

Ziel 12



Nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen

Mit SDG 12 haben sich die Staaten dazu verpflichtet, nachhaltige Produktions- und Konsumweisen sicherzustellen. Das umfasst die Verwirklichung des Zehnjahres-Programmrahmens für nachhaltige Konsum- und Produktionsmuster von 2012, den die UN jüngst bis 2030 verlängert hat, die nachhaltige Bewirtschaftung natürlicher Ressourcen, den Umgang mit Chemikalien, Recycling, Unternehmensverantwortung, die öffentliche Beschaffung sowie die Bildung für Nachhaltige Entwicklung. Darüber hinaus enthält SDG 12 Zielvorgaben zur Schaffung der notwendigen Kapazitäten für nachhaltige Konsum- und Produktionsweisen in den Ländern des globalen Südens, die Stärkung des nachhaltigen Tourismus und die Abschaffung umweltschädlicher Subventionen. Die Einsicht in die Notwendigkeit nachhaltiger Konsum- und Produktionsweisen ist zwar in den letzten Jahren gewachsen, dies spiegelt sich aber noch nicht ausreichend im politischen Handeln wider. Der ökologische Fußabdruck ist weiterhin zu groß, nur eine Minderheit von Ländern hat Nachhaltigkeitskriterien für die öffentliche Beschaffung eingeführt, umweltschädliche Subventionen wurden bisher nicht effektiv reduziert. Fortschritte gab es immerhin bei der Bekämpfung des Plastikmülls mit der Entscheidung der UN-Mitgliedstaaten, bis 2024 ein internationales Abkommen zur Beendigung der Plastikverschmutzung auszuhandeln.

Zehnjahres-Programmrahmen (10YFP) bis 2030 verlängert

Der Übergang zu nachhaltigen Produktions- und Konsummustern wurde bereits 2002 als elementar für das Erreichen von nachhaltiger Entwicklung anerkannt. Zehn Jahre später verabschiedeten die UN-Mitgliedstaaten den ersten Zehnjahres-Programmrahmen (10YFP) und schufen das One Planet-Netzwerk als Multi-Akteurs-Partnerschaft von Regierungen und nichtstaatlichen Institutionen.¹ Es versteht sich seit 2015 auch als globaler Umsetzungsmechanismus für SDG 12. Seitdem gab es allerdings nur schleppende Fortschritte. In seinem Report zum HLPF 2020 konstatierte das Netzwerk besonders in Bezug auf das Teilziel 12.2 (nachhaltiges Ressourcenmanagement) einen „langfristigen Trend in die

1 <https://www.oneplanetnetwork.org/>

falsche Richtung.”² Eine Fortsetzung der gegenwärtigen Produktions- und Konsumweisen und der damit verbundenen Ungleichheit auf globaler Ebene stelle eine ernste Gefahr für die Erfüllung der gesamten Agenda 2030 dar. Ein ähnliches Resümee zieht auch der *Circularity Gap Report 2022*³: In den vergangenen 50 Jahren hat sich der globale Rohstoffverbrauch fast vervierfacht und im Jahr 2017 wurde erstmals die Grenze von 100 Milliarden Tonnen verbrauchter Rohstoffe überschritten. Dieser massive Ressourcenverbrauch steht in engem Zusammenhang mit Klimawandel, Umweltverschmutzung und Biodiversitätsverlust. Etwa 70 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen können auf Ressourcenabbau und -verarbeitung zurückgeführt werden.⁴ Als Reaktion darauf verlängerte die UN-Generalversammlung im Dezember 2021 das Mandat des 10YFP bis 2030 und fordert alle Länder auf, ihre Bemühungen für die Umsetzung des Rahmenwerks zu verstärken.⁵

Gesamtrohstoffproduktivität steigt, aber nicht genug

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu nachhaltigen Produktionsweisen ist die Erhöhung der Ressourcenproduktivität. Der Umweltwissenschaftler Ernst Ulrich von Weizsäcker hatte bereits 2010 in seinem Buch *Faktor Fünf* gemeinsam mit Kollegen nachgewiesen, dass eine Verfünffachung der Ressourcenproduktivität nicht nur ökologisch notwendig, sondern auch technisch und ökonomisch machbar sei.⁶

Demgegenüber sah die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie bis 2015 lediglich eine Verdoppelung der Rohstoffproduktivität bis 2020 vor. Und selbst von der Verwirklichung dieses Ziels ist Deutschland weit entfernt. Die Rohstoffproduktivität stieg nach vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamtes von 1994 bis 2019 um lediglich 72,3 Prozent.⁷ Das Umweltbundesamt geht nach bisherigen Berechnungen davon aus, dass das ursprüngliche Ziel für 2020 verfehlt worden sei.⁸

In der Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie wurde der ursprüngliche Indikator ersetzt durch die Gesamtrohstoffproduktivität.⁹ Diese Größe bezieht auch Rohstoffe in die Berechnung ein, die für die Herstellung importierter Güter im Ausland benötigt werden. Dies ist generell sehr sinnvoll, um zu verhindern, dass

2 UN ECOSOC (2020), S. 4 (Übersetzung JM).

3 Circle Economy (2022), S. 9.

4 Ebd., S. 25.

5 One Planet Network (2022)

6 Weizsäcker et al. (2010)

7 <https://www.umweltbundesamt.de/daten/ressourcen-abfall/rohstoffe-als-ressource/rohstoffproduktivitaet#entwicklung-der-rohstoffproduktivitaet>

8 Ebd.

9 Bundesregierung (2021b), S. 226.

Verlagerungen rohstoffintensiver Prozesse ins Ausland in Deutschland als Produktivitätssteigerungen ausgewiesen werden.

Die Gesamtrohstoffproduktivität stieg zwischen 2000 und 2018 um 26 Prozent.¹⁰ Zwischen 2010 und 2030 soll der Wert nach der Nachhaltigkeitsstrategie jährlich im Durchschnitt um 1,6 Prozent steigen, das entspricht dem mittleren Wachstum zwischen 2000 und 2010.¹¹ Allerdings konnte zwischen 2010 und 2018 nur ein Anstieg um durchschnittlich etwa ein Prozent erzielt werden – das Ziel der Nachhaltigkeitsstrategie würde mit diesem Wachstum nicht erreicht.¹²

Zudem muss beachtet werden, dass beide Indikatoren lediglich den Ressourcenverbrauch im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) betrachten. Demzufolge bedeutet eine erhöhte (Gesamt-)Rohstoffproduktivität nicht per se einen geringeren Ressourcenverbrauch.¹³ Vielmehr kann auch ein stärkeres Wachstum des BIP im Vergleich zum Rohstoffeinsatz dazu führen, dass die (Gesamt-) Rohstoffproduktivität steigt. Dies war in Deutschland zwischen 2010 und 2018 der Fall: obwohl der Primärrohstoffeinsatz um 13 Prozent stieg, konnte aufgrund des starken Zuwachses im BIP (22 Prozent) eine steigende Gesamtrohstoffproduktivität (8 Prozent) vermeldet werden. Jedoch bleibt eine absolute Reduktion des hohen Rohstoffverbrauchs unabdingbar, um eine langfristig nachhaltige Produktions- und Konsumweise zu erreichen. Deshalb plädieren Verbände wie der Deutsche Naturschutzring für die Nutzung alternativer Indikatoren, zum Beispiel der „sogenannte[n] Total Material Requirement (TMR), die den absoluten Ressourcenverbrauch misst und den im Import und Export von Gütern enthaltenen Rohstoffverbrauch berücksichtigt, unabhängig von der Entwicklung des BIP.“¹⁴

Deutschland lebt weiter auf zu großem Fuß

Ein vieldiskutierter Ansatz, um die Inanspruchnahme des globalen Umweltraums mit einem Indikator zu illustrieren, ist der ökologische Fußabdruck. Er misst die Größe des Land- und Wassergebiets, das ein Mensch bzw. die Bevölkerung eines Landes oder Gebietes benötigt, um – bei Nutzung der vorherrschenden Technologie – die verbrauchten

10 Statistisches Bundesamt (2021), S. 60.

11 Bundesregierung (2021b), S. 226.

12 <https://www.umweltbundesamt.de/daten/umweltindikatoren/indikator-gesamtrohstoffproduktivitaet#die-wichtigsten-fakten>

13 In diesem Zusammenhang wird oft auch das Konzept der absoluten und der relativen Entkopplung genannt. Absolute Entkopplung meint, dass zwar das BIP steigt, der Rohstoffverbrauch aber sinkt. Relative Entkopplung bezeichnet demgegenüber eine Situation, in der sowohl das BIP als auch der Rohstoffverbrauch ansteigen – das Wachstum des BIP ist lediglich höher als der Anstieg des Ressourcenverbrauchs. In beiden Szenarien wäre die Entwicklung der Rohstoffproduktivität positiv. Vgl. dazu <https://www.climateforesight.eu/seeds/decoupling-emissions-from-economic-growth/>

14 <https://www.dnr.de/themen/glossar/rohstoffproduktivitaet>

Ressourcen zu regenerieren und die CO₂-Emissionen zu absorbieren. Der Verbrauch wird in globalen Hektar pro Person dargestellt.

2022 benötigte die Erde etwa 21 Monate, um das zu erneuern, was die Menschheit in einem Jahr verbrauchte. Diese Überschreitung der Regenerierungsfähigkeit der Erde (*overshoot*) bedeutet, dass Naturvorräte des Planeten aufgezehrt werden und für den Konsum zukünftiger Generationen verloren sind.

Zur Illustration begeht das Global Footprint Network jährlich den sogenannten Earth Overshoot Day. Das ist der Tag, an dem die Welt mehr Ressourcen verbraucht und Emissionen erzeugt hat, als das globale Ökosystem im Laufe eines Jahres regenerieren bzw. kompensieren kann. 2023 fiel der Earth Overshoot Day auf den 2. August,¹⁵ für Deutschland sogar bereits auf den 4. Mai.¹⁶ Nachdem die Effekte der Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie im Jahr 2020 den Overshoot Day im Vergleich zu den Vorjahren etwas nach hinten verschoben hatten, kehrte die Welt bereits im Folgejahr wieder zum gegenläufigen Trend zurück und der Tag rückte wieder nach vorne.

Deutschland übernutzt die im eigenen Land verfügbaren Ressourcen sogar noch stärker. Hierzulande hat jede/r Bürger*in einen ökologischen Fußabdruck von 4,7 globalen Hektar (gha), die Biokapazität der Bundesrepublik liegt aber bei lediglich 1,6 globalen Hektar pro Kopf. Die Bevölkerung Deutschlands verbraucht also das Dreifache der nach Nachhaltigkeitskriterien verfügbaren natürlichen Ressourcen.¹⁷

Stagnierende Recyclingquote – Schlusslicht bei der Müllvermeidung

Ein wichtiger Ansatz zur Begrenzung des Ressourcenverbrauchs ist die Wiederverwendung von Materialien und die Generierung von Stoffkreisläufen. Auch hier ist noch viel zu tun. In Deutschland liegt die Recyclingquote für Siedlungsabfälle bei ca. 68 Prozent (2020). Damit nimmt Deutschland innerhalb der EU zwar die Spitzenposition ein, die Recyclingquote ist im letzten Jahrzehnt jedoch nur noch leicht angestiegen.¹⁸ Auch ist die Recyclingquote als Indikator umstritten, denn ermittelt wird lediglich die Menge an Abfall, die dem Recycling zugeführt wird, nicht aber, was mit dem Müll geschieht und wie hoch die Verluste beim Recycling sind. Zudem lenkt die Konzentration auf das Recycling davon ab, dass oberste Priorität die Müllvermeidung haben sollte. Und hier nimmt Deutschland keinen Spitzenplatz ein, im Gegenteil: Nur

15 <https://www.overshootday.org/>

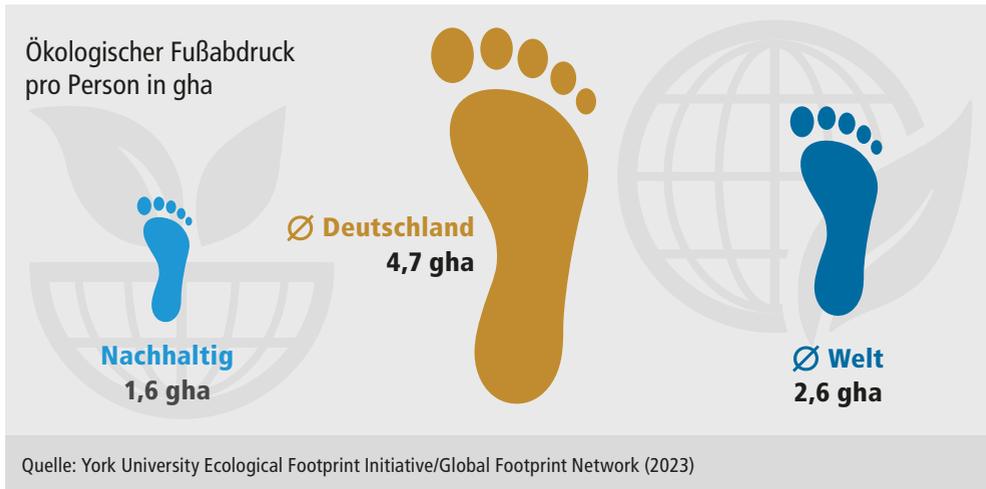
16 <https://www.overshootday.org/newsroom/press-release-german-overshoot-day-2023-de/>

17 York University Ecological Footprint Initiative/Global Footprint Network (2023)

18 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/t2020_rt120/default/table?lang=en

Abbildung 12.1

Ökologischer Fußabdruck Deutschlands



Österreich,¹⁹ Dänemark, Malta und Zypern erzeugen im EU-Vergleich pro Kopf mehr Abfall. In Deutschland produzierte jede*r Einwohner*in 2020 im Schnitt 628 kg Müll.²⁰

Fortschritte bei der Bekämpfung der Plastikverschmutzung

Problematisch ist das hohe Müllaufkommen auch im globalen Kontext: von allen Ländern der EU exportiert Deutschland den meisten Plastikmüll – die offiziellen Zahlen sprechen von etwa 766.000 Tonnen pro Jahr.²¹ Nicht berücksichtigt sind darin illegale Müllexporte, die trotz verschärfter Regelungen²² weiterhin nachgewiesen werden.²³ Ein großer Teil dieses Mülls landet in Ländern mit weniger strengen Umweltauflagen, die vielfach nicht über effektive Müllverarbeitungssysteme verfügen.²⁴ Dort kommt es zu einer hohen Belastung der Böden und des Wassers mit giftigen Substanzen²⁵ und das Verbrennen des Plastiks führt zu

19 Anzumerken ist, dass bei Österreich von 2019 auf 2020 ein starker Bruch in den Datenreihen auftritt; zwischen den beiden Jahren ist ein Anstieg um 41 Prozent vermeldet.

20 https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/cei_pc031/default/table?lang=en

21 https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2022/06/PD22_N035_51.html

22 Im Dezember 2019 trat eine Änderung des Basler Übereinkommens in Kraft, welche die Ausfuhr von gefährlichen Abfällen aus OECD-Staaten, der EU und Liechtenstein „to other countries – primarily developing countries or countries with economies in transition“ verbietet. Ein Jahr später verabschiedete die EU-Kommission nochmals verschärfte Regelungen für den Export von Plastikmüll in nicht-OECD-Staaten. Vgl. dazu: Basel Action Network/IPEN (2020).

23 Roth (2022a)

24 Michaelson (2021)

25 Greenpeace Deutschland (2022)

ernsten Gesundheitsgefahren durch Luftverschmutzung.²⁶ Ein großes Problem stellt der Plastikmüll auch für die Weltmeere dar (vgl. SDG 14). Das gegenwärtige Ausmaß wird auf 75 bis 199 Millionen Tonnen geschätzt und jährlich kommen zwischen 9 und 14 Millionen Tonnen dazu.²⁷ Aktuelle Prognosen zufolge könnte sich dieser Wert bis 2040 verdreifachen.²⁸ Schon heute sind massive Schädigungen der maritimen Ökosysteme sichtbar: mehr als 800 Meeres- und Küstentierarten sind von der Plastikverschmutzung betroffen.²⁹

In Reaktion darauf verabschiedete die UN-Umweltversammlung (UNEA-5) im März 2022 in Nairobi eine Resolution,³⁰ mit der sie den Prozess der Entwicklung eines internationalen Abkommens zu Beendigung von Plastikverschmutzung angestoßen hat.³¹ Die Resolution etabliert ein internationales Verhandlungskomitee (INC), das bis Ende 2022 ein Forum für den Input diverser Akteur*innengruppen einrichten und bis 2024 ein rechtlich bindendes Abkommen aushandeln soll.³² Auf dem ersten Treffen des INC im Dezember 2022 in Uruguay herrschte jedoch noch Uneinigkeit über die Form des Abkommens und dessen Ausgestaltung. Während einige Delegationen, etwa die USA oder Saudi-Arabien, einen Bottom-Up Approach befürworteten, der auf nationalen Aktionsplänen aufbaut, forderten unter anderem die kleinen Inselstaaten (SIDS) einen von oben vereinbarten, globalen Ansatz mit stärkeren Kontrollmechanismen.³³

Öffentliche Beschaffung als Hebel für mehr Nachhaltigkeit

Neben der direkten Regulierung von Unternehmen haben Bund, Länder und Gemeinden auch die Möglichkeit, über ihre Einkäufe und Auftragsvergaben nachhaltige Produktionsweisen zu fördern. Verschiedenen Schätzungen der Weltbank und der Open Contracting Partnership zufolge machen die Beschaffungen des öffentlichen Sektors jährlich zwischen 12 und 14 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung aus (11–13 Billionen US-Dollar 2018) und stellen damit einen beachtenswerten Hebel für die Transformation der Konsum- und Produktionsweise dar.³⁴

26 Zero Waste Europe (2021), S. 8.

27 UNEP (2021), S. 14.

28 Ebd.

29 Secretariat of the Convention on Biological Diversity (2016), S. 16.

30 UNEP (2022b)

31 <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/historic-day-campaign-beat-plastic-pollution-nations-commit-develop>

32 UNEP (2022b)

33 <https://enb.iisd.org/plastic-pollution-marine-environment-negotiating-committee-inc1-summary>

34 Bosio/Djankov (2020) und Open Contracting Partnership (2020)

Dennoch bestand bisher kein formaler Monitoring-Mechanismus für Teilziel 12.7 und bis 2020 waren bei der UN nur 33 Länder weltweit vermerkt, die Instrumente für eine nachhaltige öffentliche Beschaffungspolitik etabliert hatten, darunter neben Ländern wie Costa Rica, der Côte d'Ivoire, Kanada, den Philippinen, Schweden und Uruguay auch Deutschland.

In Deutschland verfügen öffentliche Auftraggeber über eine nicht zu unterschätzende Marktmacht. Jedes Jahr kaufen sie Güter und Dienstleistungen im Wert von rund 500 Milliarden Euro ein.³⁵ Dieses Auftragsvolumen nachhaltig zu gestalten hat ein enormes Potenzial, Lenkungseffekte auf Märkte und Unternehmen auszuüben. Dies gilt auch für die Städte und Kommunen, denn auf sie entfallen geschätzt 58 Prozent des Beschaffungsvolumens.³⁶

Jedoch fließen in Deutschland Nachhaltigkeitskriterien weiterhin nur bei einer deutlichen Minderheit der Entscheidung über öffentliche Beschaffungen ein. Im ersten Halbjahr 2021 wurden nur in 12,4 Prozent der vergebenen Aufträge oder Konzessionen (knapp ein Drittel des finanziellen Beschaffungsvolumens) soziale oder ökologische Kriterien berücksichtigt.³⁷ Über die Hälfte der Kaufentscheidungen werden nur nach dem Preiskriterium getroffen.³⁸ Der Bericht des BMWK resümiert kritisch:

„Die Berücksichtigung von Nachhaltigkeitskriterien [...] bleibt damit im Berichtszeitraum noch deutlich hinter den Möglichkeiten der strategischen öffentlichen Beschaffung zurück.“³⁹

Immerhin bestehen in Deutschland mittlerweile einige gesetzliche Regelungen, die die Ausrichtung der öffentlichen Beschaffung an Nachhaltigkeitskriterien erleichtern sollen. Erstens etabliert das Maßnahmenprogramm Nachhaltigkeit, das seit 2010 besteht und 2021 überarbeitet wurde, organisatorische und institutionelle Strukturen für den Bereich der nachhaltigen öffentlichen Beschaffung.⁴⁰ Unter anderem wurde die 2010 geschaffene Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung gestärkt und macht konkrete Vorgaben für die Bereiche Mobilität, Veranstaltungen und Verpflegung.⁴¹ Zweitens sollen laut §45 KrWG (Kreislaufwirtschaftsgesetz) bei der öffentlichen Beschaffung Produkte bevorzugt werden, die „rohstoffschonend, abfallarm, reparierbar, schad-

35 Schneider/Schmidt (2020), S. 14.

36 <https://www.weed-online.org/themen/beschaffung/index.html>

37 BMWK (2022c), S. 31.

38 Ebd., S. 36ff.

39 Ebd., S. 34f.

40 Bundesregierung (2021c), S. 14-20.

41 Ebd., S. 11, 19ff.

stoffarm und recyclingfähig sind, sofern keine unzumutbaren Mehrkosten entstehen.“⁴² Drittens soll die allgemeine Verwaltungsvorschrift Klima (AVK) die Klimafreundlichkeit der öffentlichen Beschaffungen sicherstellen, indem festgelegt wird, in welcher Form die Treibhausgasintensität als Vergabekriterium Berücksichtigung finden muss.⁴³ Nicht zuletzt schreibt seit Ende 2019 auch das Bundesklimaschutzgesetz vor, dass der Bund bei der Beschaffung prüfen muss, wie er damit zu den Klimaschutzzielen beiträgt.⁴⁴

Zusätzlich dazu finanziert die Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) juristische Beratung zu nachhaltiger Beschaffung. Kommunen können Unterlagen geplanter Beschaffungen an die SKEW senden, die diese dann kostenfrei von Rechtsanwält*innen darauf überprüfen lässt, ob Nachhaltigkeitskriterien rechtskonform eingebunden sind.⁴⁵

Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie hat ebenfalls Ziele zur nachhaltigen Beschaffung festgelegt. Statt ein übergreifendes Ziel zu formulieren, beschränkt sie sich aber lediglich auf die zwei Produktgruppen Papier (Anteil des Papiers mit Blauem Engel am Gesamtpapierverbrauch der Bundesverwaltung) und Fahrzeuge (CO₂-Emissionen je Fahrleistungen der Kfz der öffentlichen Hand)⁴⁶ Dabei räumt die Bundesregierung selbst ein,

„... dass die Aussagekraft der Verwendung von Papier mit Blauem Engel für den Gesamtkomplex ‚Nachhaltige Beschaffung‘ eher gering ist. Denn Papier weist lediglich einen kleinen Anteil am monetären Gesamtvolumen der Beschaffung der öffentlichen Hand auf.“⁴⁷

Aussagekräftiger ist der zweite Indikator, die CO₂-Emissionen der Kfz der öffentlichen Hand. Allerdings zeigt sich hier, dass bei den Kfz der unmittelbaren Bundesverwaltung die durchschnittlichen CO₂-Emissionen seit 2015 auf konstant hohem Niveau, weit über dem bundesdeutschen Durchschnitt, stagnieren bzw. 2020 sogar leicht gestiegen sind.⁴⁸ Vom eigenen Anspruch, eine „Vorbildwirkung der öffentlichen Hand bei nachhaltiger öffentlicher Beschaffung [zu] verwirklichen,“ ist die Bundesregierung noch weit entfernt.⁴⁹

42 Kompetenzstelle für nachhaltige Beschaffung (2022)

43 Ebd.

44 Vgl. Bundesregierung (2021b), S. 287.

45 <https://skew.engagement-global.de/rechtsberatung-bei-vergaben.html>

46 DNS-Indikatoren 12.3.a und 12.3.b, siehe Bundesregierung (2021b), S. 301.

47 Ebd., S. 302.

48 Statistisches Bundesamt (2023), Indikator 12.3.a, b.

49 Bundesregierung (2021b), S. 301.

Die Definition von „nachhaltiger öffentlicher Beschaffung“ (Sustainable Public Procurement, SPP) ist aber auch grundsätzlich in die Kritik geraten. Sie war lange Zeit geprägt von der UN-Taskforce zu SPP, die in den 2000er Jahren im Rahmen des Marrakesch-Prozesses eingesetzt wurde. Ihre Definition stellt darauf ab, dass die betreffenden Organisationen ihre Kaufentscheidungen von Gütern und Dienstleistungen nach Kriterien ausrichten sollen, die nicht nur den ökonomischen, sondern auch den gesellschaftlichen Nutzen maximieren und dabei möglichst geringe Umweltschäden erzeugen.⁵⁰ Sowohl die EU⁵¹ als auch Deutschland⁵² greifen weiter auf diese Definition zurück. Demgegenüber fordert etwa ein Report von Chatham House den Übergang zu einer strukturelleren Charakterisierung von SPP, die anerkennt, dass die „role of states, particularly during and following global health and environmental crises, has been shifting from promoting growth at all costs to promoting well-being and shared prosperity.“⁵³ Entscheidend für eine holistische und langfristig nachhaltige öffentliche Beschaffungspolitik seien neben der Berücksichtigung der sogenannten *Tripple Bottom Line* (ökologische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Nachhaltigkeit) auch Fragen der intergenerationalen und der geographischen Gerechtigkeit sowie Transparenz und politische Freiheiten, die noch unzureichend Beachtung fänden.⁵⁴

Erneuter Anstieg der Subventionen für fossile Brennstoffe

Umweltschädliche Subventionen auf sozial verträgliche Art und Weise abzuschaffen ist entscheidend, um die internationalen Klima- und Umweltziele zu erreichen. Eine Studie der Global Subsidies Initiative des IISD geht davon aus, dass eine Reform der Subventionspolitik, welche etwa die Förderung von fossilen Energien auf erneuerbare Energien und Energieeffizienz verlagert, eine Minderung der Treibhausgasemissionen von durchschnittlich fast 12 Prozent bis zum Jahr 2030 im Vergleich zu *Business as Usual*-Szenarien ermöglichen würde.⁵⁵ Für die Realität zeigen neue Daten der OECD und der IEA allerdings einen gegenläufigen Trend: zwischen 2020 und 2021 haben sich die Subventionen für fossile Brennstoffe in 51 Ländern, die gemeinsam etwa 85 Prozent des weltweiten Energieverbrauchs ausmachen (darunter die G20 und die OECD-Länder), mehr als verdoppelt.⁵⁶ Grund dafür seien die stark gestiegenen Energiekosten im selben Zeitraum gewesen. Letztere könnten auch dazu

50 UNEP (2011), S. 6.

51 https://ec.europa.eu/environment/gpp/versus_en.htm

52 Schneider/Schmidt (2020), S. 14.

53 Uehara (2020), S. 11.

54 Ebd., S. 37.

55 Kuehl et al. (2021), S. 14. Untersucht wurden die Auswirkungen einer Reform auf die Emissionen von 32 Ländern, die gemeinsam 77 Prozent der globalen Treibhausgase emittieren.

56 <https://www.iea.org/news/support-for-fossil-fuels-almost-doubled-in-2021-slowing-progress-toward-international-climate-goals-according-to-new-analysis-from-oecd-and-iea>

führen, dass die Subventionen im Jahr 2022 nochmals deutlich höher ausfallen.⁵⁷

Die Subventionen für fossile Energien sind damit noch immer um ein Vielfaches höher als diejenigen für erneuerbare Energien.⁵⁸ Bezieht man die indirekten Subventionen⁵⁹ mit ein, beliefen sich die globalen Bezuschussungen für fossile Brennstoffe im Jahr 2020 auf über 5,9 Billionen US-Dollar, das entspricht 6,8 Prozent der weltweiten Wirtschaftsleistung.⁶⁰ Die Notwendigkeit einer Reform der Subventionspolitik liegt demnach auf der Hand. Eine solche muss allerdings unabdingbar mit sozialpolitischen Maßnahmen einhergehen, um die nachteiligen Auswirkungen für die Armen so gering wie möglich zu halten. Das kann durch einen schrittweisen Abbau geschehen, durch gezielte finanzielle Kompensationsmaßnahmen oder durch die gleichzeitige Einführung von Maßnahmen sozialer Sicherung.⁶¹

Ohne geeignete Begleitmaßnahmen würden nicht nur steigende Energiepreise, sondern auch der Inflationsdruck, der aus dem Abbau von Subventionen für fossile Energieträger resultieren kann, arme Haushalte überproportional belasten.⁶² Entscheidend für die soziale Verträglichkeit und Akzeptanz solcher Maßnahmen ist daher, dass die sozialen Sicherungssysteme parallel reformiert und ausgebaut werden und Ausgleichsmechanismen für besonders betroffene Haushalte etabliert werden.⁶³

Generell sind zivilgesellschaftliche Proteste gegen den Abbau von umweltschädlichen Subventionen nie ein für sich stehendes Phänomen, sondern immer im Kontext der „vielfältigen Benachteiligungen und wachsenden Ungleichheiten, die sich in einer zunehmend ungleichen Verteilung von Wohlstand und Chancen in vielen Ländern zeigen,“ zu betrachten, wie UNDP feststellt.⁶⁴ Daher sind begleitende Reformen essenziell, um etwa den Einfluss von mächtigen wirtschaftlichen Lobbyorganisationen zu reduzieren⁶⁵ und besonders betroffene Gruppen besser an Entscheidungs- und Umsetzungsprozessen zu beteiligen.⁶⁶

57 Baršauskaitė (2022), S. 4.

58 Ebd. und Sanchez et al. (2021), S. 5f.

59 Der IWF bezeichnet damit die unzureichend eingepreisten Umweltkosten und die zu niedrige Besteuerung der Nutzung von Kohle, Öl und Gas.

60 Parry/Black/Vernon (2021), S. 3.

61 Martens et al. (2014), S. 31ff.

62 UNDP (2021), S. 11.

63 Ebd., S. 24ff.

64 Ebd., S. 13 (Übersetzung JM).

65 Ebd., S. 11.

66 Ebd., S. 29ff.

Umweltschädliche Subventionen in Deutschland

Das Umweltbundesamt schätzt in einer Studie 2021 die Höhe aller umweltschädlichen Subventionen in Deutschland auf ca. 65 Mrd. Euro (2018), wobei die Subventionen der Länder und Kommunen dabei noch untererfasst sind.⁶⁷ Insgesamt habe es zwischen 2012 und 2018 nur geringfügige Fortschritt im Abbau dieser Subventionen gegeben. Der Großteil (über 85 Prozent) entfiel auf den Verkehrsbereich und den Energiesektor.⁶⁸ Zu den Hauptprofiteuren dieser Subventionen zählen insbesondere die energieintensiven Industriezweige (im Energiesektor)⁶⁹ und die finanziell ohnehin schon gut gestellten Teile der Bevölkerung (im Verkehrssektor).⁷⁰ Das UBA schlussfolgert, dass

„durch den Abbau dieser Subventionen der Umweltschutz und soziale Ziele miteinander [verknüpft werden könnten], zum Beispiel indem frei werdende Gelder für den Auf- und Ausbau eines attraktiven, preisgünstigen öffentlichen Verkehrs genutzt werden.“⁷¹

Insgesamt würde ein Abbau der Bezuschussungen neuen fiskalpolitischen Handlungsspielraum für die notwendige Unterstützung einer nachhaltigen Transformation der Wirtschaft und Infrastruktur sowie für begleitende sozialpolitische Maßnahmen eröffnen.⁷² Die gegenwärtige Subventionspolitik führe außerdem dazu, dass sich Politik

„partiell selbst paralyisiert, weil gleichzeitig ökonomische Anreize in gegensätzliche Richtungen gesetzt werden – mal für, mal gegen Umwelt-, Klimaschutz und Ressourcenschonung.“⁷³

Auch der Anfang 2020 beschlossene Green Deal der EU, der Klimaziele festschreibt und den Ausstieg aus der staatlich subventionierten Kohleproduktion beschleunigen will, enthält einen „Mechanismus für einen gerechten Übergang“ (*Just Transition Mechanism*). Er soll sicherstellen, dass der Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft fair verläuft. Er bietet gezielte Unterstützung zur Mobilisierung von rund 55 Mrd. Euro im Zeitraum 2021–2027, um die sozioökonomischen Auswirkungen des Übergangs in den am stärksten betroffenen Regionen abzufedern.⁷⁴

67 Umweltbundesamt (2021)

68 Ebd., S. 98.

69 Ebd., S. 27-56.

70 Ebd., S. 57–77, 105.

71 Ebd., S. 105.

72 Ebd., S. 99.

73 Ebd., S. 107.

74 https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/finance-and-green-deal/just-transition-mechanism_de

Das deutsche Kohleausstiegsgesetz vom Januar 2020 sieht dagegen u.a. Kompensationszahlungen direkt an die Betreiberfirmen von Kohlekraftwerken vor.⁷⁵ Es sollen Entschädigungen in Höhe von 4,35 Milliarden Euro unter anderem für die Stilllegung von Braunkohlekraftwerken der in der Lausitz operierenden LEAG ausbezahlt werden. Notwendig wären diese Entschädigungszahlungen im Falle der LEAG nach Analysen der Beratungsfirma Energy Brainpool allerdings nicht. Unter der Annahme, dass die erneuerbaren Energien nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz weiter ausgebaut werden und sich der Trend steigender CO₂-Preise fortsetzt, stellt der vorgezogene Kohleausstieg keinen Nachteil für die Kraftwerksbetreiberfirmen dar. Vielmehr wäre der Weiterbetrieb der Kraftwerke über 2030 hinaus ohnehin unwirtschaftlich.⁷⁶

75 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/kohleausstiegsgesetz-1716678>

76 Energy Brainpool (2021)