

Policy Brief: Suffizienz-Politik in der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie

Die Weiterentwicklung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie (DNS) ermöglicht, die Weichen neu zu stellen und die Strategie deutlich wirksamer und verbindlicher zu gestalten. Die folgenden Schritte haben aus unserer Sicht Priorität.

(1) Suffizienz-Politik integrieren: Absolute Ziele und Indikatoren in die Strategie aufnehmen. Dies ist unerlässlich, um die Grenzen des Planeten und die Begrenztheit der Ressourcen abzubilden – etwa absolute Ziele zum Ressourcenverbrauch.

(2) Nachhaltigkeitsstrategie über Gesetzesvorhaben verbindlich verankern. Das Klimaschutzgesetz kann dabei als Vorlage dienen. Das Klimaschutzgesetz selbst müsste – entgegen den aktuellen Regierungsplänen – gestärkt und um wirksame Sanktionsmechanismen erweitert werden.

(3) Wirkkraft der Strategie über Bundeshaushalt, Parlament und Kommunen erhöhen. Regelmäßige Parlamentsdebatten und die Überführung des Parlamentarischen Beirats in einen übergeordneten Ausschuss (vgl. Europa-Ausschuss) sind dafür erste Schritte – ebenso eine verbindliche und wirksame Verknüpfung der DNS mit dem Bundeshaushalt und der Abbau umweltschädlicher Subventionen.

Einstieg: Weniger Verbrauch führt zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit und Resilienz

Eine konsequente Nachhaltigkeitspolitik ist dringender denn je. Zentrale Ziele der DNS sind nach wie vor weit von der Zielerreichung entfernt, so die Ziele zum Flächenverbrauch, Verkehr und zur biologischen Vielfalt. Sie müssten zudem weitaus ambitionierter gefasst werden.¹ International erschweren die multiplen Krisen und Pandemiefolgen die Erreichung UN-Nachhaltigkeitsziele (SDGs) und haben u.a. in Bezug auf Armut, Hunger, Gesundheit und Ungleichheit zu empfindlichen Rückschritten geführt. Zugleich sind wesentliche planetare Grenzen überschritten.

Die Ampelparteien haben sich mit dem Koalitionsvertrag vorgenommen, die SDGs zur Richtschnur ihres politischen Handelns zu machen, die DNS weiterzuentwickeln und ihre Verbindlichkeit zu erhöhen. Mit der Einführung der SDGs hat die Staatengemeinschaft anerkannt, dass jedes Land der Erde Entwicklungsmöglichkeiten hat – und Verantwortung trägt.

Suffizienz bietet sowohl im Hinblick auf die bisher nicht erreichten Nachhaltigkeitsziele in Deutschland als auch mit Blick auf die internationale und historische Verantwortung der Industrieländer eine Schlüsselperspektive. Diese muss in die DNS integriert werden: Um die katastrophalen Folgen der umweltpolitischen Krisen abzuschwächen und diese beherrschbar zu halten ist es höchste Zeit, unseren Ressourcen- und Energieverbrauch deutlich zu verringern und dafür absolute Grenzen verbindlich festzulegen. Damit müssen wir auch anerkennen: Ein weiteres Wirtschaftswachstum ist mit einem begrenzten Planeten nicht vereinbar.

¹ Vgl. u.a. Stellungnahme des BUND zur Dialogfassung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie 2021 https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/nachhaltigkeit/nachhaltigkeit_deutsche_nachhaltigkeitsstrategie_dialogfassung_stellungnahme.pdf

Essenziell trägt Suffizienz auch zu wirtschaftlicher Unabhängigkeit und Resilienz bei. Bisherige Szenarien für Klimaneutralität basieren stark auf Ressourcen- und Energieimporten – sowie auf dem gleichzeitigen Ausbau riskanter Techniken wie CO₂-Abscheidung und Deponierung (CCS). Diese sind für die Umwelt riskant, die Klimaschutzwirkung ist weder wissenschaftliche nachgewiesen noch plausibel. Und CCS birgt die Gefahr von Lock-ins auf fossilen Wachstumspfaden, insbesondere der Kohlenstoff- und Schwerindustrie.

Positive Effekte, die wir durch Effizienz und erneuerbare Energien erzielen, werden allzu oft ausgehebelt durch zusätzliche Nachfrage. Aus alledem folgt: Wir brauchen politische Rahmenbedingungen zur absoluten Reduktion des Energie- und Ressourcenverbrauchs und mehr soziale Gerechtigkeit und Lebensqualität.

Potenziale von Suffizienz-Politik heben

Die Erschließung der bedeutenden Potenziale für die Verringerung unseres Energie- und Ressourcenverbrauchs erfordert politische Rahmenbedingungen. Bund, Länder und Kommunen sollten diese so gestalten, dass die klimafreundliche und ressourcenschonende Verhaltensweise die attraktivere ist. Das trägt dann vielfach auch dazu bei, die Lebensqualität zu erhöhen. Insbesondere unsere Mobilität kann und muss so umgestaltet werden, dass sie auf substanziiell weniger Produktion und Konsum abzielt. Aktuelle und bewährte Ansätze zum Energie sparen in der Industrie, in der öffentlichen Beschaffung und den Privathaushalten müssen verstetigt und ausgebaut werden. Suffizienz-Maßnahmen, die bereits im Koalitionsvertrag festgelegt sind, sollten zügig realisiert werden, etwa im Hinblick auf haltbare, recycelbare und reparierbare Produkte. Dabei zeigen wir konkret, wie Suffizienz-Politik und ein Mehr an sozialer Gerechtigkeit Hand in Hand gehen.

(1) Suffizienz integrieren – Nachhaltigkeitsstrategie umsetzen!

Entlang einer Auswahl von aktuellen Politikfeldern zeigen wir, wie Suffizienz-Politik beitragen kann, die Nachhaltigkeitsstrategie umzusetzen. Welche Ziele und Indikatoren und Maßnahmen sind dafür geeignet den Energie- und Ressourcenverbrauch wirkungsvoll zu verringern?

Flächen- und Stadtentwicklung

Städte und der ländliche Raum müssen – wie im Koalitionsvertrag vereinbart – auf der Grundlage der Neuen Leipzig Charta im Sinne des Gemeinwohls entwickelt werden. Sie sieht unter anderem vor, Verkehrsflächen zu reduzieren, Zersiedelung entgegen zu wirken, den Flächenbedarf zu senken, Bodenspekulation zu verhindern und lebenswerten, bezahlbaren und angemessenen Wohnraum zur Verfügung zu stellen. Wir benötigen Flächenmoratorien und eine Flächenkreislaufwirtschaft. Der Flächenverbrauch soll bis 2025 bei maximal 20 Hektar am Tag liegen, bis 2030 bei Netto-Null.

Unbebaute Flächen dürfen nicht mehr ersatzlos in Siedlungs- und Verkehrsfläche umgewandelt werden. Dazu braucht es eine Reihe von Maßnahmen, die sowohl gesetzlich als auch gesellschaftlich zu verankern sind, darunter Änderungen im Bundesrecht (Raumordnungs- und Baugesetzbuch, Baunutzungsverordnung, Bodenschutzgesetz). Beispielsweise würde ein verpflichtendes Baulückenkataster die Innenentwicklung in den Städten fördern. Gleichzeitig sollten die Ökosystemfunktionen der Flächen geschützt und erweitert werden. So trägt mehr Grün in der Stadt zur nötigen Kühlung in Zeiten der Klimakrise bei. Außerdem müssen die Steuerpolitik und Kommunalfinanzierung für das Ziel Netto-Null reformiert werden, dazu zählt etwa die Umgestaltung der Grunderwerbssteuer. Zentral für das Gelingen der Flächenkreislaufwirtschaft ist die Transformation in eine gemeinwohlorientierte Siedlungsentwicklung. Diese beinhaltet z.B. die kommunale

Bevorratung von Boden und Liegenschaften, Umnutzungskonzepte und die Einrichtung von Bodenfonds.

Das Ziel in der DNS sollte wie folgt ergänzt bzw. ambitionierter formuliert werden

- Der Flächenverbrauch soll bis 2025 bei maximal 20 Hektar am Tag liegen, bis 2030 bei Netto-Null.

Wohnen

Die Wohnfläche pro Person wächst kontinuierlich – viele Klimaschutzszenarien hinterfragen den weiteren Anstieg nicht. Eine Ausnahme bilden z.B. die Szenarien „Green Supreme“ und „Green Life“ der RESCUE-Studie des Umweltbundesamtes. Es ist höchste Zeit, eine Trendumkehr bei der Entwicklung des Wohnflächenverbrauchs pro Person als politisches Ziel zu formulieren und ein Maßnahmenpaket zu verabschieden, um den Wohnflächenbedarf zu reduzieren. Dazu zählen das genannte Flächenmoratorium, aber auch Änderungen im Mietrecht, um den Wohnungstausch zu erleichtern und Förderprogramme, die die Teilung von Wohnraum anreizen.

Darüber hinaus ist der Abriss von Gebäuden zu minimieren. Es bedarf es einer gemeinwohlorientierten Genehmigungspflicht: Abrisse dürfen nur dann genehmigt werden, wenn die Prüfung der ökologischen und sozialen Auswirkungen positiv ausfällt.

Mobilität

Mobilität sollte im Mittelpunkt der Verkehrspolitik stehen – nicht das Auto. Eine umfassende Nahversorgungsstrategie insbesondere für den ländlichen Raum reduziert Wege und Weglängen und die Tendenz zur Suburbanisierung, d.h. kurze Wege reduzieren auch die Zersiedelung. Arbeitswege, die klimafreundlich zurückgelegt werden, sollen steuerlich bessergestellt sein. Dies ist auch aus sozialer Perspektive wichtig: Mit der aktuellen einkommensabhängigen Entfernungspauschale bekommen Besserverdienende weiterhin wesentlich mehr Geld pro Kilometer erstattet als Normalverdienende; Geringverdienende, die keinen Steuerausgleich machen, gehen leer aus. Diese Pauschale ist durch eine Pendelzulage zu ersetzen, die vor allem Menschen mit geringem Einkommen zugutekommt und Anreize für energiesparendes Verhalten setzt. Außerdem müssen die ÖPNV-Angebote insbesondere im ländlichen Raum massiv verbessert werden. Mobilität gehört zur Daseinsfürsorge und allen Menschen muss die Möglichkeit gegeben werden, ohne eigenes Auto mobil zu sein.

Vor allem in den Städten ist es nötig die große Zahl der Pkw zu verringern. Sie führt zu Luftverschmutzung, Lärm, Flächenverbrauch und Unfällen. Eine Stadt mit weniger Autos bringt mehr Lebensqualität und Sicherheit für alle Verkehrsteilnehmer*innen. Sie ist umweltfreundlicher und der gewonnene Platz kann für andere Aktivitäten genutzt werden. Internationale Beispiele wie Paris zeigen, dass Veränderungen schnell und mit Zustimmung von weiten Teilen der Bevölkerung umgesetzt werden können. Voraussetzung ist, dass Mobilitätsangebote jenseits des Autos attraktiv, bezahlbar und barrierefrei sind.

Diese Indikatoren schlagen wir für die Weiterentwicklung der DNS für die städtische Mobilität vor:

- Reduktion des Motorisierungsgrad bei privaten Pkw auf 250 pro 1.000 Einwohner*innen bis 2030 in Großstädten;
- Verdoppelung der Anteile des Radverkehrs und Steigerung des ÖPNV-Wegeanteils auf 25-30 Prozent.

Landwirtschaft und Ernährung

Enge Obergrenzen für Großvieheinheiten pro Fläche haben gleich mehrere positive Effekte: Biodiversität, Emissionsreduktion, Tierwohl, regionale Wertschöpfung, Regeneration von Böden, Landschaftsbild. Das Ziel: maximal zwei Großvieheinheiten je Hektar in jedem Betrieb. Zu beachten ist dabei, dass es Standorte gibt, an denen die Zahl deutlich darunterliegen kann und muss. Besonderes Augenmerk muss dabei auf der extensiven Weidehaltung als besonders klima- und tierfreundliche Haltungsmethode liegen.

Für unsere Ernährung gilt konkret: Wir essen zu viel Fleisch, durchschnittlich wöchentlich ein Kilo pro Person. Ernährungsfachleute empfehlen maximal die Hälfte. Und unser Ernährungsstil belastet nicht nur die einzelnen Menschen und die Gesundheitskassen in den Industrieländern. Den Preis zahlen Milliarden andere Menschen überall auf dem Globus. Sie leiden unter Hunger und Unterernährung, unter dem Wandel des Klimas und unter dem Verlust der biologischen Vielfalt. Dem notwendigen Rückgang des Konsums tierischer Produkte entsprechend muss auch die Tierhaltung in Deutschland um- und abgebaut werden.

Aus diesem Grund muss die MwSt. bei tierischen Lebensmitteln auf 19 Prozent angehoben und bei pflanzlichen Alternativen für Grundnahrungsmittel auf null Prozent gesenkt werden. Alternativ kann auch eine zweckgebundene Abgabe auf tierische Produkte (wie sie in der sog. Borchert-Kommission vereinbart wurde) in zweifacher Hinsicht wirken: Auf der einen Seite könnten dadurch Verbrauchsmengen gesenkt werden, auf der anderen Seite könnten mit den Mehreinnahmen die Betriebe entlastet werden, welche durch eine besonders klima- und artgerechte Tierhaltung höhere Produktionskosten haben.

Als Ziel und Indikator für die DNS schlagen wir vor:

- Deutliche Verringerung der gehaltenen Tiere auf maximal zwei Großvieheinheiten pro Hektar pro Betrieb;
- Steigerung des Anteils pflanzlicher Ernährung in der Gemeinschaftsverpflegung und entsprechender Rückgang tierische Produkte in der Gemeinschaftsverpflegung um 50-75 Prozent bis 2035 bzw. 2050.

Ressourcenschutzgesetz

Die politischen Bemühungen der letzten Jahrzehnte um einen besseren Schutz der Ressourcen zeigen nicht die erwünschte Wirkung: Seit 1970 hat sich ihr Verbrauch weltweit fast vervierfacht, ohne Gegenmaßnahmen würde er sich bis 2060 noch einmal verdoppeln. In Deutschland stagniert der Verbrauch seit Jahren auf einem viel zu hohen Niveau. Erforderlich ist eine Initiative der Bundesregierung für ein verbindliches Ressourcenschutzgesetz. Erst verbunden mit einem klaren Reduktionspfad wird deutlich, wie viele Ressourcen uns überhaupt noch zur Verfügung stehen.

Ein solches Gesetz hat den Vorteil, dass es die wesentlichen Aspekte des Ressourcenschutzes „vor die Klammer zieht“. Es legt so den Anwendungsbereich und die Grundsätze des Ressourcenschutzes fest, ohne dass alle bestehenden Regelungen in den einzelnen Fachgesetzen in ein Ressourcenschutz-Gesetzbuch umgeschrieben werden müssen. Verbindlich festlegen muss das Gesetz messbare Schutzziele inklusive Bezugs- und Erreichungsjahr, Reduktionspfad, Monitoring, Sanktionen und Berichtspflichten. Zugleich gewährleistet der Governance-Rahmen, dass Politikinstrumente mit einer größeren Eingriffstiefe priorisiert werden, d.h. es stehen nicht mehr – wie bisher – Informations-, Beratungs- und Förderinstrumente im Fokus, sondern ambitioniertere Instrumente wie Umweltsteuern, Ordnungspolitik oder Subventionsabbau.

Als Blaupause kann der Ansatz des Klimaschutzgesetzes gelten (siehe unten).

Für die Weiterentwicklung der Nachhaltigkeitsstrategie fordern wir die Festlegung von verbindlichen Schutzzielen:

- Verringerung des Verbrauchs von abiotischen Primärrohstoffen auf maximal drei Tonnen pro Person und Jahr, gemessen in Raw Material Consumption (RMC) bis 2050;
- Verringerung des Verbrauchs biotischer Primärrohstoffe auf maximal zwei Tonnen pro Person und Jahr (in RMC bis 2050)

Reparatur

Die Bundesregierung hat sich vorgenommen, die Langlebigkeit von Produkten zu erhöhen. Neben dem Produktdesign sind ein herstellerunabhängiges Recht auf Reparatur, Steuersenkungen auf Reparaturdienstleistungen und ein bundesweiter Reparaturbonus Maßnahmen, die sofort umgesetzt werden können und sollten.

(2) Klimaschutzgesetz stärken – Nachhaltigkeitsstrategie über Gesetzesvorhaben verbindlich machen

Eine Chance, um mit der nötigen Umsetzung der Strategie einen substanziellen Schritt voran zu kommen, bietet die Schaffung eines gesetzlichen Rahmens für zentrale Bereiche der Strategie. Eine Blaupause dafür liefert der Ansatz des Klimaschutzgesetzes – mit verbindlichen Zielen und einem ressortübergreifenden Vorgehen bei gleichzeitiger Sektor-Verantwortung einzelner Ressorts. Starke Rahmengesetze dieser Bauart müssen ein Teil der Nachhaltigkeitsstrategie werden, sie können maßgeblich dazu beitragen die nötigen Ziele zu erreichen.

Das Klimaschutzgesetz selbst muss – entgegen den aktuellen Regierungsplänen es abzuschwächen –vielmehr deutlich gestärkt werden. Dabei ist es essenziell, die Verantwortung der einzelnen Ressorts – Wirtschaft und Klima, Verkehr, Bauen und Wohnen, Landwirtschaft – für die Umsetzung ihrer jeweiligen (Sektor-)Ziele beizubehalten. Zugleich könnte durch eine Koordinierung der Klimaschutzprogramme im Bundeskanzleramt und regelmäßige Sitzungen des Klimakabinetts eine ganzheitliche Klimaschutzpolitik gefördert und die Rolle des Bundeskanzlers bzw. der Bundeskanzlerin beim Klimaschutz gestärkt werden. In dieser Hinsicht kann die Klimapolitik von der Architektur der Nachhaltigkeitsstrategie lernen.

Erweitert werden muss das Gesetz vor allem um wirksame Sanktionsmechanismen. Nach einer aktuellen Studie von Klima-Allianz und Diakonie sollte die Bundesregierung im Zuge der Novelle die Möglichkeit erweitern, Beschwerden über die Nichteinhaltung der Klimaschutzziele beim Bundesverfassungsgericht einzureichen. Des Weiteren wird empfohlen, den Expertenrat für Klimafragen in seiner beratenden und kontrollierenden Funktion zu stärken.

Nach dem Vorbild des Klimaschutzgesetzes braucht es ein umfassendes Ressourcenschutzgesetz, um messbare Schutzziele inklusive Bezugs- und Erreichungsjahr, Reduktionspfad, Monitoring, Sanktionen und Berichtspflichten verbindlich festzuschreiben (siehe oben).

(3) Wirkkraft der Strategie über Bundeshaushalt, Parlament und Kommunen erhöhen

Auch institutionelle Änderungen sind erforderlich um der Strategie mehr Bedeutung zu verleihen und ihre Wirkkraft zu erhöhen. Drei Vorschläge möchten wir hervorheben:

Verbindung mit dem Bundeshaushalt

Essenziell ist eine – verbindliche und wirksame – Verknüpfung der Strategie mit dem Bundeshaushalt. Dafür sollten die Nachhaltigkeitsziele enger mit dem Bundeshaushalt verzahnt und der Beitrag der im Haushalt veranschlagten Maßnahmen zum Erreichen der

Nachhaltigkeitsziele transparent gemacht werden. Gleichzeitig müssen – endlich – die umweltschädlichen Subventionen gestrichen werden.

Stärkere Beteiligung des Parlaments

Zentral sind regelmäßige Parlamentsdebatten, eine mögliche Verabschiedung der Strategie durch das Parlament und die Überführung des Parlamentarischen Beirats in einen übergeordneten Ausschuss vergleichbar dem Europa-Ausschuss.

Stärkung der Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen

Wesentliche Kompetenzen und Einflussmöglichkeiten für eine energie- und ressourcensparende Politik liegen auf Landesebene (z.B. in den Bereichen von Bildung, Bauen und Wohnen, Verkehr). Für eine erfolgreiche Suffizienz-Politik ist die Berücksichtigung zukunftsfähiger Ansätze vor Ort entscheidend. Städte und Gemeinden gestalten die Rahmenbedingungen für ressourcenleichte Lebensstile. Sie schaffen mit mehr Stadtnatur unersetzbare Beiträge für Klima, Biodiversität und Erholung in der Stadt. Die dezentrale Bürger*innenenergie trägt entscheidend zur Energiewende bei – ebenso wie die Radverkehrswende in den Städten zur Mobilitätswende. Dies sind nur einige Beispiele, für die auf Bundes- und europäischer Ebene ein verbindlicher Rahmen geschaffen werden muss. Ein aktuelles Beispiel liefert die aktuelle Änderung des Straßenverkehrsgesetzes: Sie schafft die Basis für Kommunen, die Gestaltung des Verkehrs und des öffentlichen Raums an zukunftsfähigen und gemeinnützigen Zielen zu orientieren. Die Deutsche Nachhaltigkeitsstrategie muss verbindlich, kohärent und beteiligungsoffen dazu beitragen, diese Potenziale zu heben.

Berlin, September 2023

Kontakt

Christine Wenzl, Leiterin Nachhaltigkeit, Tel.: 030-275 86-462, E-Mail: christine.wenzl@bund.net

Weitere Informationen

BUND-Impulspapier „Die Potenziale von Suffizienz-Politik heben. Zahlen, Fakten, Hintergründe für Mobilität, Ernährung, Wohnen“: www.bund.net/suffizienz-impulspapier

BUND-Position „Ressourcenschutz heißt drastische Verringerung des Ressourcenverbrauchs“: <http://www.bund.net/position-ressourcenschutz>

Verbandepapier „Abschwächung des Klimaschutzgesetzes verhindern. Gemeinsame Forderungen zur KSG-Novelle“: www.klima-allianz.de/fileadmin/user_upload/Dateien/Daten/Publikationen/Koop._Positionen/Verbaendepapier_Abschwaechung_des_KSG_verhindern.pdf

Datenbank Europäische Suffizienzpolitik: <https://energysufficiency.de/policy-database>

Die BMBF-geförderte Nachwuchsgruppe EnSu hat mehr als 300 Politikinstrumente für die Bereiche Landwirtschaft, Ernährung, Verkehr, Transport, Gebäude, Industrie/Produktion sowie sektorübergreifende Instrumente zusammengestellt.