

Dokumentation des zweiten transdisziplinären Bio-Ökopoli Projektworkshops

Deutsche Bioökonomiepolitik in Europa: Welche Handlungsspielräume bleiben für nationale Akteure?

Am 21.02.2019 fand im Regionalzentrum Berlin der FernUniversität Hagen der zweite transdisziplinäre Workshop des Projekts „Politische Prozesse der Bioökonomie zwischen Ökonomie und Ökologie - Bio-Ökopoli“ statt. Das Projekt wird vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) gefördert.

Rund 40 Expertinnen und Experten aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik kamen für einen Tag zusammen, um vorläufige Ergebnisse aus den im Projekt durchgeführten Fallstudien zu diskutieren. Im Zentrum stand die Frage, ob und inwieweit die Handlungsspielräume nationaler Akteure durch europäische Bioökonomiestrategien und Gesetzgebungen in relevanten Bereichen beeinflusst werden.



Abbildung 1: Konzentrierte Arbeitsatmosphäre in Berlin beim zweiten Projektworkshop im Februar

Zu Beginn führte *Dr. Dieter Konold* vom Projektträger Jülich (PTJ) mit der Frage „Bioökonomie in der EU – Entstehung eines Politikfeldes?“ in das Thema Bioökonomie ein. Seiner Ansicht nach sei die Legislatur auf EU-Ebene nur begrenzt relevant für die Gesetzgebung auf nationaler Ebene, da es kein wirkliches Handlungsfeld Bioökonomie gebe. Vielmehr sei die Bioökonomie eine Querschnittsaufgabe, in der verschiedene Politikfelder, insbesondere das Forschungsressort, involviert seien.

Diese Ausführungen wurden von Herrn *Harald Ebner* (MdB, Die Grünen), Herrn *Dr. Ricardo Gent* (DIB) sowie Herrn *Dr. Hari Khalsa* (WWF) aufgegriffen und durch ihre Perspektiven ergänzt.

Herr *Ebner* bestätigte die Aussage Herrn *Konolds*, dass von einem „Politikfeld“ Bioökonomie nicht gesprochen werden könne, da sich u.a. keine ausreichende Verankerung im politischen System erkennen ließe. Aus seiner Perspektive sei die Thematisierung einer Bioökonomie jedoch aufgrund zweier wesentlicher Punkte wichtig: Zum einen wegen der Debatte um die Transformation von einer fossilbasierten zu einer biobasierten Wirtschaft und Gesellschaft, zum anderen um die Entwicklung einer Kreislaufwirtschaft voranzubringen. Herr *Ebner* kritisierte, es fehle als wesentliches Element die Diskussion über Konsumstile, sowohl in der Gesellschaft als auch in der Politik. Seiner Meinung nach sei es jedoch von besonderer Bedeutung, die bestehenden planetaren Grenzen anzuerkennen und in diesen besser zu wirtschaften. Die Bioökonomie müsse dabei die Frage nach dem „Wie“ beantworten.

Herr *Gent* als Wirtschaftsvertreter stellte heraus, dass die Wirtschaftsakteure über nationale Grenzen hinausschauen und natürlich auch die Ressourcengewinnung über diese Grenzen hinweg betrachtet werden müsse. Dabei gelte es, die Ressourcen nachhaltig zu erwirtschaften und zu nutzen und insbesondere die Transportwege und die Biodiversität im Blick zu behalten. Herr *Gent* bestätigte Herrn *Konolds* Aussage, die Datenerfassung zur Bioökonomie sei schwierig, weil diese aus unterschiedlichen Wirtschaftszweigen bestehe und Kreislaufprozesse in der Industrie häufig nicht unter dem Label „Nachhaltigkeit“ eingeführt würden, wodurch sie nicht in der Bioökonomiebilanz erfasst würden.

Herr *Khalsa* führte aus, dass eine Abgrenzung eines eigenen Politikfeldes „Bioökonomie“ hilfreich sein könnte, um Gesetze zum nachhaltigen Umgang mit und zur Kaskadennutzung von Ressourcen auf den Weg zu bringen. Wichtig sei es seiner Meinung nach, dass vor allem der Gesetzgeber jetzt handle und entsprechende Technologien fördere, um eine neue Bioökonomie zu etablieren, die Nachhaltigkeit von vornherein mitdenke. Herr *Khalsa* kritisierte einen zu verschwenderischen Umgang mit den natürlichen Ressourcen und der Natur. Mit Blick auf den Klimawandel sagte er, dass 2030 womöglich keine Zeit mehr bleibe, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen.

Die daran anschließende Diskussion griff das Argument von Herrn *Khalsa* auf, der Gesetzgeber müsse handeln. Aktuell bestünden keine gesetzlichen Anreize für ein Wirtschaften in Kreisläufen, wofür insbesondere Lobbyarbeit verantwortlich sei. Die gegenwärtige Situation müsse des Weiteren in einem historischen Kontext betrachtet werden. Während einige Expertinnen und Experten eine marktorientierte Regulation der Bioökonomie und insbesondere des Biomasseanbaus für geeignet hielten, um ressourcen- und kosteneffizientes Wirtschaften zu fördern, bewerteten andere Stakeholder diesen Ansatz als nicht ausreichend. Letztere betonten, dass bei der politischen Regulierung der Bioökonomie in drei Bereichen angesetzt werden müsse: Markt, Förderung und Ordnungspolitik. Dabei müsse genau analysiert werden, wann Bioökonomie funktioniere und wann es besser sei, andere Lösungen zu nutzen. Die Globalität und Komplexität der Bioökonomie dürfe in diesem Zusammenhang nicht unterschätzt werden und Subventionen müssten stets mit internationalem Recht (WTO) vereinbar sein. Des Weiteren gelte es zu bedenken, dass eine erzwungene Kaskadennutzung von Ressourcen im Hinblick auf die Wirtschaftlichkeit nicht immer der effizienteste Weg sei.

Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller (FernUniversität in Hagen, Projektleiterin) stellte anschließend kurz das Projekt Bio-Ökopoli vor, das zum Ziel habe, kausale Mechanismen in politischen Prozessen zur Gestaltung der Bioökonomie im Spannungsfeld zwischen Ökonomie und Ökologie in den drei Fallgruppen Biokunststoffe, Biokraftstoffe und Bioenergie (Strom/Wärme) zu identifizieren. In diesem Zusammenhang sei es aus politikwissenschaftlicher Perspektive von Interesse, zu untersuchen, auf

welche Weise und in welchem Maße die Politik der Europäischen Union die politische Handlungsfähigkeit der Mitgliedsstaaten beeinflusst. Im Ansatz gehe man davon aus, dass die nationale Handlungsfähigkeit umso stärker eingeschränkt werde, je mehr politische Maßnahmen umgesetzt werden müssen. Wenn immer mehr wichtige Entscheidungen auf der EU-Ebene getroffen werden, führe dies somit zu immer weniger nationalem Handlungsspielraum. Dazu untersuchte Frau *Töller* über mehrere Wahlperioden hinweg, in wie vielen Gesetzgebungsverfahren in Deutschland die Umsetzung europäischen Rechts erfolgte und stellte im Rahmen ihres Vortrags neue Zahlen, insbesondere zu den Bereichen Landwirtschaft, Umwelt und Energie, vor, die eng mit den Themen des Projektes verknüpft sind. Als Ergebnis schlussfolgerte sie, dass in diesen Bereichen eine hohe Europäisierung vorliege, die vor allem im Bereich Landwirtschaft kontinuierlich ansteige.

In der anschließenden Diskussion wurden insbesondere zwei Punkte herausgegriffen. Zum einen die Notwendigkeit einer Harmonisierung politischer Regulierungen im Bereich Landwirtschaft, welche an verschiedenen Standorten sehr unterschiedlich ausgestaltet sein können. So könne internationales Handeln erleichtert werden. Zum anderen wurde die Gesundheitspolitik diskutiert, die ebenfalls einen wichtigen Grundpfeiler der Bioökonomie darstelle. Für die Gesundheitspolitik sei eine Abnahme der Europäisierung zu verzeichnen. Hier schränkte Frau *Töller* jedoch ein, dass die Gesundheitspolitik nicht im Fokus stünde, da dieses Themenfeld kein Bestandteil des Projektes sei.

Im Folgenden wurden erste Ergebnisse aus den Fallgruppen Biokunststoffe, Biokraftstoffe und Bioenergie (Strom/Wärme) von den Projektmitarbeitenden vorgestellt und mit den anwesenden Expertinnen und Experten diskutiert.

In der Session zur Fallgruppe Bioenergie (Strom/Wärme) stellte *Katrin Beer (OVGU Magdeburg)* erste Ergebnisse aus ihrem Fall RED II vor, die sich in drei zentralen Erkenntnissen zusammenfassen ließen:

- 1) Zur Rolle und Nachhaltigkeit der Bioenergie werden kontroverse Debatten geführt.
- 2) Der Wärmesektor rückt zunehmend in den Fokus im Hinblick auf Klimaschutz, Energiewende und Bioenergie.
- 3) Es ist eine Re-Nationalisierung zu beobachten, die größere Handlungsspielräume nationaler Akteure zulässt.

Die Diskussion leitete Frau Beer mit drei Fragen ein:

- 1) Hat die Bioenergie in Deutschland eine Zukunft?
- 2) Liegt die Zukunft der Bioenergie in Deutschland im Wärmesektor?
- 3) Welche Handlungsspielräume haben nationale Akteure in Deutschland?

Mehrheitlich wurde bejaht, dass Bioenergie eine Zukunft habe. Zudem wurde festgestellt, dass es wichtig sei, einen Mix erneuerbarer Energien zur Erreichung der Klimaziele einzusetzen. Holz solle genutzt werden, wo es viele Wälder gebe, Solar- und Photovoltaik auf Freiflächen, um den ökologischen Fußabdruck zu senken. Dabei sollen Regionalität, Kaskadennutzung und Nutzung von Holzabfällen sowie soziale Aspekte der Nachhaltigkeit Berücksichtigung finden. Vorhandene Technik solle eingesetzt und weiterentwickelt werden, um Probleme jetzt zu lösen. Eine Problemaufschiebung hingegen könne keine Lösung sein. Insgesamt seien die Klimaziele im Verkehrssektor zu unambitioniert, um Zielvorgaben bis 2050 insgesamt zu erreichen, hier müsse das Potenzial anderer

Sektoren ausgereizt werden. Dabei sei mindestens die europäische Ebene zu betrachten, wobei zu prüfen sei, inwieweit es Sinn mache, einen internationalen Markt auf europäischer Ebene zu regulieren.

Dr. Thomas Vogelpohl (FU Hagen) stellte in der zweiten Fallgruppe Biokraftstoffe Thesen zu seinen Fällen vor und konzentriert sich im Wesentlichen auf die Entwicklungen von der RED zur RED II und ihre Auswirkungen auf die nationale Ebene. Herr Vogelpohl schlussfolgerte, dass die Europäisierung der Biokraftstoffpolitik durch die RED die Handlungsspielräume auf nationaler Ebene stark begrenzt habe und dass sich dieser begrenzte Spielraum negativ auf die Vielfalt der entsprechenden politischen Prozesse, sowohl in Bezug auf die Problemstrukturen als auch auf die beteiligten Akteure, auswirke. Die RED II dagegen würde diese nationalen Handlungsspielräume wieder erweitern, weil Mitgliedstaaten durch die Novellierung der RED mehr Flexibilität bei der Umsetzung eingeräumt werde. Die Diskussion eröffnet Herr Vogelpohl deshalb mit folgenden Fragen:

- 1) Kann man von einer De-Politisierung der deutschen Biokraftstoffpolitik durch die RED sprechen?
- 2) Welche Auswirkungen werden die Neuerungen der RED II in Deutschland haben?
- 3) Re-politisiert sich die deutsche Biokraftstoffpolitik wieder?
- 4) Welche Chancen und Risiken bestehen dabei?

In der Diskussion wurden mehrere Aspekte beleuchtet. Zu Beginn wurde kurz die Zertifizierung der Biokraftstoffe im Rahmen der RED diskutiert. Diese sei sinnvoll, allerdings sollte diese nicht nur auf Europa und Biokraftstoffe beschränkt werden, da indirekte Landnutzungseffekte (ILUC) in Drittstaaten so nur ineffizient adressiert würden. Direkte Investitionen in Umweltschutzmaßnahmen seien da unter dem Strich lohnender. Die RED könne so den Einsatz von Palmöl, durch dessen Einsatz es ja zu erheblichen ILUC-Effekten käme, in der Industrie nicht deckeln. Mehr Transparenz bzgl. der Herkunft der Biomasse sei deshalb wünschenswert. Der zweite Aspekt galt der Ausgestaltung und Kompetenzübertragung durch die RED II. Es sei korrekt, dass es eine Übertragung von Kompetenzen auf die nationale Ebene gebe, Handlungsspielräume habe es auf nationaler Ebene aber auch vorher noch gegeben. Diese seien in der RED II nun aber differenzierter und expliziter dargestellt. Jedoch dürfte die Beteiligung der Mitgliedstaaten an der EU-Gesetzgebung nicht außer Acht gelassen werden. Die RED sei Ausdruck der Uneinigkeit zwischen verschiedenen Teilstaaten und die Flexibilisierung der Ziele sei nur ein Mechanismus zur Entscheidungserleichterung gewesen. Dadurch bekämen internationale, nationale und sektorale Klimaschutzziele sowie das Effort Sharing eine immer stärkere Bedeutung, während die Bedeutung der RED für den Biokraftstoffsektor relativ abnehme.

Nach der Mittagspause erläuterte *Alexander Bollmann* (FU Hagen) in der Fallgruppe Biokunststoffe die kontroverse Situation der Biokunststoffe, die sich gegenüber dem schlechten Image von Kunststoffen generell, der Diskussion um die Reduzierung des Kunststoffverbrauchs insgesamt und den negativen Erfahrungen bei der Einführung von Biokraftstoffen behaupten müssten. Aus diesem Grund sei eine gesetzliche Regulierung von Biokunststoffen oder gar eine Biokunststoffpolitik nur schwer zu finden. Herr Bollmann eröffnet seine Diskussion mit folgenden Fragen:

- 1) Organisierte Interessen, ausgeprägte Problemstrukturen und mangelnde Evidenz – bestehen überhaupt „nationale Handlungsspielräume“ für eine deutsche Biokunststoffpolitik?

2) Europäischer Stillstand: Handlungsauftrag für die nationale Ebene oder Legitimierung eines „Weiter so“?

Die meisten der anwesenden Expertinnen und Experten argumentierten, es gebe keine Biokunststoffpolitik, weil es viele verschiedene Ausprägungen an Kunststoffen gebe und die Definitionen in der Öffentlichkeit nicht immer klar seien. Biokunststoffe seien nicht per se besser, sondern es müssten immer die speziellen Anwendungen berücksichtigt und diese dann in Vergleich mit herkömmlichen Kunststoffen betrachtet werden. Hier würden dann vor allem CO₂-Einsparungen vorteilhaft auffallen. Allerdings würde die Diskussion zum Teil auf der Grundannahme beruhen, dass die fossilen Kunststoffe erst einmal gesetzt seien und die Biokunststoffe den Nachweis erbringen müssten, dass sie besser, billiger und umweltschonender seien. Alleinstellungsmerkmal der Biokunststoffe könne die langlebige Kaskadennutzung sein, die durch neue stoffliche Anwendungen gefördert werde. Es sei sinnvoll etwas Hochwertiges in einer Parkbank wiederzuverwenden und dieses nicht gleich zu verbrennen. Einig waren sich alle Expertinnen und Experten, dass eine reine Substitution des vorhandenen Kunststoffvolumens nicht sinnvoll sei. Wichtiger sei es, den Kunststoffverbrauch generell zu reduzieren und die verbleibende Menge durch Biokunststoffe zu substituieren, um so zu Ressourceneffizienz und Klimaschutz beizutragen.

Im Hinblick auf die zweite Frage wurde erläutert, dass es durchaus EU-Programme gebe, die die biobasierte Wirtschaft förderten. Es sei zu hoffen, dass diese im neuen Forschungsrahmenprogramm weiterhin Bestand haben werden. Eine stärkere Steuerung der Biomasseströme in Richtung Kaskadennutzung durch eine europäische Regulierung konnte sich bisher jedoch nicht durchsetzen. Generell ließe sich feststellen, dass Biokunststoffe theoretisch als Lösung für diverse Probleme angesehen werden können. Aufgrund unterschiedlicher Wahrnehmungen von Problemen und Lösungen sei jedoch unklar, ob und für welche Probleme Biokunststoffe eine Lösung seien.

In der Abschlussdiskussion wurden zwei Aspekte näher beleuchtet, die in den vorherigen Diskussionen noch nicht angesprochen worden waren. Frau *Nantje Zimmermann* (Biogasrat) stellte die These auf, dass Biogas als ein weiterer Energieträger sofort einsetzbar sei und wesentlich zur Reduktion von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen und somit zur Erreichung der Klimaziele 2030 beitragen könne. Ein weiterer Vorteil von Biogas sei die bereits vorhandene Infrastruktur. Diesem Argument stimmten die anwesenden Expertinnen und Experten zu, schränkten allerdings ein, dass als Ressource für die Biogasproduktion nicht Mais genutzt werden solle, sondern vor allem Abfall- und Reststoffe. In diesem Zusammenhang wurde betont, dass alle verfügbaren Ausgangsstoffe in einem Mix genutzt werden sollten. Besonders großes Potential bestehe für regionale Stoffkreisläufe, die sich durch geringe Transportwege und einen Beitrag zur regionalen Wertschöpfung auszeichnen.

Herr *Khalsa* warf daran anschließend die Frage auf, was im globalen Kontext erreichbar wäre, wenn es international zu einer Einigung auf ein Instrument zur Internalisierung von Umweltkosten bei Erdöl käme. Dieser Gedanke war immer wieder Mittelpunkt politischer Diskussionen in Europa (z.B. Emissionshandel). Allerdings habe sich keine einheitliche Meinung herausgebildet. Auch wenn nationale Ansätze wie in Großbritannien einfach zu realisieren seien, müsse die Komplexität der Stoffströme und -bilanzen berücksichtigt werden. Wenn durch Importe von Biomasse aus Drittstaaten die eigene CO₂-Bilanz gesenkt werde, sei der Umwelt nicht geholfen. Marktbasierende Instrumente hätten somit auch deutliche Grenzen.

Prof. Dr. Michael Böcher (OVGU Magdeburg, Projektleiter) fasste abschließend den Tag als sehr gelungen zusammen und betonte, erste Ergebnisse aus den Fallstudien wiesen auf Parallelen und Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Fallgruppen hin. Er bedankte und verabschiedete sich von den anwesenden Expertinnen und Experten und kündigte den Abschlussworkshop des Projektes an. Dieser solle Anfang 2020 wiederum in Berlin stattfinden.

Impressum:

Forschungsprojekt „Politische Prozesse der Bioökonomie zwischen Ökonomie und Ökologie – Bio-Ökopoli“

Ein Verbundprojekt der FernUniversität in Hagen und der Otto von Guericke Universität Magdeburg; gefördert in der Förderlinie „Bioökonomie als gesellschaftlicher Wandel“ für drei Jahre (2017 – 2020)

Weitere Informationen unter: www.bio-oekopoli.de

Kontakt: bio-oekopoli@fernuni-hagen.de

Hagen/Magdeburg, 2019