

## „Gesunde Umwelt, Gutes Leben für Alle“ – Schlussfolgerungen aus dem 6. Umweltbericht der UNEP für die deutsche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik

Klaus Jacob<sup>1</sup> und Franziska Wolff<sup>2</sup>

Die Umweltversammlung der Vereinten Nationen hat vor wenigen Tagen die sechste Ausgabe des Globalen Umweltberichts (Global Environmental Outlook, GEO-6) zustimmend zur Kenntnis genommen. Der Bericht mit dem Titel „Healthy Planet, Healthy People“ betont die grundlegende Bedeutung einer sauberen Umwelt für Gesundheit und Wohlbefinden der Menschen. Unter dem Dach des Umweltprogramms der Vereinten Nationen (UNEP) war der Bericht von rund 150 Autorinnen und Autoren erarbeitet und einem internationalen wissenschaftlichen Begutachtungsprozess (Peer-Review) unterzogen worden. Der GEO-6 bereitet das verfügbare Wissen zum globalen Umweltzustand und zu den Ursachen von Umweltveränderung umfassend auf.

### Was ist der Global Environmental Outlook (GEO)?

Seit dem Jahr 1997 gibt das Umweltprogramm der Vereinten Nationen (UNEP) in mehrjährigen Abständen Berichte zum globalen Zustand der Umwelt (GEOs) heraus. Sie sind das Ergebnis von Begutachtungsprozessen, in die Experten/innen und Regierungsvertreter/-innen aus der ganzen Welt eingebunden sind. Ähnlich dem Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zum Klima trägt die GEO-Reihe den Stand des Wissens zum Zustand der Umwelt zusammen. Kennzeichnend für den GEO-6 ist eine integrative Betrachtung der unterschiedlichen Umweltmedien (Luft, Land und Boden, Ozeane usw.) wie auch der sozialen, ökonomischen und ökologischen Trends, die den Umweltzustand beeinflussen.

Der GEO-6 weist mehrere Neuerungen gegenüber den bisherigen Berichten auf:

- Erstmals wertet der GEO nicht nur den Umweltzustand aus, sondern auch die Wirksamkeit von Umweltpolitik. Im Rahmen einer Auswertung von Szenarien werden zudem mögliche Zukunftsaussichten analysiert. Der Bericht ist in hohem Maße politik- und lösungsorientiert angelegt.
- Inhaltlich widmet sich der GEO-6 stärker als seine Vorgänger den Wechselwirkungen zwischen Mensch und Umwelt. Er fokussiert insbesondere auf die Zusammenhänge zwischen Umwelt und menschlicher Gesundheit sowie der Erreichung der UN Nachhaltigkeitsziele (SDGs). Er zeigt die Notwendigkeit weitreichender Transformationen auf und verweist auf Ansatzpunkte dafür.
- Der GEO-6 baut erstmals auch auf sechs regionalen Assessments auf, mit denen detaillierte regionale Analysen und Politikempfehlungen vorgelegt wurden.

<sup>1</sup> Forschungszentrum für Umweltpolitik (FFU) der Freien Universität Berlin

<sup>2</sup> Öko-Institut e.V., Büro Berlin

Welche Befunde des GEO-6-Berichts sind für Deutschland bedeutsam? Und welche Konsequenzen könnte die deutsche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik daraus ziehen? Im Folgenden fassen wir zentrale Befunde zusammen und zeigen Optionen auf, die sich daraus ergeben. Sie basieren auf einem ausführlicheren Hintergrundpapier des Autors und der Autorin zum GEO-6<sup>3</sup>.

***Global ist die Bilanz von Umweltpolitik in vielen Bereichen ernüchternd. Dem müssen alle Staaten - auch Deutschland - entgegenwirken und sich ihrer globalen Mitverantwortung stellen.***

Der GEO-6 beschreibt die immer schneller voranschreitende Zerstörung von Ökosystemen und die Anzeichen eines massenhaften Artensterbens, das durch den sich verschärfenden Klimawandel forciert wird. Erhebliche Veränderungen des Klimas und der Meeresspiegel sind nicht mehr abwendbar und werden gravierende Folgen für Mensch und Umwelt haben. Die Luftverschmutzung fordert jährlich circa 7 Mio. vorzeitige Todesfälle und verursacht gesamtgesellschaftliche Kosten in Höhe von geschätzten 5 Billionen US-Dollar. Die Qualität von Süßwasser verschlechtert sich durch Pathogene, Plastik, Antibiotika und andere Schadstoffe. Süßwasser- und Landökosysteme werden durch Klima- und Landnutzungswandel bedroht – zwischen 1996 und 2011 verschwanden rund 40% aller Feuchtgebiete weltweit – und die Verfügbarkeit von Frischwasser pro Kopf sinkt. Ozeane sind übernutzt, überfischt und verschmutzt, nicht zuletzt durch 8 Mio. Tonnen Plastikmüll, die pro Jahr vom Land ins Wasser geraten. Das Artensterben hat sich insbesondere im Bereich von Korallenriffen dramatisch beschleunigt und bedroht nicht nur das Habitat vieler Arten, sondern auch die Fischerei. Die globale Entwaldung hat sich zwar verlangsamt, ist aber noch lange nicht gestoppt. 29% aller Landflächen weltweit gelten als degradiert. Fast drei Viertel der landwirtschaftlich genutzten Flächen werden für Tierhaltung in Anspruch genommen. Die zunehmende Nachfrage nach Fleisch, der rasch wachsende Welthandel mit Soja und Palmöl und das Bevölkerungswachstum tragen zu ökologisch problematischen Landnutzungsveränderungen wie auch wachsendem Chemikalieneinsatz bei. Die Verschmutzung durch Chemikalien ist zu einer globalen Bedrohung für Ökosysteme und menschliche Gesundheit avanciert. Der Verlust der Umweltqualität verursacht enorme Folgekosten und stellt eine Fluchtursache dar.

In Deutschland hat sich der Umweltzustand zwar in manchen Bereichen in den letzten Jahren oder Jahrzehnten gebessert – beispielsweise sind Luft und viele Gewässer sauberer, die Wirtschaft energie- und ressourceneffizienter geworden. In anderen Bereichen und insbesondere beim Schutz der biologischen Vielfalt, bei versiegelten Flächen und Bodendegradation, dem Eintrag von Schadstoffen wie Antibiotika, Stickstoff u.a. sind Verschärfungen der Probleme aber weiterhin unübersehbar. Im Bereich des Klimaschutzes ist Deutschland trotz gebremster Emissionen weit von einem nachhaltigen Wirtschaften entfernt. Das liegt nicht zuletzt daran, dass Effizienzverbesserungen durch Wachstumseffekte aufgeessen werden. Im Ergebnis sinken die absoluten Energie- und Ressourcenverbräuche nicht im erforderlichen Maße.

Hieraus sind zwei **Schlussfolgerungen** zu ziehen:

a) Auch in Deutschland ist es nötig, mehr Anstrengungen zu unternehmen, Umweltzerstörung wirksam zu bekämpfen und Ressourceninanspruchnahmen zu mindern. Oft hat sich die Regierung bereits anspruchsvolle Ziele gesetzt. Doch es bedarf hier – wie auch in anderen

---

<sup>3</sup> Jacob, Klaus & Wolff, Franziska (2019): Schlussfolgerungen aus dem Global Environmental Outlook 6 für Deutschland. Hintergrundpapier. UBA-Text 2019. Verweise auf relevante Literatur, die für die Erstellung dieses Thesenpapiers herangezogen wurde, sind dem Hintergrundpapier zu entnehmen.

Ländern – wirksamerer Politiken zur Zielumsetzung, angemessener administrativer Kapazitäten und neuer Ideen für einen effektiven Vollzug, um die Erreichung von Zielen und die Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wirksam zu kontrollieren. Dies gilt allem voran in den Bereichen Luftreinhaltung (z.B. Dieselabgase), Klimaschutz (z.B. Erreichung Klimaziele, Umsetzung der EnEV) und Biodiversitätsschutz (z.B. Ausweisung von Schutzgebieten, Überwachung guter landwirtschaftlicher Praxis).

b) Zum anderen muss sich Deutschland seiner globalen Mitverantwortung stellen. Die Einbindung in den Welthandel trägt dazu bei, dass hiesige Umweltverbräuche in den globalen Süden exportiert, aber teils auch Verschmutzung hierher importiert werden: Zwar führt die deutsche Wirtschaft Umweltschutztechnologien in die Welt aus, die dort Verschmutzung und Verbräuche mindern. Sie exportiert aber auch eine Vielzahl von Gütern, die Umweltrisiken und -verbräuche im Ausland erhöhen – von gentechnisch veränderten Pflanzen über Kraftfahrzeuge bis hin zu Atomkraftwerken. Zudem beansprucht der hiesige Konsum in hohem Maße Ressourcen aus dem Ausland: Viele in Deutschland genutzte Konsumgüter und Arzneimittel werden in anderen Weltregionen hergestellt, die entsprechenden Ressourcenverbräuche, Schadstoffbelastungen oder Resistenzbildungen dorthin verlagert. Über die Hälfte des Wassers, das direkt oder indirekt in Produkte fließt, die zu uns importiert werden, stammt aus dem Ausland und kann dort zu Wasserknappheit und Nutzungskonflikten führen. Zwei Drittel der Flächen, die für das hiesige Wirtschaften in Anspruch genommen werden, liegen im Ausland, wovon rund die Hälfte für die Herstellung tierischer Produkte belegt wird. Auf der anderen Seite werden deutsche Exportgüter wie Fleisch, Strom aus Braunkohle oder Industriesalze hierzulande umweltintensiv hergestellt. Der vom GEO-6 diagnostizierte Verlust von Umweltqualität lässt sich nur bremsen, wenn Produkte, Produktionsweisen und letztlich auch Lebensstile unter ökologischen Gesichtspunkten global verallgemeinerbar sind.

### ***Umweltpolitik muss in allen Ländern, auch in Deutschland, wirksamer werden.***

Der GEO-6 zeigt: Umweltpolitik ist ein Politikfeld, in dem mit vielen verschiedenen Steuerungsansätzen und Instrumenten experimentiert wird. Auch in den Ländern des globalen Südens wird Umweltpolitik kontinuierlich weiterentwickelt. Beispielsweise wurde die Auktionierung von Einspeisevergütungen, schon bevor sie in Deutschland eingeführt wurde, in Indien oder Südafrika praktiziert und ist mittlerweile ein weltweit verbreitetes Instrument. Förderprogramme, die etwa Landwirte für die Bereitstellung von Ökosystemdienstleistungen erfolgsbezogen honorieren, wurden in Costa Rica in den frühen 1990er Jahren entwickelt und haben dazu beigetragen, dass Regenwald geschützt und sogar wieder aufgeforstet wurde.

Insgesamt überwiegen weltweit umweltpolitische Instrumente, die nicht bindend sind. Ordnungsrecht und ökonomische Instrumente werden vergleichsweise wenig genutzt. Selbst wenn es Grenzwerte gibt, fehlt es in vielen Ländern an administrativen Kapazitäten, um die Umsetzung sicherzustellen. Auch das Politikdesign hat häufig Schwächen: Möglichkeiten zum Hochschrauben des Anspruchsniveaus von Instrumenten, der Evaluation und systematischen Fortschreibung von Politik sowie eine transparente Beteiligung von Stakeholdern werden häufig nicht genutzt. Solche Prozessmerkmale sind dabei aber mindestens ebenso wichtig wie die Instrumentenwahl, wenn es um die Wirksamkeit von Umweltpolitik geht: Mithilfe einer Wissensbasierung und umfassender Beteiligung können langfristige Gemeinwohlinteressen gegenüber kurzfristigen Partikularinteressen mehr Gewicht erhalten. Mechanismen zur stetigen Anhebung des Anspruchsniveaus (Ziele, Grenzwerte, Abgaben, usw.) können helfen, kurzfristig Akzeptanz zu sichern, sowie mittel- und langfristig die erforderliche Wirksamkeit zu erreichen, wenn sie mit einer stetigen Verbesserung des Schutzniveaus verbunden sind.

Die Suche nach neuen Handlungsansätzen zur Verbesserung von Umweltpolitik in anderen Ländern ist eine zentrale Triebfeder der globalen Diffusion von Umweltpolitik. Beispiele guter

umweltpolitischer Praxis finden Nachahmung, wie zum Beispiel Energieverbrauchslabel, Einspeisevergütungen, Klimaschutzgesetze, Regulierung von Plastikmüll und andere. Allerdings funktioniert Politikdiffusion wiederum eher bei freiwilligen Instrumenten, weniger gut bei solchen, die regulierend in das wirtschaftliche Geschehen und den Konsum eingreifen.

#### Unsere **Schlussfolgerung**:

Deutschland kann sowohl die Verbesserung der Wirksamkeit als auch die globale Diffusion (Politiktransfer) von anspruchsvoller Umweltpolitik unterstützen. Ansatzpunkte sind:

- a) Eine Wiedererlangung einer Vorreiterrolle in der europäischen und internationalen Umweltpolitik: Wirksame Umweltpolitik, die wirtschaftlich und sozial vertretbar ist oder sogar Vorteile aufzeigt, war in der Vergangenheit beispielgebend für viele Länder. In vielen Bereichen hat Deutschland diese Rolle aber aufgegeben, z.B. durch die Praxis nicht über Mindestvorgaben des europäischen Rechts hinauszugehen (vgl. sogenannte 1:1-Umsetzung von EU-Richtlinien), bei der Regulierung von Abgasstandards für Pkw, usw.
- b) Eine systematische Unterstützung der globalen Diffusion auch von anspruchsvoller Umweltpolitik. So könnte sich die Weltgemeinschaft wie schon im Pariser Abkommen für den Klimaschutz auch bei der Umweltpolitik insgesamt auf kontinuierliche Verbesserung verpflichten und dafür Fortschrittsberichte vorlegen oder sich – wie im Kontext der OECD/UNECE erprobt – Peer Reviews unterziehen. Auch hier könnte Deutschland mit gutem Beispiel vorangehen, eine geeignete Methodik entwickeln und an sich selbst erproben.
- c) Die Unterstützung von Umweltpolitikdiffusion im Rahmen der bilateralen Zusammenarbeit (z.B. im Beratungshilfeprogramm des BMU für die Staaten Mittel- und Osteuropas, des Kaukasus und Zentralasiens sowie weitere an die EU angrenzende Staaten), Entwicklungszusammenarbeit und internationalen Foren könnte nicht nur weiter verstärkt werden, sondern auch durch eine systematische Suche nach Umweltpolitikinnovationen ergänzt werden, die in anderen Ländern entwickelt wurden und nach Deutschland transferiert werden.

#### *Um wirksamer zu werden, muss Umweltpolitik in andere Sektoren integriert werden.*

Als eine wesentliche Ursache für die geringe Wirksamkeit von Umweltpolitik identifiziert der GEO-6 den Widerstand der Akteure anderer Politikbereiche, wie der Landwirtschafts-, Energie-, Verkehrs- oder Industriepolitik. Diese verstehen sich vor allem als Sachwalter ihrer jeweiligen Klientel und wollen kurzfristig anfallende Kosten vermeiden. Weltweit ist Umweltpolitik institutionell meist in einer schwächeren Position als Ressorts mit wirtschaftsnahen Interessen. Zwar gibt es Situationen, in denen umweltpolitische Anliegen auch mit unmittelbaren Vorteilen für die jeweiligen Ressorts und Branchen verbunden ist. Dann lassen sich auch Fortschritte erzielen. Dies betrifft nicht nur ökonomische Vorteile, etwa für Umweltinnovationen und die damit verbundenen Wachstums- und Beschäftigungspotentiale, sondern auch soziale Aspekte. Umweltpolitik wird gerade in Ländern des Globalen Südens zunehmend auch mit Anliegen der Armutsbekämpfung verknüpft. So wird in Indien die Ausstattung armer und ländlicher Bevölkerung mit energieeffizienter Beleuchtung subventioniert. In Kenia werden Haushalte dabei unterstützt, emissionsarme Kochgeräte zu beschaffen. In Südafrika gibt es ein Beschäftigungsprogramm, in dessen Rahmen geringqualifizierte Personen invasive Pflanzen beseitigen, die sonst übermäßig Wasser in Anspruch nehmen. Südafrika hat außerdem einen progressiven Wassertarif eingeführt: Der Grundbedarf ist kostenlos, für den darüber hinausgehenden Verbrauch werden steigende Preise fällig. Die Fischereipolitik in Chile verbindet den Schutz von Beständen mit der Ausgabe von Fischereirechten an kleine, traditionelle Fischer. Diese Liste ließe sich weiter fortsetzen. Auch wenn sich vieles nicht unmittelbar auf den Kontext in Deutschland übertragen lässt, so können umweltpolitische

Instrumente je nach Ausgestaltung einen Beitrag zum Abbau von Armut und Ungleichheit leisten.

Allerdings zeigt die Analyse von GEO-6 auch: Immer dann, wenn keine unmittelbaren sozialen oder ökonomischen Vorteile erkennbar sind, oder wenn Kosten für durchsetzungsstarke Gruppen anfallen, während der Nutzen weit verteilt ist, wird Umweltpolitik regelmäßig so abgeschwächt, dass die Ursachen von Umweltschädigungen nicht mehr wirksam adressiert werden. Für diese Fälle sollte Umweltpolitik auch institutionell gegenüber anderen Ressorts gestärkt werden.

Auch in Deutschland ist die Integration von Umweltbelangen in andere Politikfelder unzureichend, daher sind für Deutschland folgende **Schlussfolgerungen** zu ziehen:

a) Bei der Begründung von Umweltpolitik sollten nicht nur die Kosten für einzelne Akteure untersucht werden, wie dies etwa im Rahmen der vom Normenkontrollrat überwachten Abschätzung der Erfüllungskosten praktiziert wird. Vielmehr sollte diesen Kosten der gesamtwirtschaftliche Nutzen gegenübergestellt werden. Die dafür verfügbaren Methoden und Wissensbestände werden nicht als Teil der Gesetzesfolgenabschätzung genutzt.

b) Darüber hinaus sollte der Umweltpolitik – ähnlich wie dem Familienministerium (bereits seit 1987) – ein Initiativrecht gegenüber anderen Ressorts zugestanden werden. Damit könnte das Umweltministerium in die Lage versetzt werden, andere Ressorts aufzufordern, für umweltrelevante Probleme in ihrem jeweiligen Geschäftsbereich tätig zu werden. Bereiche, für die das Umweltministerium nicht zuständig ist, in denen ökologische Anforderungen aber dringend besser berücksichtigt werden müssen, sind Ernährung und Landwirtschaft, Mobilität sowie Bauen und Wohnen. Der Artikel 20a des Grundgesetzes könnte hinsichtlich seiner Verbindlichkeit überdacht und geschärft werden, sodass dies eine effektive Grundlage für Normenkontrolle oder sogar Grundrechtsschutz wird. Ein Vetorecht vergleichbar den Ressorts für Finanzen, Justiz und Inneres könnte ebenfalls dazu beitragen, den Stellenwert von Umweltanliegen aufzuwerten. Die Ressorts könnten verpflichtet werden, eigene Umweltstrategien zu entwickeln, deren Wirksamkeit dann durch Prüfinstanzen bewertet wird – in Kanada ist dies Aufgabe des Rechnungshofs. Der Haushalt könnte wie in Norwegen vor der Verabschiedung auf Umweltwirkungen untersucht werden.

c) Die Umweltpolitik sollte Triebkraft für integrierte Ansätze werden, um Politikbereiche wie die Landwirtschafts-, Energie-, Verkehrs- oder Industriepolitik aktiv in gemeinsame Lösungskonzepte einzubinden. Beispielsweise lässt sich Klimaschutz, aber auch das Problem von übermäßigen Stickstoffeinträgen kaum anders bewältigen als durch Transformationen in den einschlägigen Verursacherbereichen: Landwirtschaft, Verkehr, Energiewirtschaft sowie dem privaten Konsum. Damit geht einher, dass die Lösungen nicht alleine in der Federführung des Umweltministeriums liegen, sondern ressortübergreifend gesucht werden müssen.

***Umweltpolitik hat eine wichtige soziale Dimension. Sie zu stärken, fördert Gerechtigkeit und mithin die Akzeptanz von Umweltpolitik.***

Der GEO-6 konstatiert, dass Umweltverschmutzung global gesehen immer noch eine der Hauptursachen für gesamtwirtschaftliche Einbußen, aber auch für die Beeinträchtigung menschlicher Gesundheit ist und Ungleichheit verstärkt. Deutlich wird dies am Fall der Luftverschmutzung: Insbesondere ältere, sehr junge, kranke und arme Menschen leiden unter den Gesundheitsfolgen von Luftverschmutzung. Jährlich sterben Schätzungen zufolge 7 Mio. Menschen vorzeitig an den Folgen. Der Zugang zu natürlichen Ressourcen ist vor allem in ärmeren Ländern von vitaler Bedeutung. Weltweit hängen über 70% der Armen unmittelbar von natürlichen Ressourcen (Fischbeständen, Wäldern, Landwirtschaft etc.) und weiteren Ökosystemleistungen (wie Hochwasserschutz, Bestäubung, Luftfilterung etc.) ab – deren

Zerstörung verschärft also insbesondere die prekäre Lage mitteloser Menschen. Der ungleiche Zugang zu Land, bzw. unsichere Landrechte sind dem GEO-6 zufolge ein zentrales Hemmnis, um die UN Nachhaltigkeitsziele (Sustainable Development Goals, SDGs) der Agenda 2030 für nachhaltige Entwicklung zu erreichen.

Auch in Deutschland gibt es erhebliche Gesundheitsfolgen aus Luftverschmutzung, wie die Debatte um Stickoxidemissionen oder Feinstaub von Dieselfahrzeugen verdeutlicht. Die größten Krankheitslasten werden aktuell durch Feinstaub verursacht. Ebenso ist Wasserqualität essentiell für Gesundheit und Wohlbefinden. Zunehmend wirkt sich auch der Klimawandel hierzulande auf die menschliche Gesundheit aus. Es ist zu befürchten, dass die Hitzesommer 2003, 2015 und 2018 mit ihren Folgen gerade für vulnerable Gruppen keine einmaligen Ereignisse bleiben. Die Kosten, die in den kommenden 50 Jahren durch den Anstieg von durch Hitze bedingten Krankheiten und Produktivitätseinbußen zusätzlich entstehen, werden auf rund 61 Mrd. Euro geschätzt. Alle drei Beispiele verweisen auf den hohen sozialen (wie auch volkswirtschaftlichen) Nutzen von Umwelt- und Klimaschutz.

Über ihren *gesamtgesellschaftlichen* Nutzen hinaus kann Umweltpolitik auch spezifische, aktuell benachteiligte Gruppen besserstellen. Denn auch in Deutschland sind ärmere Menschen von Umweltbelastungen oder -risiken stärker belastet. So sind Arme tendenziell stärker von Lärm-, Luft-, Wasser- und Bodenbelastungen betroffen als Menschen mit höheren Einkommen und sie sind zugleich schlechter an Naherholungsgebiete angebunden. Eine solche ungleiche Verteilung von Umweltnutzen und -belastung kann hohe soziale und gesundheitliche Folgekosten nach sich ziehen. Diese treffen ausgerechnet Haushalte, deren Umwelt- und Ressourcenverbrauch vergleichsweise niedrig ist – die Energieverbräuche und mobilitätsbedingten Umweltbelastungen von Haushalten mit niedrigem Einkommen liegen deutlich unter denen finanziell besser gestellter Haushalte.

Für die deutsche Umwelt- und Nachhaltigkeitspolitik sind folgende **Schlussfolgerungen** zu ziehen:

- a) Die Begründung von Umweltpolitik kann noch viel stärker als bisher die wirtschaftlichen Auswirkungen, die Gesundheitsfolgen und die ungleichen Wirkungen von unterlassener Umweltpolitik und von Umweltveränderungen aufnehmen. Umweltpolitik, die Gruppen mit niedrigem Sozialstatus in der Gesellschaft relativ weniger belastet oder ermöglicht, dass diese Gruppen besonders von umweltpolitischen Maßnahmen profitieren, wird insgesamt vermutlich eine höhere Akzeptanz erfahren, als wenn diese als „Elitenprojekt“ für Besserverdienende wahrgenommen wird.
- b) Maßnahmen, die den Zusammenhang zwischen Umweltpolitik, menschlicher Gesundheit und einem guten Leben auch hierzulande verdeutlichen können, reichen von Schadstoffverboten in Produkten (Spielwaren, Kosmetika etc.), strengeren Schadstoffgrenzwerten für Kohlekraftwerke über die Besteuerung von Pestiziden in Abhängigkeit von ihrer Schädlichkeit bis hin zur Abschaffung des Steuerprivilegs für Dienstwagen oder Dieselmotortreibstoff.
- c) Umweltpolitik ist zudem geeignet, soziale Benachteiligungen zu mindern. Werden die Hotspots urbaner Umweltverschmutzung angegangen, so profitiert davon die ganze Stadt – und oft in besonderem Maße schlechter gestellte Bevölkerungsgruppen. Ein sozialer Ausgleich kann beispielsweise durch die Verbesserung (und dauerhafte Finanzierung) von Stadtgrün insbesondere in sozial benachteiligten Quartieren angegangen werden. Er kann auch durch inklusive Konzepte vorangetrieben werden wie die einer „essbaren Stadt“<sup>4</sup>, durch Anlage grüner Infrastrukturen, inklusive Anpassung an den Klimawandel etc.. Umweltschädliche Subventionen

---

<sup>4</sup> Siehe beispielsweise die „Essbare Stadt Andernach“ unter [https://www.andernach.de/de/bilder/essbare\\_stadt\\_flyerneu.pdf](https://www.andernach.de/de/bilder/essbare_stadt_flyerneu.pdf)

und Regelungen, die zudem vornehmlich Menschen mit höherem Einkommen zu Gute kommen – wie beispielsweise das Dienstwagenprivileg – gilt es zurückzubauen. Bei der Ausgestaltung vielzähliger umweltpolitischer Maßnahme gilt es nicht nur darauf zu achten, dass Haushalte mit geringem Einkommen verhältnismäßig weniger belastet werden, sondern dass diese sogar Vorteile erzielen können. So könnte die Förderung der Ausstattung mit effizienten Haushaltsgeräten oder Gebäudesanierung so ausgestaltet werden, dass Geringverdienende und Mieterinnen bzw. Mieter von Einsparungen durch Effizienz profitieren – bisher fehlt hierfür das Geld, um die notwendigen Investitionen zu tätigen oder es bestehen, wie bei Wohngebäuden, Interessenunterschiede zwischen Mieter/innen und Vermieter/innen. Das Aufkommen aus der Einführung von Umweltsteuern und dem Abbau von umweltschädlichen Steuervorteilen könnten so verwendet werden, dass es insbesondere den Bezieherinnen und Beziehern niedriger Einkommen zugutekommt. Damit können auch neue Dynamiken für die Umweltpolitik genutzt werden: Wenn Umweltpolitik auch einen Beitrag zu sozialpolitischen Zielen leistet, können neue Koalitionen für eine wirksamere Umweltpolitik entstehen.

d) Im Umkehrschluss sollten auch sozialpolitische Maßnahmen auf ihre ökologischen Folgen durchleuchtet werden. So wäre beispielsweise zu fragen, ob sich der Zweck des Baukindergelds – weniger finanzkräftigen Familien Wohneigentum zu erleichtern – nicht mit alternativen Maßnahmen flächenschonender erreichen ließe.

### *Die Perspektive: Transformativen Wandel gestalten*

Ein zentraler Befund des GEO-6 ist: Die bisherigen umweltpolitischen weltweiten Anstrengungen reichen nicht aus, um die beobachteten Umweltveränderungen wirksam zu bekämpfen. Um die UN-Nachhaltigkeitsziele angesichts prognostizierter Trends wie dem Wachstum der Weltbevölkerung und der Konsumniveaus zu erreichen, reichen marginale Verbesserungen auf freiwilliger Basis nicht aus. Zwar existieren erhebliche Verbesserungspotentiale innerhalb der technischen, politischen, gesellschaftlichen und ökonomischen Entwicklungslinien, die bisher noch nicht genutzt werden. Allerdings zeigt der GEO-6 Bericht auch, dass es systemische Ursachen für Umweltveränderung gibt, die innerhalb des gegebenen Rahmens nicht wirksam angegangen werden können: Ressourcenbedarf und Umweltauswirkungen müssen noch deutlich stärker von ökonomischem Wachstum entkoppelt werden. Neben signifikanten Steigerungen der Ressourceneffizienz bei der Nutzung von Land, Wasser und Energie müssen Verbräuche absolut gemindert, ressourcenintensive Lebensstile und aktuelle Wachstumspolitiken hinterfragt werden. Der GEO-6 konstatiert, dass Wachstumspolitiken für die meisten Länder höhere Kosten verursachen werden als ambitionierte Umweltpolitik – weil sie verlorene Vermögenswerte („stranded assets“) schaffen, irreversible Folgen zeitigen und es oft teurer ist, Schäden zu beheben, als sie zu vermeiden.

Nötig sei ein transformativer Wandel von Konsum- und Produktionsmustern und den damit verbundenen soziokulturellen Kontexten. Durch Transformationen wird die Art und Weise, wie gesellschaftliche Bedürfnisse – nach Ernährung, Mobilität, Kommunikation etc. – erfüllt werden, grundlegend verändert, um so die damit verbundenen Umweltwirkungen radikal zu senken. Dafür bedarf es Änderungen nicht nur in Produkten, Technologien und Märkten, sondern auch in Infrastrukturen, Praktiken und Lebensstilen, Leitbildern und Wertvorstellungen etc..

Auch wenn es eine enorme Herausforderung ist, derartig umfassende Wandlungsprozesse in Richtung Nachhaltigkeit zu beeinflussen, benennt der GEO-6 einige Bausteine, mit deren Hilfe Transformationen gestaltet werden können. Ein solcher Baustein ist die Entwicklung gemeinsamer Visionen, um Leitplanken für eine nachhaltige gesellschaftliche Entwicklung, aber auch für das technische Innovationsgeschehen zu setzen. Die Schaffung von Räumen für Experimente ist nötig, um soziale und politische Innovationen testen zu können. Eine transformative Politik sei aber nicht alleine mit der Förderung von Bottom-Up Nischen

abgeschlossen, sondern bedürfe auch der Beendigung und Ausschleusung von nicht-nachhaltigen Strukturen und Praktiken. Schließlich verweist der GEO auf die Rolle von Partizipation (z.B. bei der Entwicklung langfristiger Visionen und Strategien, aber auch im Rahmen von Reallaboren), auf die Einbindung neuer Akteure, die eine Transformation voranbringen können (Pioniere, „Change Agents“) und auf den Umgang mit potenziellen Verlierern des Wandels.

Was sind die **Schlussfolgerungen** für Deutschland?

a) Von der Energiewende lernen: So, wie in den letzten Jahren der deutsche Stromsektor gezielt in Richtung einer größeren Nachhaltigkeit umgestaltet wurde, kann – und sollte – auch eine Mobilitätswende, eine Ernährungs- und Landwirtschaftswende, eine Konsum- und Ressourcenwende (weiter) auf den Weg gebracht werden.

b) Hierfür kann (neben Ordnungs- und Planungsrecht oder ökonomischen Anreizen) das vom GEO-6 benannte Instrumentarium einer transformativen (Umwelt-) Politik genutzt werden. Im Feld der Ernährung und Landwirtschaft beispielsweise könnte ein partizipativer gesellschaftlicher Prozess angesichts sehr unterschiedlicher Perspektiven helfen, eine gemeinsame Vision über gewünschte Zukünfte zu entwickeln und in der Folge mit Maßnahmen zu konkretisieren. Im Bereich der Mobilität würden Experimentierklauseln das zeitlich und örtlich begrenzte Austesten frischer Ideen für neue Verkehrspolitik befördern. Durch solche „Reallabore“ könnte die Machbarkeit und Akzeptabilität von Alternativen zum motorisierten Individualverkehr unter Beweis gestellt werden. Auf Basis steigender Akzeptanz könnte eventuell mittelfristig auch ein – sozial- und industriepolitisch zu flankierender – Ausstieg aus dem Verbrennungsmotor vorbereitet werden. Für die Gestaltung unterschiedlicher Transformationsfelder kann es zudem hilfreich sein, sowieso laufende Veränderungsprozesse (wie die Digitalisierung, Urbanisierung etc.) zu beobachten, zu bewerten und für die Gestaltung von Nachhaltigkeit zu nutzen. Ein Förderprogramm für soziale Innovationen könnte die Entwicklung und Markteinführung von Sharing-Angeboten, suffizienten Geschäftsmodellen etc. unterstützen: Ein „10.000 Räume Programm“ könnte z.B. im öffentlichen Raum zugängliche Orte fördern, an denen ressourcen- und klimaschonend experimentiert wird. Neue Akteursallianzen mit Krankenkassen, Versicherungen, Glaubensgemeinschaften, Finanzmarktakteuren etc. können Bewegung in festgefahrene Diskurse bringen.

### **Fazit**

Der GEO-6 unterstreicht, dass Umweltpolitik gestärkt werden muss, um Klimawandel, dem Verlust von biologischer Vielfalt, Landdegradation, der Verschmutzung der Weltmeere, Luft- und Wasserverschmutzung usw. wirksam Einhalt zu geben. Selbstgesteckte Ziele werden durch nationale Regierungen nicht erreicht, es braucht endlich die Umsetzung wirksamer Maßnahmenprogramme. Deutschland ist hier keine Ausnahme, auch wenn in vielen Bereichen schon Verbesserungen eingetreten sind und eine Entkopplung von wirtschaftlichen Tätigkeiten und Emissionen erkennbar ist. Stagnation bei Emissionen und dem Verbrauch von natürlichen Ressourcen ist nicht hinreichend, sondern würde zu einer weiteren Verschlechterung der Umweltqualität mit allen ökonomischen und sozialen, insbesondere auch Gesundheitsfolgen führen. Umweltpolitik kann gestärkt werden, indem:

- ▶ Politikinstrumente genutzt werden, die wirksam in das wirtschaftliche Geschehen eingreifen;
- ▶ das Design von Umweltpolitik so gestaltet wird, dass Umweltbelange wirksam Geltung auch in anderen Ressorts erhalten und das Anspruchsniveau stetig verbessert wird;
- ▶ die globale Diffusion von wirksamer Umweltpolitik stärker als bisher unterstützt wird.

Eine gestärkte Umweltpolitik kann erhebliche Effizienzverbesserungen erschließen und Implementationsdefizite beseitigen. Die Agenda einer Umweltpolitik, die Technologien unterstützt oder vor- und fortschreibt, um Emissionen zu mindern und natürliche Ressourcen zu schonen, ist bei weitem noch nicht abgearbeitet. Dies gilt auch für Deutschland.

Allerdings zeigt der GEO-6 auch, dass bisherige Umweltpolitik durch weitreichendere Ansätze ergänzt werden sollten, die auf einen systemischen Wandel abzielen. Die Energiewende, Rohstoffwende, Verkehrs- und Landwirtschaftswende sind noch nicht abgeschlossen, teils noch nicht einmal begonnen. Die UN-Nachhaltigkeitsziele sind nicht alleine durch technische Änderungen zu erreichen, sondern nur im Zusammenwirken der verschiedenen Politikbereiche. Eine integrierte Nachhaltigkeitspolitik, die für die zentralen gesellschaftlichen Herausforderungen die Nachhaltigkeitsziele in ihren Zusammenhängen konkretisiert und daraus Politik ableitet, erscheint erforderlich. Wenn es um die Zukunft von Arbeit, sozialer Sicherung, Wohnen, Verkehr, Ernährung usw. geht, kann Nachhaltigkeit nicht alleine aus einer sektoralen Perspektive beurteilt werden. Dies bedeutet für die Umweltpolitik wie auch für jedes andere Politikfeld, sich auf Problemsichten und Lösungsansätze einzulassen, die nicht in der jeweils eigenen Zuständigkeit liegen.

Unterstützend könnte hier eine Bewertung analog zum GEO aber mit Fokus auf Deutschland sein: Eine umfassende, systematische und partizipative Erarbeitung bzw. Bewertung von Wissensbeständen und Szenarien für eine nachhaltige Entwicklung könnte einen Ausgangspunkt für eine effektivere, integrierte und transformative Nachhaltigkeitspolitik bilden.