

Stellungnahme zum Thema

Berücksichtigung von Zertifizierung und Standards (Politikinstrumente)

im Zusammenhang mit der öffentlichen Anhörung der drei Ausschüsse für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, sowie für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des Deutschen Bundestages am 20. Februar 2008 in Berlin zum Thema „Biomasse – Chancen und Risiken für globalen Klimaschutz, biologische Vielfalt, Ernährungs- und Versorgungssicherheit sowie Armutsbekämpfung“

AUSGANGSLAGE:

Die gleichzeitige, ab 1993 begonnene, Entwicklung pflanzenöltauglicher Seriidieselfahrzeuge sowie der Aufbau des Netzwerkes dezentraler Ölmühlen ist ein Musterbeispiel pionierhaft entwickelter, auch international benötigter Zukunftsmärkte.

Unter heute diskutierten Anforderungen einer wirksamen Zertifizierung von Biomasse stellen dezentrale Ölmühlen in Deutschland einen sozialökologischen Idealfall dar, da sie genfrei arbeiten, wegen ihrer kleinbäuerlichen Regionalstruktur Arbeit und Einkommen in der Region belassen, gleichzeitig Nahrung (Ölkuchen)¹ und Energie (Pflanzenöl) herstellen und auf unnötige Transport- und Prozessenergie verzichten. Im Umfang eines möglichen Ersatzes von Sojaschrot werden zudem die mehr als 10.000 Transportkilometer aus Südamerika eingespart. Adäquat angepasste Dieselmotoren erzielen z. T. weit geringere Emissionen mit Pflanzenöl als mit Diesel². Gefördert wurde diese positive Entwicklung durch eine generelle Steuerfreiheit auf Biokraftstoffe und eine kostendeckende Vergütung von Strom und Wärme durch das 2004 novellierte EEG.

Mitnahmeeffekte waren nach einer kurzen Zeit erkennbar und zu korrigieren. Negativbeispiele waren: Vorzeitige Motorschäden und insbesondere im Vergleich zu Diesel höhere Emissionen und Krebsrisiken durch gar nicht oder unfachmännisch an Pflanzenöl angepasste Motoren; ungenügende Diversifikation heimischer Pflanzenöle; Windfallprofits durch Umstieg von heimischen Pflanzenölen auf preisgünstigere Soja- und Palmölimporte.

I. Das Biokraftstoffquotengesetz – Ein Gesetz wird zum Problem für Regenwald und Artenvielfalt

Von den vielen Politikinstrumenten, die dem Staat als Korrektur zu einem positiven Einfluss auf die Entwicklung der Biomasseanwendung zur Verfügung stehen, wurde mit dem Biokraftstoffquotengesetz das denkbar schlechteste gewählt. Eine Korrektur auf diesem Gebiet hätte so schnelleren Erfolg als der Aufbau einer wirksamen Zertifizierung.

¹¹ Der bei der Rapsölproduktion (1/3 der Saat) automatisch anfallende Rapskuchen (2/3 der Saat) kann nicht nur als Futtermittel, sondern auch zur menschlichen Ernährung eingesetzt werden
Vgl. Rapsprotein in der Humanernährung: Hrsg. UFOP, Heft Nr. 32, Berlin 2007

² Vgl. Ames-Test, Universität Rostock: Abgasuntersuchungen mit Ames-Test an einem EURO TIER III Motor im DK-, RME- und Rapsölbetrieb, 10/2007

Im Folgenden sollen erst einmal die gesetzlichen Fehlsteuerungen des Biokraftstoffquotengesetzes und der negative Einfluss auf die Biomassenutzung dargelegt werden:

1. Noch vor dem Biokraftstoffquotengesetz hat sich die Fahrzeug- und Mineralölindustrie international und strategisch, aus für sie nahe liegenden und verständlichen Gründen, für die Beimengung von Biokraftstoffen und gegen eine Reinkraftstoffverwendung entschieden.
2. Das Biokraftstoffquotengesetz hat diese industriellen Wünsche weltweit erstmalig gleichsam in ein Gesetz gegossen und so praktisch über Nacht den gewaltigen Flächendruck auf die fruchtbaren Gebiete der Erde, sprich Regenwald und Agrarflächen zur Nahrungsmittelerzeugung, ausgelöst. Während der weltweite Pflanzenölmarkt für Speiseöle sich über 20 Jahre hinweg von ca. 80 Mio. Tonnen auf ca. 100 Mio. Tonnen Gesamtertrag erhöhte, benötigt die von Deutschland, EU und ca. 50 anderen Ländern beschlossene 5%-Beimengung zu Otto- und Dieselkraftstoff schlagartig ca. 100 Mio. Tonnen Alkohol und Pflanzenöl zusätzlich zum bisherigen Nahrungsmittelmarkt. Da z. B. neu angelegte Palmölplantagen aber erst ab dem siebten Jahr produzieren, zu diesem Zeitpunkt aber schon eine 10%ige Beimengung gesetzlich verankert ist, befindet sich der Biokraftstoffmarkt in einer ständigen Unterversorgung mit in Folge hohen Renditen und Flächenumwidmungen profitabler Ökosysteme und Nahrungsmittelanbaugebiete.
3. Die parallele Beseitigung der Reinkraftstoffmärkte durch deren gestufte Mineralölsteuererhöhung beraubt die Gesellschaft um ihre wirkungsvollsten Instrumente zur Etablierung einer nachhaltigen Biokraftstoffstrategie: Im Vergleich zur innovationshemmenden und anonymen, d. h. betrugsanfälligen Beimengungsstrategie sind Reinkraftstoffmärkte leichter zu steuern, transparenter und führen über notwendige motorische Entwicklungen zu deutlich besseren Ergebnissen in Energieeinsparung, Kraftstoffverbrauch, Emissionen und Krebsrisiko.
4. Die beschlossene Anrechenbarkeit der Biokraftstoffquote auf die künftigen CO₂-Flottenverbräuche von Autoherstellern hat zwei negative Konsequenzen: Erstens stellt die anrechenbare Quote die Fahrzeugindustrie vom Druck der Fahrzeug- und Motorentwicklungen frei und zwar genau im Umfang der Quote. Das führt zweitens automatisch dazu, dass die Fahrzeughersteller die Quote permanent erhöht haben wollen.
5. Der Bezug des Biokraftstoffquotengesetzes ausschließlich auf Pflanzenöle nach DIN-V-51605 (diese gilt nur für Rapsöl) entzieht allen anderen heimischen Ölpflanzen in Deutschland wie Sonnenblume, Senf, Lein etc. durch die volle Mineralölsteuer die Geschäftsgrundlage. Es ist schon kurios, dass man sich um Palmöl- und Sojaölimporte Gedanken macht, aber nicht einmal die eigenen Ressourcen außer Raps am Markt zulässt.
6. Fehlsteuerungen im deutschen BHKW-Markt durch fragwürdige Palmöl- und Sojaölimporte werden nicht durch Auflagen, Zertifizierungsnachweise etc. korrigiert, sondern indem man gleich den gesamten Markt wegnimmt. So sieht der Regierungsentwurf zur EEG-Novelle vor, dass bei reinem Pflanzenöl der sogenannte Nawaro-Bonus nur noch für BHKW-Anlagen bis 150 kWel. gezahlt werden soll. Eine Positiv- und Negativliste soll zudem verhindern, dass die Rest-BHKW-Menge an Orten mit hohem Wärmeverbrauch eingesetzt wird, z. B. Schwimmbädern, Krankenhäusern etc. Der Pflanzenöl-BHKW-Markt wird dadurch auf ca. 10 % Restmarkt eingekürzt und steht nicht mehr national und international als wichtiges Instrument zur CO₂-Absenkung und Energieeinsparung zur Verfügung.

Fazit:

Wenn das die internationale Beimengungsstrategie legitimierende Biokraftstoffquotengesetz als Zündfunke für die Brandrodungen im äquatorialen Gürtel benannt werden kann, so handelt es sich bei der Quotenanwendbarkeit auf die CO₂-Flottenverbräuche um einen Brandbeschleuniger. Der Wunsch nach immer höherer Beimengung hat sich völlig verselbständigt ohne überhaupt noch zu prüfen, ob die Erde dies in der vorgegebenen Zeit und Menge leisten kann.

Das Finanzministerium hat, wie sich heute zeigt, die gesetzlichen Grundlagen für die Abschaffung der mobilen Bio-Reinkraftstoffmärkte bis auf die Landwirtschaft gelegt. Über die geplante EEG-Novellierung wird nun auch noch der stationäre Bio-Reinkraftstoffmarkt beseitigt.

Mit dem Totalverlust dieser mobilen und stationären Reinkraftstoffstrategien verliert der Gesetzgeber die Akteure, die den Aufbau dieser für die Klimapolitik wichtigen Märkte und Techniken hauptsächlich getragen haben, und die bei notwendigen Fehlerkorrekturen eine große gestalterische Kraft besitzen.

Die Steuereinnahmen aus dem Biokraftstoffquotengesetz muss sich das Finanzministerium in Bezug zu den verursachten Problemen bei der Regenwaldnutzung setzen lassen.

Anlass zur Kritik gibt auch die vorgesehene Erhöhung der Beimischquote auf 10 %. Die von der Industrie technisch begründete Notwendigkeit, ab 7 % Biodieselbeimengung dann auf hydrierte Pflanzenöle zurückgreifen zu müssen, wird von der französischen Autoindustrie widerlegt, die bis zu 30 % Biodieselanteil zulässt. Fachleute vermuten indes, dass über die hydrierten Pflanzenöle (gelten als BTL-Kraftstoff) ab 7 % Beimengung keine Mineralölsteuer mehr gezahlt werden soll. Auch bei den technischen Begründungen der Ethanol-Beimengung in Otto-Kraftstoffen und ihren finanziellen Auswirkungen auf die Kunden stehen die Industrie und das darauf vertrauende Finanzministerium in der Kritik.

Insgesamt scheint das Biokraftstoffquotengesetz zu einem Einfallstor für Industrielobbyisten geworden zu sein, denen nicht bewusst ist, dass die auf die Industrie zugeschnittenen und gewünschten Beimengungsverpflichtungen von den Rohstoffmärkten nicht geliefert werden können. Insofern lässt sich das Biokraftstoffquotengesetz vermutlich nicht sanieren, sondern sollte komplett aufgehoben werden.

II. Zertifizierungsanforderungen in zehn Thesen

Im ersten Kapitel wurde herausgearbeitet, dass die größte Bedrohung für die Ökosysteme und die Artenvielfalt weniger von einer fehlenden Zertifizierung als vielmehr von der Existenz des Biokraftstoffquotengesetzes ausgeht.

Eine sinnvolle Gesetzgebung vorausgesetzt, kommt einer funktionierenden Zertifizierung allerdings dann größte Bedeutung zu. Dies soll in 10 Thesen dargelegt werden:

1. Die Zertifizierung von Biokraftstoffen muss ein Erfolg werden

Anders als bei bisher bekannten zertifizierten Handelsmärkten für Kaffee, Tropenholz, Bio-Produkte etc. handelt es sich bei den Biokraftstoffen als Substitut oder Beimengung zu fossilen Kraftstoffen um quasi unersättliche Märkte, die wegen der hohen und noch steigenden fossilen Substitutionspreise hohe Gewinne zulassen. Gerade wegen der hohen Verdienstmöglichkeiten lösen Fehler in der Zertifizierung sofortige und für Menschheit und Klima schädliche und nicht rückstellbare Änderungen der Welttopographie aus. An diesem Punkt angelangt, muss die Gesellschaft tatsächlich wissen, dass sie nur eine Erde hat.

2. Erfolg durch Belohnen und Anreizprogramme

Durch Belohnen (niedrige Zinsen, Kapitalzugang, Schuldenerlass etc.), aber auch Auflagen und Gebote (Steuer- und Zollpolitik) haben internationale Organisationen im internationalen Länderausgleich wirkungsvolle Hebel zur Einhaltung der Zertifikate in Händen.

Als Positivbeispiel eines Belohnungssystems kann das Biodieselprogramm in Brasilien angeführt werden. Über ein Sozialsiegel und daran geknüpfte Steuererleichterungen sollen sowohl mehr Kleinbauern in den Markt eingebunden werden, als auch bestimmte Öle und Produktionsmethoden (Rizinusöl von Kleinbauern) anderen Ölen vorgezogen werden (Sojaöl aus Mo-

nokulturen).³

3. **Kein zertifizieren ohne differenzieren, kontrollieren und sanktionieren**

Belohnungsstrategien führen i. d. R. schneller und effizienter zum Erfolg, müssen aber auch effizient überwacht und bei Verstößen auch sanktioniert werden. Deutsche Bioanbauverbände (Bioland, Demeter etc.) haben hierzu eigene aufwändige, aber wirksame Strukturen zur Kontrolle und Überwachung erarbeitet. Internationale Kontrollregeln sollten sich dabei auf länderspezifische Eigenheiten differenzieren lassen. Das sogenannte 4-Augen-Prinzip, z. B. über eine Kooperation von Hersteller- und Verbraucherländern, sollte einen Missbrauch erschweren.

4. **Track and trace statt book and claim**

Von der MEO Corporate Development GmbH wird derzeit der Aufbau eines international handelbaren Zertifikatdokuments im Auftrag des BMVEL erarbeitet. Kritisiert wird dabei, dass keine eindeutigen sozialökologischen Richtlinien erarbeitet wurden bzw. die Gentechnik nicht ausgeklammert wurde. Beklagt wird zudem, dass zu viele Vertreter der Auto-, Mineralöl- und Agroindustrie und zu wenig Betroffene aus den Herstellerländern am Prozess beteiligt sind.⁴ Das von Meo favorisierte Book-and-Claim-System lässt sich wegen der Handelbarkeit zwar international leichter umsetzen. Für internationale Betrügereien ist das System jedoch sehr anfällig.

Die notwendige Sicherheit, dass nachhaltige Biomasse auch nachhaltig ist, lässt sich eher über ein Track-and-Trace-System herstellen. Solche ausgefeilten Produktrückverfolgungssysteme funktionieren schon bei Ökoverbänden, für Rindfleisch oder bei Pakettlieferanten. Das Track-and-Trace-System verlangt zudem die Einbindung aller Akteure vom Acker bis zum Endverbraucher und sichert somit eine hohe operative Ausgewogenheit, die notwendige Rücksicht auf länders-, produktspezifische Eigenheiten und die Erlangung der definierten sozialökologischen Ziele.

5. **Zertifizierung muss rohstoff- und marktübergreifend stattfinden**

„Die Perspektive einer exorbitanten Ausweitung der Anbaufläche für Zuckerrohr bei gleichzeitiger Expansion der Viehwirtschaft des Sojaanbaus und der gepflanzten Wälder ist ein Horrorszenario für die betroffenen Ökosysteme, einschließlich des Regenwaldes.“⁵ Wichtig ist daher eine gemeinsame Zertifizierung aller Märkte und Rohstoffe, um Problemverschiebungen zu vermeiden; dies hat das BMELV erkannt. „Biokraftstoffe z. B. aus Pflanzenölen sind dann nachhaltig, dafür weicht die Produktion für Lebensmittel auf Regenwaldflächen aus.“⁶

Die Einbindung von GTZ und DED wäre diesbezüglich eine große Hilfe, da diese Organisationen eine große Erfahrung auf allen oben genannten Märkten haben und seit vielen Jahren mit vielen Fachleuten in allen Erdteilen vertreten sind. Auf diese Weise können die Ziele Klimaschutz, biologische Vielfalt, Ernährungssicherheit und Armutsbekämpfung in einer Art Weltressourcen-Management gemeinsam erreicht werden.

6. **Biokraftstoffmärkte sollten sozial, dezentral und genfrei gestaltet werden**

Bei den neu aufzubauenden Biokraftstoffmärkten bestehen noch Gestaltungsmöglichkeiten. Bei der Frage nach zentralen oder dezentralen Strukturen sollte man auf dezentrale Anbauvarianten zurückgreifen. Dies hat mehrere Vorteile: So werden mehr Kleinbauern in den Prozess eingebunden, die anders als Großgrundbesitzer weniger Monokulturen schaffen und in der Tendenz nachhaltiger wirtschaften. Auch die gewünschten sozialen Kriterien lassen sich

³ Vgl. Martina Backes, Kirsten Bredenbeck: Weltmarkt Biomasse, in: www.anti-atom-aktuell.de/archiv/184/184biomasse.html

⁴ Vgl. Regenwald Report Nr. 3/07, S. 14, www.regenwald.org

⁵ Vgl. Fatheuer Thomas: Mit Agrotreibstoffen aus Brasilien gegen den Klimawandel? Positionspapier der Heinrich-Böll-Stiftung, Büro Rio de Janeiro, 2007, S. 5

⁶ Die FNR und die von ihr beauftragte MEO verfolgen eine Rohstoff übergreifende Zertifizierung, Vgl. DGS-Newsletter vom 12.02.08, Biosprit: Internationales Projekt zur Zertifizierung startet

leichter einhalten, wenn die Kleinbauern selbst am Markt beteiligt sind.⁷ Indem die Biomasseherstellung eben selbst nur dezentral stattfinden kann, sind die ökologischen, sozialen und energetischen Transmissionsverluste bei wiederum dezentralen Anbaumethoden tendenziell am geringsten.

Bezüglich Gentechnologie ist wegen bisher nicht erforschter Risiken von einer Anwendung auf Biomassemärkten stark abzuraten. Die große sozioökonomische Dynamik dieser Märkte würde Risiken auf den Biomassemärkten noch schneller verbreiten als auf den Lebensmittelmärkten. Es besteht zudem eine Tendenz, eine Vermarktung der Gentechnologie für Nahrungsmittel über die vermeintlich ungefährlichen, weil nicht für die Nahrung verwendeten Biomassemärkte vorzubereiten.

7. Vom Bekannten zum Unbekannten

Die Größe und Komplexität der Aufgabe verlangt, schnell zu beginnen. Die schon bekannten und funktionierenden Zertifizierungen sollten als Modelle für die Gesamtaufgabe dienen. Durch Einbeziehung und Analyse der schon existierenden Zertifizierungssysteme und Arbeitskreise in der Waldnutzung (FSC, PEFC), Bioenergie (RSPO), Lebensmittelproduktion (Bioland, Demeter etc.) und Viehwirtschaft (Friends of the Earth, WWF etc.)⁸ können nicht nur positive oder negative Vorerfahrungen genutzt werden, sondern es werden die schon erfahrenen Akteure rohstoff- und länderübergreifend vernetzt.

8. Zertifizierung als beginnender nationaler Prozess

Um schnell zu überprüfbareren Ergebnissen zu kommen, sollte man nicht auf internationale Initiativen warten, sondern nationale Aktivitäten beginnen. Neben der BMELV-Aktivität sollten bewusst andere Pilotprojekte als bilaterale bzw. zwischenstaatliche Vereinbarungen gestartet werden. Als praktisches Pilotprojekt bietet sich die von deutschen Stadtwerken gegründete Rohstoffbeschaffungsplattform „German Bio-Energy GmbH“ an, die schon über internationale Kontakte verfügt, einen eigenen Motor-/Kraftstofftechnik-Arbeitskreis unterhält und z. T. mit der GTZ kooperiert. Es sollten aber auch die bereits in Deutschland bestehenden heimischen dezentralen Strukturen stärker gefördert werden und diese auch auf die verfügbaren Flächen Europas ausgedehnt werden.

9. Eine funktionierende Zertifizierung ist eine Marktstörung, die Kapital und Zeit benötigt

Der Wunsch nach einer international anerkannten Zertifizierung, die alle Interessen von Verbrauchern, Handel und Herstellern z. B. in Form eines Book-and-Claim-Konzepts ausgleicht, ist eine Illusion. Schon die Ergebnisse aus der Waldnutzung zeigen, dass trotz längerer Erfahrung mit Zertifizierungen jedes Jahr eine Regenwaldfläche von der Größe Bayerns einfach von den Satellitenbildern verschwindet. Es scheint also Marktteilnehmer zu geben, die weder von Satellitenbildern, noch von Zertifikaten erfasst werden. Solche Defizite müssen bei der Zertifizierung von Biokraftstoffen und ihrem Abgleich mit den Lebensmittelmärkten, Viehwirtschaft und Holznutzung abgeschafft werden. Wenn das nicht erreicht wird, greift der mächtige Hebel Biokraftstoffnutzung nicht zum klimatischen und sozialen Nutzen der Erde ein, sondern beeinflusst die Nutzung der Erdoberfläche unwiederbringlich negativ und lässt in schnellen Hieben riesige Flächen umgestalten und Ökosysteme und Arten verschwinden.

Da man es mit einflussreichen Interessen zu tun hat, benötigt eine wirksame Zertifizierung viel Zeit und Kapital. Die EU geht in einem Konzeptpapier davon aus, dass eine international nachhaltige Landbewirtschaftung umfassend erst ab 2020 stattfinden wird.⁹ Schneller und effizienter lässt sich das Ziel der nachhaltigen Landbewirtschaftung nur erreichen, wenn man in

⁷ Vgl. Fatheuer Thomas, ebenda S. 3/6

⁸ Zu verschiedenen Zertifizierungssystemen, Vgl. Werner-Korall, Prozessintegrierter Umweltschutz am Beispiel der europäischen Olivenölproduktion, 2006, RWTH Aachen

⁹ Biofuels in the European Context: Facts, Uncertainties and Recommendations. JRC Working Paper 19/12/2007, S. 8

Deutschland und EU eine eigene Stabsstelle hierzu aufbaut und diese mit ausreichend Personal und Kapital ausstattet.

10. Zertifizierung ist eine internationale Aufgabe mit einer notwendigen Zertifizierungsbehörde

Hatte das Kyoto-Protokoll die Aufgabe, die Staatengemeinschaft auf internationale, verbindliche CO₂-Ziele einzuschwören, so verlangt nun die Umsetzung der Ziele, z. B. durch den Einsatz von Biomasse, das gleiche gemeinsame internationale Vorgehen. Eine Zertifizierung einer nachhaltigen Biomassennutzung muss daher als Regelwerk international abgestimmt und ratifiziert werden. Länder, Firmen und Konzerne, die sich über Missachtung der Zertifikate einen Kostenvorteil verschaffen, müssen identifiziert und eingebunden bzw. bei Nichtbeachtung sanktioniert werden. Internationale Organisationen, wie FAO, UN, WTO, Weltbank etc. sind mit diesem standardisierten Zertifizierungsregelwerk vertraut zu machen.

Der Aufbau und der Betrieb einer weltweit funktionierenden Zertifizierung ist für die künftige Lebensqualität von besonderer Bedeutung. Man kann diese Aufgabe irgendwo an der Schnittstelle von Hersteller- und Verbraucherkändern bzw. unterschiedlichen Märkten für Waldnutzung bzw. Lebensmittelherstellung beispielsweise an einer internationalen Behörde (z. B. FAO) anhängen. Schneller und unabhängiger wäre allerdings eine neu gegründete Organisation, die mit internationalen Kompetenzen ausgestattet sein muss und an die zunehmenden und sich verschärfenden internationalen Verhandlungen zur CO₂-Absenkung angehängt ist. Träger dieser neuen Zertifizierungs-Weltressourcen-Managementbehörde sollte die internationale Staatengemeinschaft sein.

Nur eine neue Stelle für Weltressourcen-Management könnte einen internationalen Abgleich führen, ob die international gewünschten Biokraftstoffmengen biologisch in der gewünschten Menge und Zeit überhaupt nachhaltig beizutreiben sind.

Es sind ja gerade die in der Geschwindigkeit durch die Landwirtschaft nicht leistbaren überhöhten Beimengungsquoten von Deutschland und EU, die für die Unruhe an den Rohstoff-/Lebensmittelmärkten und die Bedrohung der international bedeutenden Ökosysteme wie Regenwald oder Cerrado (Baumsteppe der Amazonasregion) etc. sorgen.