoweit wird die verfassungsrechtlich vermittelte Schutzaufgabe des Staates im Rahmen politischer Entscheidungen nicht hinreichend berücksichtigt. In diesem Kontext verfügt der Umweltschutz über die Umweltstaatszielbestimmung der Verfassung (Art. 20a GG) und die Schutzpflichten aus Grundrechten (Art. 2 Abs. 2 GG: Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit) über eine starke Legitimationsgrundlage. Je deutlicher Umweltbelastungen das verfassungsrechtlich absolut gesicherte ökologische Existenzminimum bedrohen, desto mehr reduziert sich das politische Gestaltungsermessen.

Aus dem Schutzauftrag des Art. 20a GG und dem daraus legitimierten Vorsorgeprinzip resultiert ein grundsätzliches Abstandsgebot zu ökologischen Belastungsgrenzen. Nach dem Vorsorgeprinzip ist der Staat nicht nur zur Abwehr konkreter, unmittelbar bevorstehender Gefahren, sondern auch vorausschauend zur Vermeidung von möglichen Schäden für die menschliche Gesundheit und die Umwelt verpflichtet. Die ökologischen Belastungsgrenzen sind damit zwar nicht von vornherein der Abwägung mit anderen Rechtsgütern entzogen. Je schwerwiegender jedoch die absehbaren Folgen einer Überschreitung der Belastungsgrenzen sind, desto mehr muss von dieser Grenze weggesteuert werden.

Trotz dieses verfassungsrechtlichen Schutzauftrags ist es schwierig, aus dem Verfassungsrecht konkrete materielle Vorgaben und Pflichten des Gesetzgebers abzuleiten. Umso wichtiger sind geeignete Verfahren und Institutionen, die die Langzeitverantwortung des Staates zum Schutz der Umwelt stärken und im politischen Entscheidungsprozess präsent halten.

Eine starke Umweltpolitik ist darauf angewiesen, gesellschaftlich als legitim erachtet zu werden

Tiefgreifende Veränderungsprozesse müssen nicht nur rechtlich legitimiert sein, sondern auch von der Gesellschaft mitgetragen werden. Politikerinnen und Politiker können vor allem dann eine starke Umweltpolitik umsetzen, wenn die Bevölkerung einen solchen Kurs unterstützt. In der öffentlichen Debatte wird derzeit vielfach infrage gestellt, ob dies der Fall sei.

Das Umweltbewusstsein der Bürgerinnen und Bürger ist in Deutschland nach wie vor stark ausgeprägt. Dabei sieht eine Mehrheit der Bevölkerung hier auch den Staat in der Pflicht und glaubt nicht daran, dass der Markt allein Umweltprobleme lösen kann. Eine große Mehrheit ist im Einklang mit der Wissenschaft der Auffassung, dass ohne Veränderungen in Gesellschaft und Politik ökologische Katastrophen drohen.

In vielen Politikbereichen gibt es gesellschaftliche Mehrheiten für weitergehende umweltpolitische Maßnahmen. So wünschen sich beispielsweise viele Bürgerinnen und Bürger, dass landwirtschaftliche Subventionen stärker an soziale und ökologische Anforderungen gekoppelt werden. Umfragen zeigen auch,

dass eine Mehrheit der Gesellschaft eine zügige Energie-wende unterstützt und eine insgesamt aktivere Umweltpolitik begrüßen würde.

Ein ausgeprägtes Umweltbewusstsein führt nicht automatisch zu einer Verhaltensänderung. Ökologisch nachhaltiger Konsum bedeutet oftmals die Änderung eingespielter Routinen. Er kann auch mit höherem Zeitaufwand sowie höheren Ausgaben verbunden sein. Zudem sind verschiedene ökologische Folgen von Konsumententscheidungen oft schwer gegeneinander abzuwägen. Ob Bürgerinnen und Bürger tatsächlich umweltbewusst handeln, hängt von verschiedenen Faktoren ab, zum Beispiel der wirtschaftlichen Lage, den verfügbaren Angeboten für alternatives Verhalten und nicht zuletzt von den Wertvorstellungen.

Individuelles Handeln leistet einen wichtigen Beitrag zum Umweltschutz, kann aber politische Entscheidungen nicht ersetzen. In vielen Fällen verlangt wirksamer Umweltschutz einen verlässlichen Handlungsrahmen für Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft, der mit klaren regulatorischen Vorgaben für Rechtssicherheit und Vertrauen sowie faire Wettbewerbsbedingungen auf dem Markt sorgt. Individuelles Handeln findet immer innerhalb dieser politisch gesetzten Rahmenbedingungen statt. Insoweit dürfen sich Staat und Politik nicht ihrer verfassungsrechtlichen Verantwortung entziehen.

Die Verteilungswirkung umweltpolitischer Maßnahmen ist ein Gestaltungsauftrag an die Politik, kein Argument gegen Umweltschutz. Umweltpolitische Eingriffe führen oft zu kurzfristigen Kosten, teilweise werden einkommensschwache Haushalte überproportional belastet. Werden soziale Folgen nicht ausreichend berücksichtigt, kann die gesellschaftliche Zustimmung für die entsprechenden Maßnahmen sinken. Die Politik nimmt diese Bedenken zu Recht ernst. Sie sollte sie aber als Auftrag verstehen, Verteilungseffekte bereits bei der Ausgestaltung von umweltpolitischen Instrumenten zu berücksichtigen und soweit notwendig sozialpolitisch abzufedern.

Erforderlich ist eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit

Eine stabile und belastungsfähige Umwelt ist das Fundament gesellschaftlicher und ökonomischer Entwicklung. Eine Politik, die dieses Fundament sichert, erkennt die Grenzen der Leistungsfähigkeit der Biosphäre

als naturwissenschaftliche Leitplanken der menschlichen Entwicklung an. Dies bedeutet nicht den Vorrang von Umweltschutz in allen Entscheidungen. Vielmehr muss weiterhin zwischen den verschiedenen Dimensionen von Nachhaltigkeit abgewogen werden. Die ökologischen Belastungsgrenzen müssen aber im Einklang mit den verfassungsrechtlichen Leitplanken als Maßstab dienen.

Die Vernachlässigung ökologischer Anforderungen in Politikentscheidungen hat strukturelle Ursachen







Langfristige und systemische Umweltprobleme stellen in der Politik eine große Herausforderung dar. Grundsätzlich genießt Umweltpolitik in der Gesellschaft große Anerkennung. Dennoch spielen ökologische Anforderungen bei konkreten Entscheidungen häufig eine untergeordnete Rolle. Dies ist nicht nur den politischen Akteuren anzulasten, sondern hat vielfältige strukturelle Ursachen (Abb. 1). Dazu gehören beispielsweise die Komplexität umweltpolitischer Aufgabenstellungen, der ungleiche Zugang verschiedener Interessen zu politischen Prozessen sowie institutionelle Hürden in Politik und Verwaltung.

Umweltziele werden in Deutschland vielfach nicht erreicht

Die genannten politischen, rechtlichen, ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen führen dazu, dass die politisch beschlossenen Strategien und Programme zum Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nicht ambitioniert genug umgesetzt werden. So wird zum Beispiel ein Großteil aller Umweltziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie voraussichtlich verfehlt (Abb. 2). Da dies jedoch nicht mit Konsequenzen verbunden ist, mangelt es an politischer Verbindlichkeit sowie in der Folge an problemadäquaten Instrumenten und Umsetzungsmaßnahmen.

o **Abbildung 1**

Herausforderungen für eine wirksame Politik der ökologischen Nachhaltigkeit

<p>Komplexität und Unsicherheit</p>	<p>Ungleicher Zugang von Interessen zu politischen Prozessen</p>	<p>Auseinanderfallen von Umweltbewusstsein und Handeln</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Komplexität umweltpolitischer Aufgabenstellungen - Pfadabhängigkeiten bestehender sozio-technischer Systeme - Unbeabsichtigte Folgen und Problemverschiebungen 	<ul style="list-style-type: none"> - Hohe Organisationsfähigkeit von wirtschaftlichen Individualinteressen - Historisch gewachsene Netzwerke zwischen Verbänden und Politik - Gemeinwohl- und Veränderungsinteressen schwieriger durchsetzbar 	<ul style="list-style-type: none"> - Lücke zwischen Umweltbewusstsein und Handeln in Konsum und Politik - Verantwortungsablehnung und Rationalisierung umweltschädlichen Verhaltens - Wachsendes Misstrauen gegenüber politischen Institutionen und Lösungen 
<p>Institutionelle Hürden in Politik und Verwaltung</p>	<p>Rechtsdogmatische Probleme bei der Konkretisierung der Umweltschutzpflichten</p>	<p>Ökonomisches Wachstum zehrt ökologische Effizienzgewinne auf</p>
<ul style="list-style-type: none"> - Nicht problemadäquate Verwaltungsstruktur - Mangelnder Vollzug und mangelnde Ressourcen der verantwortlichen Behörden - Beteiligungsverfahren in Gesetzgebungsprozessen wenig transparent 	<ul style="list-style-type: none"> - Rechtliche Besserstellung von Umweltbelastern gegenüber Betroffenen - Schutzpflichten schwer durchsetzbar - Schwache Rechtsstellung zukünftig lebender Menschen 	<ul style="list-style-type: none"> - Keine ausreichende Entkopplung zwischen Wachstum und negativen Umwelteffekten - Aufhebung der Effizienzgewinne durch Rebound-Effekte - Inanspruchnahme globaler Ressourcen bislang nicht gerecht verteilt 

Icon 1, 2, 5 erstellt durch Freepik, Icon 3, 4 durch geotatah, Icon 6 durch Vectors Market von www.flaticon.com (Nummerierung im Uhrzeigersinn von oben links)

SRU 2019

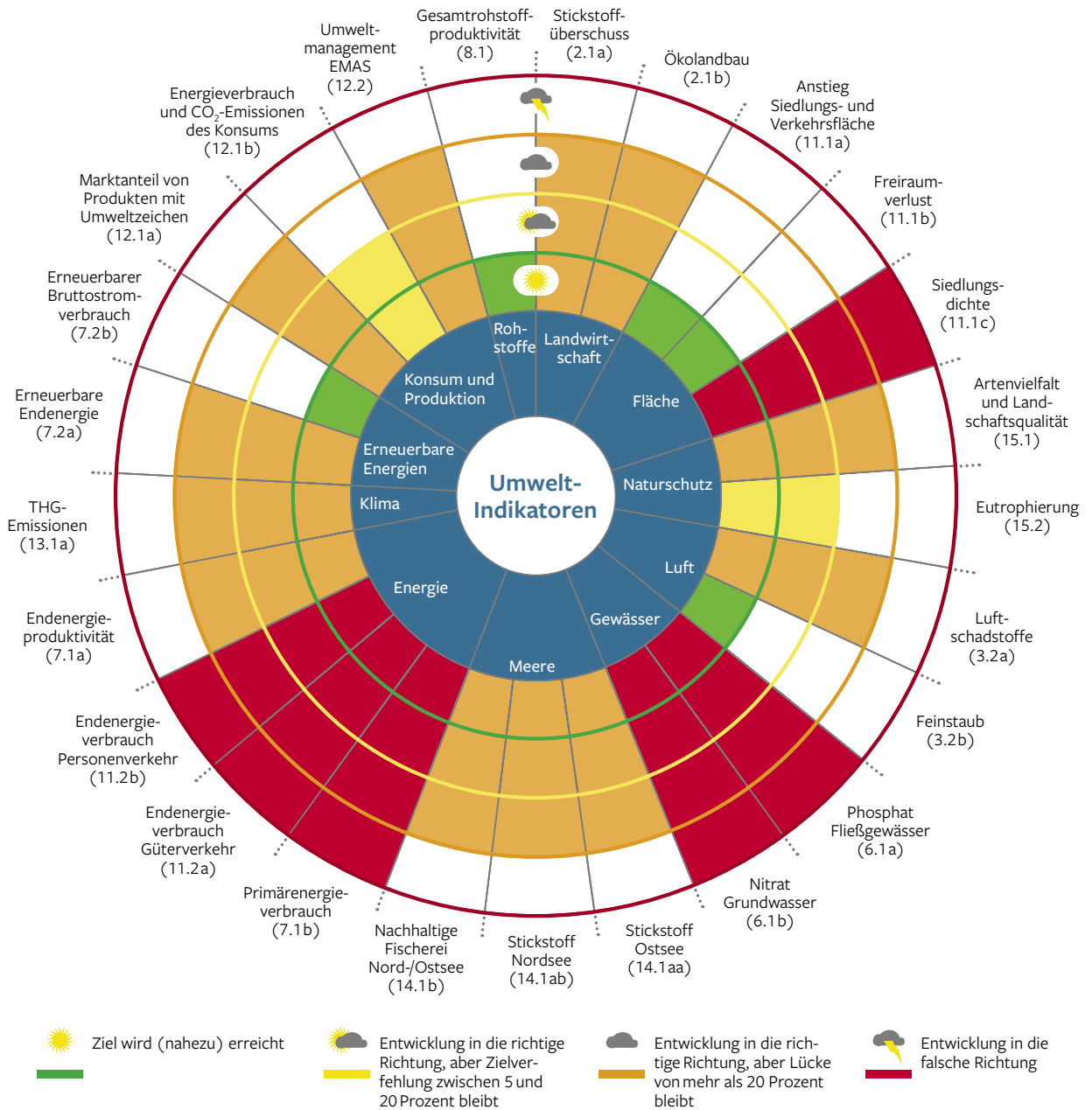
Politische Institutionen und Entscheidungsprozesse müssen weiterentwickelt werden, um dem Umweltschutz mehr Gewicht zu geben

Derzeit liegt der Fokus der Debatte auf **technisch-ökonomischen Lösungsansätzen**, notwendig ist jedoch auch eine **Diskussion über politische Voraussetzungen für nachhaltige Entwicklung**. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit zu entwickeln, die sich an sechs Leitlinien orientiert (Tab. 1). Eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit muss langfristig und zukunftsorientiert sein, um einen ausreichenden Handlungs- und Entscheidungsspielraum für junge und künftige Generationen zu bewahren. Darüber hinaus erfordert der Schutz

der natürlichen Lebensgrundlagen einen integrierten Ansatz, bei dem alle Politikbereiche die Verantwortung für die ökologischen Folgen ihres Handelns wahrnehmen müssen. Um Risiken zu erkennen und Fehlsteuerungen zu vermeiden, muss eine zeitgemäße Politik konsequent auf bestehendem Wissen basieren und Wissenslücken aktiv schließen. Politische Entscheidungsträger müssen in der Lage sein, das Gemeinwohl als Leitlinie für staatliches Handeln gegen Partikularinteressen durchzusetzen. Darüber hinaus muss eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit nicht nur formal demokratisch legitimiert sein, sondern im Ergebnis auch von der Gesellschaft mitgetragen und mitgestaltet werden. Schließlich sollte die bislang eher schwache Rechtsposition von Umweltbelasteten in der verfassungsrechtlichen Abwägung gestärkt werden.

o **Abbildung 2**

Aktueller Status der Umweltziele der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie für 2030



Die Grafik zeigt die Umweltindikatoren der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie und die vom Statistischen Bundesamt vorgenommene Bewertung der Trends im Hinblick auf das Ziel 2030. Indikatoren, bei denen keine Bewertung vorgenommen wurde, sind nicht dargestellt. Nach Auffassung des SRU sind einige Ziele allerdings nicht ambitioniert genug, um die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen.

SRU 2019; Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2018

o **Tabelle 1**

Leitlinien für eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit

Langfristigkeit	Integration	Wissen
<ul style="list-style-type: none"> Langfristige Folgen von Politik stärker in den Blick nehmen Junge und künftige Generationen in politische Entscheidungen einbeziehen 	<ul style="list-style-type: none"> Verantwortung der Ressorts für Umweltfolgen ihres Handelns stärken Kohärenz zwischen Politikzielen verbessern Stoffströme beobachten und steuern 	<ul style="list-style-type: none"> Nachhaltigkeits- und Transformationsforschung stärken Wissen schneller in Politik anwenden Politikberatung transparenter gestalten
Gemeinwohl	Partizipation	Gleichgewicht der Freiheiten
<ul style="list-style-type: none"> Politik stärker am Nutzen Vieler ausrichten Für ausgewogenen Zugang zu Aushandlungsprozessen sorgen 	<ul style="list-style-type: none"> Umweltpolitische Entscheidungsprozesse transparenter und partizipativer gestalten Gesellschaftliche Relevanz der Umweltkommunikation verbessern 	<ul style="list-style-type: none"> Grundrechtliche Freiheiten von Verursachern und Betroffenen in ein Gleichgewicht bringen Rechtsposition von Umweltbelasteten stärken

SRU 2019

Empfehlungen für eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit

Die folgenden Empfehlungen des SRU zielen darauf ab, den Umweltschutz in den politischen Entscheidungsprozessen sowie im Verwaltungshandeln zu stärken. Der Fokus liegt dabei auf institutionellen und organisatorischen Änderungen auf Bundesebene. Das Gutachten konzentriert sich auf Maßnahmen, die unter den aktuellen Rahmenbedingungen kurz- bis mittelfristig realisierbar erscheinen. Teilweise knüpfen die Vorschläge daher an die vorhandenen Instrumente aus dem Kontext der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie an. Allerdings muss bei ihrer Umsetzung der Bedeutung der ökologischen Lebensgrundlagen noch deutlich stärker Rechnung getragen werden.

1. Integrierte Beachtung der ökologischen Nachhaltigkeit

Umweltrechtliches Integrationsprinzip im Grundgesetz verankern. Die Belange des Umweltschutzes sollten in allen umweltrelevanten Politikfeldern be-

rücksichtigt werden. Obwohl das Prinzip der Umweltintegration in der EU wie auch in der Bundesrepublik bereits geltendes Recht ist, ist die politische Praxis weiterhin vom Ressortdenken geprägt. Das Integrationsprinzip sollte daher im Grundgesetz verankert und stärker mit der Nachhaltigkeitsstrategie verknüpft werden (s. Langfassung Abschn. 5.1.1).

Verwaltungskultur auf Kooperation und Vertrauen ausrichten. Die bestehende Zusammenarbeit der Bundesministerien ist bislang häufig von Arbeitsteilung, Konkurrenz und Abgrenzung geprägt. Hierzu trägt auch die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) bei, die ressortübergreifende Projektgruppen nur in Einzelfällen vorsieht. Eine frühzeitige und enge interministerielle Zusammenarbeit ist jedoch zur Umsetzung ökologischer Nachhaltigkeit dringend geboten. Daher sollten Projektgruppen zunehmend von der Ausnahme zur Regel werden. Kooperation kann zudem durch gegenseitiges Verständnis gefördert werden. Daher sollte die personelle Mobilität zwischen den Ressorts gesteigert werden. Erfahrungen aus der Europäischen Kommission weisen darauf hin, dass dies die Vertrauensbasis deutlich verbessern kann (Abschn. 5.1.2).

2. Nachhaltigkeitsstrategie konsistent verfolgen

Verbindlichkeit der Strategie stärken. Um die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie politisch verbindlicher zu machen, sollte die Verantwortung für ihre Umsetzung expliziter als bisher ressortspezifisch verortet werden. Insbesondere den Ressorts, die für Sektoren mit großen Auswirkungen auf die Umwelt zuständig sind, muss hier eine stärkere Verantwortung zugeschrieben werden, um damit auch die Umsetzung der Strategie wirksamer im politischen Alltag zu verankern. Sind für ein Ziel verschiedene Ministerien zuständig, könnte es auch helfen, die Verantwortung zu teilen und entsprechend zuzuweisen (Abschn. 5.2.1).

Nachhaltigkeitsziele finanziell unterlegen. Die Umsetzung der Nachhaltigkeitsstrategie durch die Ressorts ist im Bundeshaushalt wie auch in den Ressortetats bislang finanziell nicht unterlegt. Damit fehlt es einerseits an Transparenz, wie viele Mittel in die Umsetzung fließen, andererseits ist die Kontinuität des Mittelflusses nicht sichergestellt. Der SRU spricht sich dafür aus, zu überprüfen, wie eine langfristige Finanzierung der Nachhaltigkeitsstrategie, ihrer Ziele und ihrer Verankerung abgesichert werden kann. Notwendig ist hierbei, auch das bestehende Haushaltsrecht und dessen Auslegung hinsichtlich einer langfristig ausgerichteten Politik einer Prüfung zu unterziehen und anzupassen (Abschn. 5.2.2).

Politische Programme und Strategien auf Konsistenz prüfen. Strategien und Programme der Bundesregierung und der Ressorts müssen ebenso wie Gesetze auf ihre Nachhaltigkeit hin geprüft werden. Hierzu könnte die zu stärkende Nachhaltigkeitsprüfung im Rahmen der Gesetzesfolgenabschätzung herangezogen werden. Ziel ist es, dass Strategien und Ressortprogramme die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie aktiv unterstützen oder ihr zumindest nicht widersprechen (Abschn. 5.2.3).

Nachhaltigkeitsprüfung transparenter und wirksamer gestalten. Die Nachhaltigkeitsprüfung hat in der Praxis wenig politische Relevanz entfaltet. Sie ist durch die gleichen strukturellen Schwächen gekennzeichnet wie die Gesetzesfolgenabschätzung, in die sie eingebettet ist. Eine Verbesserung könnte vor allem durch eine stärkere Transparenz erreicht werden. Die Bundesregierung sollte die Praxis der Gesetzesfolgenabschätzung so anpassen, dass bereits im Stadium des Referentenentwurfs ein separater Bericht zur Folgenabschätzung

im Internet veröffentlicht wird, in dem Nachhaltigkeit ein zentrales Element darstellt (Abschn. 5.2.4).

Parlamentarischen Beirat für nachhaltige Entwicklung aufwerten. Der Parlamentarische Beirat sollte in seinen Funktionen nach dem Vorbild des Europaausschusses des Bundestages gestärkt werden. Hierfür sollte er als Ausschuss in der Geschäftsordnung des Bundestages verankert werden. Zudem sollten seine Möglichkeiten gestärkt werden, zu Gesetzgebungsverfahren Stellung zu nehmen und nach eigenem Ermessen eine tiefergehende, substanzielle Kontrolle der Nachhaltigkeitsprüfung einzelner Gesetzentwürfe vorzunehmen. Die Bundesregierung sollte sich dazu verpflichten, grundsätzlich Stellung zu den Positionspapieren des Parlamentarischen Beirats für nachhaltige Entwicklung zu nehmen. Überdies sollte sie im Parlament regelmäßig über die Umsetzung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie berichten (Abschn. 5.2.5).

Transformationsleitbilder entwickeln und durch Monitoring begleiten. Für alle relevanten Sektoren sollten auf Basis von Zielen, wie denen der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie, Langfriststrategien zur nachhaltigen Umgestaltung („Transformationsleitbilder“) entwickelt werden. Dabei sollten sowohl interministerielle Verfahren als auch die Diskussion mit den betroffenen Sektoren und Verbänden sowie Bürgerinnen und Bürgern genutzt werden. Die Entwicklungen sollten durch einen Monitoringprozess begleitet werden (Abschn. 5.2.6).

3. Ökologische Nachhaltigkeit im Gesetzgebungsprozess stärken

Einfluss von Interessengruppen transparenter machen. Der Einfluss von Partikularinteressen bei der Entwicklung von Gesetzen sollte offengelegt werden. Hierzu sollte die bestehende Verbändeliste des Bundestages verbindlicher gestaltet werden. Die Leitungsebenen von Ministerien und Kanzleramt sollten – ähnlich wie beispielsweise die Europäische Kommission – ihre Kontakte zu Interessenvertretern dokumentieren und regelmäßig darüber berichten. Gesetzgebungsprozesse sollten transparenter gestaltet werden. Die GGO ist dahingehend zu verändern, dass eine breite, frühzeitige und transparente Beteiligung die Regel wird. Hier ist die Bundesregierung mit dem Beschluss, Referentenentwürfe sowie externe Stellungnahmen gesammelt im Internet zu veröffentlichen, kürzlich einen wichtigen Schritt gegangen (Abschn. 5.3.1).

Nachhaltigkeit in den Ministerialverwaltungen besser verankern. In der Ministerialverwaltung spielt das Leitbild der Nachhaltigkeit in vielen Häusern bisher nur eine untergeordnete Rolle. Um dies zu ändern, sollte die Stellung der Ressortkoordinatorinnen und -koordinatoren für Nachhaltigkeit durch ein suspensives Vetorecht bei Widersprüchen gegenüber der Nachhaltigkeitsstrategie sowie eine Mitzeichnungspflicht bei Gesetzgebungsverfahren gestärkt werden (Abschn. 5.3.2).

Gesetzesinitiativrecht für das Bundesumweltministerium einführen. Angesichts des Querschnittscharakters von Umweltschutz sollte die Rolle des Bundesumweltministeriums als Vertreter von Umweltinteressen gestärkt werden, damit es besser auf die Einbeziehung ökologischer Belange in allen umweltrelevanten Politikfeldern hinwirken kann. Hierfür sollte das Ministerium ein Gesetzesinitiativrecht außerhalb des eigenen Geschäftsbereichs für Angelegenheiten von besonderer umweltpolitischer Bedeutung erhalten. Darüber hinaus sollte dem Umweltministerium bei solchen Fragen ein suspensives Widerspruchsrecht eingeräumt werden, analog dem Recht des Finanzministeriums in Haushaltsfragen (Abschn. 5.3.3).

Rat für Generationengerechtigkeit einrichten. Um jungen und künftigen Generationen im politischen System der Wahlperioden und der Parteiendemokratie eine Stimme zu geben, ist zu prüfen, wie die staatliche Langzeitverantwortung besser institutionalisiert werden kann. Hierfür könnte ein externer Rat für Generationengerechtigkeit eingerichtet werden. Idealerweise sollte der Rat eine verfassungsrechtlich verankerte und demokratisch legitimierte Institution von bedeutendem politischem Gewicht sein, die als parteipolitisch neutral wahrgenommen wird. Seine Mitglieder, die Sachverständigen in den Bereichen nachhaltiger Umwelt-, Sozial- und Wirtschaftspolitik vereinen, sollten daher unabhängig sein. Sie könnten je zur Hälfte vom Bundestag und vom Bundesrat (auf Vorschlag der Länderparlamente) für 12 Jahre ohne Wiederwahlmöglichkeit gewählt werden. Dieser Rat sollte im Zuge seiner beratenden Funktionen für Parlament und Regierung am Gesetzgebungsverfahren beteiligt sein, indem ihm unter anderem Gesetzesentwürfe zugeleitet werden und er die Möglichkeit zur Stellungnahme erhält. Um seine Funktion zu stärken, sollte ihm ein inhaltlich begrenztes, aufschiebendes Vetorecht zugestanden werden. Im Zuge dessen könnte der Rat im Falle schwerwiegender Bedenken hinsichtlich der möglichen Auswirkungen eines Gesetzes auf künftige Generationen oder evidenten Widersprüchen zur Nachhaltigkeitsstrategie das Gesetzgebungsverfahren an-

halten, um so eine vertiefte Diskussion in Öffentlichkeit und Parlament auszulösen. Nach einer dreimonatigen Reflexionsphase entscheidet der Gesetzgeber darüber, ob und wie er den Einwendungen Rechnung tragen will. Indem der Rat „nur“ mit einem suspensiven Vetorecht und nicht mit eigenen Entscheidungsrechten ausgestattet ist, stehen ihm keine grundsätzlichen Vorbehalte aus dem rechtsstaatlichen Gewaltenteilungsprinzip oder dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG) entgegen (Abschn. 5.3.4).

Umweltschutzziele rechtsverbindlich ausgestalten. Um die Langfristigkeit des Regierungshandelns im Sinne der ökologischen Nachhaltigkeit zu stärken, sollte in Konkretisierung des Art. 20a GG ein Maßstäbengesetz für Umweltschutzziele entwickelt werden. Ein solches Gesetz soll ökologische Ziele, die bislang eine geringe Verbindlichkeit besitzen, deutlich stärken und ihnen in Gesetzgebungsprozessen einen höheren Stellenwert verschaffen (Abschn. 5.3.5).

4. Wissen für ökologische Nachhaltigkeit erzeugen und nutzen

Forschung zur Unterstützung von Transformationsprozessen in Richtung Nachhaltigkeit weiter substanziell ausbauen. Um die Nachhaltigkeitsforschung zu stärken, müssen sowohl die Fördermittel erhöht, als auch die Transparenz und Beteiligungsmöglichkeiten in der Forschungsgovernance weiter verbessert werden. Von besonderer Bedeutung sind Forschungsschwerpunkte, die sich sozio-ökonomischen Transformationsbedingungen widmen und die Technologieentwicklung sozialwissenschaftlich begleiten (Abschn. 5.4.1).

Frühwarnsysteme und Monitoring weiterentwickeln, Stoffstrominventar aufbauen. Im Laufe der letzten Jahrzehnte sind Politik und Gesellschaft immer wieder von neuen Umweltproblemen überrascht worden. Vor allem bei schleichenden und schwer rückholbaren Problemen kann durch mangelnde Umweltbeobachtung wertvolle Zeit verloren gehen. Die bestehenden, häufig fragmentierten und lückenhaften Monitoringaktivitäten sollten daher verbessert werden. Zudem sollte ein Inventar aller wichtigen Stoffströme erstellt werden – von der Entnahme aus der Umwelt über ihre Verarbeitung zu Produkten, ihre Nutzung, bis hin zur Freisetzung bzw. Entsorgung. Dies umfasst beispielsweise mineralische und metallische Rohstoffe, Kohlenstoff, Stickstoff und Phosphor sowie Kunststoffe, Arzneimittel und Pestizide. Ein Inventar der Stoffströme trägt dazu

bei, effektivere Maßnahmen zur Steuerung der Ströme zu entwickeln, um Umweltrisiken zu verringern oder auch die Kreislaufführung der Stoffe zu verbessern (Abschn. 5.4.2).

Interdisziplinarität, Langfristorientierung und Transparenz der Politikberatung stärken. In der wissenschaftlichen Politikberatung bilden unabhängige Sachverständigenräte weiterhin einen wichtigen Pfeiler, jedoch muss ökologische Nachhaltigkeit als Leitbild auch hier stärker verankert werden. Wünschenswert im Hinblick auf eine erfolgreiche Transformation in Richtung Nachhaltigkeit wäre, in der Politikberatung sicherzustellen, dass ein breites Spektrum an Perspektiven und fachlichen Disziplinen zur Geltung kommt, Langfristaspekte und der Schutz öffentlicher Güter durchgängig berücksichtigt werden und ein hohes Maß an Transparenz bezüglich Auftraggebern, Eigeninteressen, Prozessen und Methoden der Beratung herrscht (Abschn. 5.4.3).

5. Ökologische Nachhaltigkeit als Fundament ökonomischer Systeme stärken

Finanzsysteme nachhaltig gestalten. Ein zentrales Anliegen der Politik muss es sein, Finanzsysteme an ökologischer Nachhaltigkeit auszurichten. Dies umfasst öffentliche und private Investitionen: Um nachhaltige Geldanlagen aus der Nische zu führen, sollte das Instrumentarium für eine breite Anwendung ausgestaltet und stets der Gesamtmarkt adressiert werden. Der Staat sollte zudem seine direkten Einflussmöglichkeiten nutzen und öffentliche Beschaffung sowie Investitionen und Anlagen umweltfreundlich gestalten (Abschn. 5.5.1).

CO₂-Bepreisung stärken: Ökologisierung der Steuer-, Abgaben- und Subventionspolitik. Die Steuer-, Abgaben- und Subventionspolitik muss dringend ökologisch ausgerichtet werden. Eine ausreichend starke, sozial abgefederte CO₂-Bepreisung ist hierbei von hoher Bedeutung. Steuern und Abgaben in den Bereichen Elektrizität, Wärme und Verkehr sollten dabei konsistent am CO₂-Gehalt der Energieträger ausgerichtet werden. Zudem müssen umweltschädliche Subventionen, wie zum Beispiel Steuervorteile für Diesel oder den Luftverkehr, zügig abgebaut werden (Abschn. 5.5.2).

Wohlstandsverständnis erweitern. Um die nötigen Transformationsprozesse, für die die genannten Empfehlungen eine institutionelle Basis bilden können, an-

zustoßen, bedarf es auch einer Erweiterung des Wohlstandsverständnisses in Deutschland. Die Lebensqualität der Menschen muss in ihrer ganzen Breite erfasst und darf nicht auf ökonomische Messgrößen wie das Bruttoinlandsprodukt reduziert werden. Dafür sind bereits zahlreiche methodische Ansätze vorhanden (Abschn. 5.5.3).

Fazit

Demokratie und Rechtsstaat stehen vor der epochalen und bisher ungelösten Aufgabe, die ökologische Existenzgrundlage der Gesellschaften zu sichern. Ein schnelles und entschiedenes Handeln ist nötig, um später noch größere Schäden und deutlich höhere Kosten zu vermeiden und die Demokratie innerhalb der ökologischen Belastungsgrenzen handlungsfähig zu halten. Es bedarf einer gesamtgesellschaftlichen Debatte zu der Frage, wie der notwendige Veränderungsprozess innerhalb des demokratischen Rechtsstaats organisiert werden kann.

Ein Wirtschaften innerhalb ökologischer Grenzen zu ermöglichen, ist aber nicht nur Aufgabe der Politik. Die ökologischen Lebensgrundlagen zu sichern, ist nicht nur eine ethische und verfassungsrechtliche Verantwortung der politischen Institutionen, sondern erfordert auch Veränderungen im Wirtschaftssystem, in den kollektiven Werteordnungen und im individuellen Handeln.

Gelingt die Wende hin zur ökologischen Nachhaltigkeit nicht, drohen infolge von Umweltschäden massive gesellschaftliche und politische Verwerfungen. Die Herausforderung für die liberale Demokratie des freiheitlichen Rechtsstaats besteht heute darin, das im Rahmen einer sozialen Marktwirtschaft so erfolgreiche Projekt der modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft ökologisch weiterzuentwickeln. Nur wenn die ökologische Krise durch eine Politik der ökologischen Nachhaltigkeit verhindert wird, können Freiheitsrechte, rechtstaatliche Verfahren und demokratische Entscheidungsprozesse langfristig gewährleistet werden. Eine solche Politik ist Lebensvoraussetzungsschutz und damit Legitimationsgrundlage des Staates schlechthin.

Sachverständigenrat für Umweltfragen

Prof. Dr. Claudia Hornberg (Vorsitzende)

Professorin für Umwelt und Gesundheit an der Fakultät für Gesundheitswissenschaften der Universität Bielefeld

Prof. Dr. Manfred Niekisch (stellvertretender Vorsitzender)

Professor für Internationalen Naturschutz

Prof. Dr. Christian Calliess

Professor für öffentliches Recht, insbesondere Umweltrecht, und Europarecht an der Freien Universität Berlin

Prof. Dr. Claudia Kemfert

Professorin für Energieökonomie und Nachhaltigkeit an der Hertie School of Governance und Leiterin der Abteilung Energie, Verkehr, Umwelt am Deutschen Institut für Wirtschaftsforschung, Berlin

Prof. Dr. Wolfgang Lucht

Professor an der Humboldt-Universität zu Berlin und Ko-Leiter der Abteilung Erdsystemanalyse am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung

Prof. Dr.-Ing. Lamia Messari-Becker

Professorin für Gebäudetechnologie und Bauphysik an der Fakultät II Bildung · Architektur · Künste der Universität Siegen

Prof. Dr.-Ing. Vera Susanne Rotter

Professorin im Fachgebiet Kreislaufwirtschaft und Recyclingtechnologie an der Technischen Universität Berlin

Geschäftsstelle des Sachverständigenrates für Umweltfragen

Luisenstraße 46, 10117 Berlin

Tel.: +49 30 263696-0

info@umweltrat.de

www.umweltrat.de

Titelbild: Ralf Günther/B.Z.

Gestaltung: WERNERWERKE GbR, Berlin

Satz und Druck: Typework Layoutsatz und Grafik GmbH, Augsburg

Gedruckt auf CO₂-neutral hergestelltem Recyclingpapier aus 100 % Altpapier