

Prima Klima für „Jamaika“?

EU-Rahmenbedingungen künftiger deutscher Klimamaßnahmen

Moritz Bonn, Jan S. Voßwinkel & Götz Reichert



In den Sondierungen zur Bildung einer neuen Bundesregierung sind klimapolitische Fragen stark umstritten. Nach Meinung des cep sollte Deutschland

- die Erreichung seiner EU-rechtlich verbindlichen Zielvorgaben effizient sicherstellen, statt am freiwilligen – nicht kontrollierbaren – nationalen 40%-Klimaziel festzuhalten;
- auf einen politisch verordneten Kohleausstieg verzichten, denn er ist für sich genommen klimapolitisch unwirksam und verschwendet unnötig wirtschaftliche Ressourcen;
- sich nicht für einen CO₂-Mindestpreis für Emissionszertifikate in der EU verkämpfen, sondern sich primär für eine weltweite Angleichung der CO₂-Bepreisung einsetzen;
- Verbrennungsmotoren nicht verbieten, sondern den Straßenverkehr in das EU-Emissionshandelssystem einbeziehen.

1 Jamaika-Sondierungsgespräche: Klimapolitische Knackpunkte

In den Sondierungsgesprächen zwischen CDU/CSU, FDP und Bündnis 90 / Die Grünen zur Bildung einer neuen Bundesregierung sind zahlreiche klimapolitische Fragen weiterhin stark umstritten.¹ Die Verhandlungsführer der angestrebten „Jamaika-Koalition“ waren sich in ihrer Gesprächsrunde am 13. November 2017 zumindest einig, dass neben den internationalen Klimazielen gemäß dem Klimaabkommen von Paris² und den Zielvorgaben der EU³ weiterhin auch spezifisch deutsche Klimaziele gelten sollen. Nach den Plänen der bisherigen Bundesregierung will Deutschland seine CO₂-Emissionen bis 2020 um mindestens 40%, bis 2030 um 55% und bis 2050 um 85–90% gegenüber 1990 senken.⁴

Allerdings gibt es tiefgreifende Differenzen über den Weg dorthin. Da das deutsche 40%-Klimaziel bis 2020 wohl verfehlt werden wird⁵, wollen alle beteiligten Parteien die Hälfte der Emissionseinsparungen, die zur Schließung dieser „Klimaschutzlücke“ erforderlich sind, durch eine Reduktion der Kohleverstromung erreichen. Die Grünen gehen von einer Lücke von 90 bis 120 Millionen Tonnen aus und fordern eine Reduktion von acht bis zehn Gigawatt bzw. die Stilllegung von 20 Kohlekraftwerken, um einen „Kohleausstieg“ einzuleiten.⁶ Im Gegensatz dazu schätzen CDU/CSU und FDP die zusätzlich einzusparenden CO₂-Emissionen auf nur 32 bis 66 Mio. Tonnen und wollen dementsprechend die Kohleverstromung um höchstens drei bis fünf Gigawatt reduzieren.

Neben dem Umfang der erforderlichen Emissionseinsparungen ringen die potentiellen Koalitionspartner auch über die konkrete Ausgestaltung verschiedener Klimaschutzinstrumente wie dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) und der Förderung energetischer Gebäudesanierungen. Die Grünen wollen, dass sich die künftige Bundesregierung zur Stärkung des EU-Emissionshandelssystems (EU-ETS) für einen EU-weiten CO₂-Mindestpreis einsetzt.

Neue Klimaschutzmaßnahmen werden nicht nur für die Energiewirtschaft und energieintensive Industrien diskutiert, die bereits dem EU-ETS unterliegen, sondern insbesondere auch für die steigenden CO₂-Emissionen des Verkehrssektors. Hierzu hatten die Grünen im Bundestagswahlkampf ein Verbot der Neuzulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor ab 2030 gefordert.⁷ CDU/CSU und FDP schlagen nun vor, Emissionshandelssysteme u.a. auch im Verkehrssektor einzuführen.

Derzeit werden wichtige Weichen für die deutsche Klimapolitik gestellt. Im Folgenden bewerten wir die zentralen Klimaschutzmaßnahmen, die aktuell im Rahmen der Regierungsbildung diskutiert werden, insbesondere mit Blick auf die Rahmenbedingungen der EU-Klimapolitik. Insoweit stellen sich diese Fragen:

- Sollte ein spezifisch deutsches Klimaziel weiterverfolgt werden?
- Sollte ein „Kohleausstieg“ politisch verordnet werden?
- Sollte ein CO₂-Mindestpreis für Emissionszertifikate eingeführt werden?
- Sollen Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor verboten werden?

¹ „Emissionshandel ausweiten, Stromsteuer senken – Trotz Annäherung in den Sondierungsgesprächen trennen Union, FDP und Grüne noch viele wichtige Details“, FAZ vom 14. November 2017, S. 17 (letzter Abruf dieses und aller weiteren Links: 15. November 2017).

² Hierzu [cepAnalyse 13/2016](#).

³ Bonn, M.; Nader, N.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014), Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven, [cepKompass](#), S. 3.

⁴ Umweltbundesamt, „Klimaziele Deutschlands“, <www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/klimaschutzziele-deutschlands>.

⁵ Agora Energiewende (2017), Das Klimaschutzziel von -40 Prozent bis 2020: Wo landen wir ohne weitere Maßnahmen?

⁶ Bündnis 90 / Die Grünen (2017), Bundestagswahlprogramm 2017, S. 35 f.

⁷ Ebd., S. 61 ff.

2 Sollte ein spezifisch deutsches Klimaziel weiterverfolgt werden?

Ein zentraler Streitpunkt bei den Sondierungsgesprächen ist die Frage, wieviel CO₂ zusätzlich eingespart werden muss, damit das 2009 von der damaligen schwarz-gelben Regierung beschlossene Ziel, die CO₂-Emissionen in Deutschland bis 2020 um 40% gegenüber 1990 zu senken, noch erreicht wird. Die entscheidende Frage ist jedoch, ob die Verfolgung eines spezifisch deutschen Klimaziels überhaupt sinnvoll ist. Denn unabhängig davon, dass es sich dabei nur um eine freiwillige Selbstverpflichtung handelt, die sich weder aus dem Klimaschutzabkommen von Paris noch aus europarechtlichen Vorgaben ergibt, ist das deutsche Klimaziel nicht mit dem EU-Rechtsrahmen abgestimmt und lässt das EU-weite Klimaziel bis 2020 außer Acht.⁸

Die Absenkung der CO₂-Emissionen im Bereich der Stromerzeugung und der Schwerindustrie wird auf EU-Ebene bereits durch das EU-ETS sichergestellt. Dies geschieht dadurch, dass die Menge an Emissionsrechten (Zertifikate) EU-weit begrenzt und jährlich abgesenkt wird, sodass sie bis 2020 um 21% und bis 2030 um 43% niedriger sind als 2005. Die beteiligten Unternehmen können die knappen Zertifikate handeln. Darüber entscheidet sich, in welchem Land und in welchem Sektor CO₂-Emissionen reduziert werden.⁹

Das EU-ETS stellt sicher, dass auf EU-Ebene CO₂-Emissionen reduziert werden, kann aber nicht garantieren, dass diese Reduktion z.B. in Deutschland stattfindet. Für den Schutz des Erdklimas ist jedoch allein ausschlaggebend, dass die EU insgesamt weniger CO₂ emittiert. Sollte die künftige Bundesregierung fordern, dass die Emissionsreduktionen in den deutschen EU-ETS-Sektoren stattfinden müssen, um das deutsche 40%-Klimaziel zu erreichen, unterläuft sie die effiziente Wirkungsweise des EU-ETS, CO₂-Emissionen EU-weit dort einzusparen, wo es besonders günstig ist. Dies verteuert Klimaschutzmaßnahmen unnötig. Daher sollte sich Deutschland grundsätzlich keine nationalen CO₂-Reduktionsziele setzen, die auch die EU-ETS-Sektoren miteinschließen.

Für die nicht am EU-ETS teilnehmenden Sektoren – hierzu zählen insbesondere der Gebäudesektor, der Straßenverkehr und die Landwirtschaft – braucht es hingegen kein eigenes nationales Ziel. Denn für diese gibt es bereits ein EU-weites CO₂-Reduktionsziel bis 2020 von 10% gegenüber 2005, das in Form einer „Lastenteilung“ auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt wurde. Deutschland muss seine CO₂-Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren bis 2020 um 14% gegenüber 2005 reduzieren.¹⁰ 2016 wurde jedoch lediglich eine Reduktion von 5,73% nachgewiesen. Es ist daher möglich, dass Deutschland sein für 2020 gesetztes Ziel verfehlen wird.¹¹

Deutschland sollte sich daher zunächst einmal auf die Erreichung des 14%-Ziels konzentrieren. Dabei sollten verschiedene bereits bestehende Flexibilitätsmechanismen genutzt werden, damit auch in den Nicht-ETS-Sektoren die CO₂-Reduktion länder- und sektorenübergreifend dort erfolgt, wo sie besonders günstig möglich ist. So kann Deutschland überschüssige Emissionseinsparungen aus anderen Mitgliedstaaten einkaufen und sich auf das eigene Emissionsreduktionsziel anrechnen lassen.¹²

⁸ Bonn, M.; Voßwinkel, J. (2015), Mehr Kohärenz beim Klimaschutz Ziele und Mittel in der EU und in Deutschland besser abstimmen, [cepInput 16/2015](#).

⁹ Bonn, M.; Nader, N.; Heitmann, N.; Reichert, G.; Voßwinkel, J. (2014), Die Klima- und Energiepolitik der EU – Stand und Perspektiven, [cepKompas](#), S. 10 ff.

¹⁰ Anhang II Nicht-ETS-Lastenteilung-Entscheidung Nr. 406/2009/EG.

¹¹ European Environment Agency (2017), [Progress towards Member States' greenhouse gas emission targets](#).

¹² Art. 3 Abs. 4 und 5 Nicht-ETS-Lastenteilung-Entscheidung Nr. 406/2009/EG.

3 Sollte ein „Kohleausstieg“ politisch verordnet werden?

Ein politisch verordneter „Kohleausstieg“ durch die Stilllegung von Kohlekraftwerken, wie sie im Rahmen der Sondierungsgespräche diskutiert wird, ist für sich genommen klimapolitisch unwirksam und verschwendet unnötig wirtschaftliche Ressourcen: Da die Gesamtmenge an CO₂-Emissionen im EU-ETS auf EU-Ebene festgelegt wird, führen nationale Maßnahmen – wie der Kohleausstieg – nur zu einer CO₂-Verlagerung in andere Länder oder Wirtschaftssektoren, jedoch nicht zu einer Reduktion von CO₂ in der EU. Selbst wenn die Mitgliedstaaten infolge von nationalen Klimaschutzmaßnahmen künftig eine entsprechende Anzahl an Zertifikaten direkt aus dem Markt nehmen dürfen¹³, ändert dies nichts an der klimapolitischen Unwirksamkeit des Kohleausstiegs. Denn die Klimaschutzwirkung auf EU-Ebene kommt dann nur durch die Löschung der Zertifikate zustande, nicht aber durch die Stilllegung der Kohlekraftwerke. Doch bereits heute kann die Bundesregierung – auch ohne Kohleausstieg – indirekt Zertifikate vom Markt nehmen, indem sie diese aufkauft und löscht.¹⁴

Ein Kohleausstieg ist vor allem aber deshalb abzulehnen, weil er willkürlich ist und dem marktwirtschaftlichen Ansatz des EU-ETS widerspricht, CO₂ dort einzusparen, wo es am kostengünstigsten ist. Damit macht er Klimaschutz unnötig teuer. Statt einen Wettbewerb um die günstigsten CO₂-Vermeidungsoptionen zu fördern, werden beim Kohleausstieg die Betreiber von Kohlekraftwerken innerhalb des EU-ETS überproportional belastet. Dieses Vorgehen ist unbegründet, da eine Tonne CO₂ aus einem Kohlekraftwerk nicht klimaschädlicher ist als eine Tonne CO₂, die von Gaskraftwerken oder Industrieunternehmen emittiert wird.

Es ist zudem abzusehen, dass ein politisch angestrebter Kohleausstieg mit enormen Kosten für die öffentliche Hand verbunden ist. Dies zeigt bereits der 2015 getroffene Beschluss der Bundesregierung, acht Braunkohleblöcke – als Beitrag zur Erreichung des 40%-Klimaziels – sukzessive in eine „Braunkohlereserve“ zu überführen und anschließend stillzulegen. Denn die Betreiber erhalten im Gegenzug bis 2023 Entschädigungen von jährlich 230 Mio. Euro und zusätzlich Abschlussvergütungen bei vorzeitiger Stilllegung der Kraftwerke von bis zu 2 Milliarden Euro.¹⁵ Diese Kosten stehen in keinem Verhältnis zu den jährlich in Deutschland eingesparten 12,5 Mio. Tonnen CO₂, zumal letztere ja ohnehin aufgrund der Begrenzung der Zertifikatmenge im EU-ETS lediglich in andere Mitgliedstaaten verlagert werden, und damit gar keine Klimaschutzwirkung entfalten können.

Die künftige Bundesregierung sollte den 2015 begangenen Fehler nicht wiederholen und eine Stilllegung von Kohlkraftwerksblöcken nicht erneut teuer erkaufen. Wenn der politische Wille zu größeren Klimaschutzanstrengungen besteht, sollte sie die angestrebte CO₂-Reduktion EU-weit dadurch sicherstellen, dass sie zum derzeit günstigsten Preis Zertifikate aufkauft und löscht. Dann entscheidet der Markt, in welchem Land die nötige CO₂-Einsparung realisiert wird.

4 Sollte ein Mindestpreis für Emissionszertifikate eingeführt werden?

Die Einführung eines EU-weiten Mindestpreises für Emissionszertifikate ist eine Möglichkeit, Klimaschutz bei niedrigen Zertifikatpreisen zu intensivieren. Dies geschieht, indem Zertifikate so lange vom Markt genommen werden, bis ihr Preis die Höhe des Mindestpreises erreicht.¹⁶

Für einen EU-weiten Mindestpreis für Emissionszertifikate spricht, dass es durch ihn zu tatsächlichen CO₂-Emissionseinsparungen in der EU kommen kann. Gegen ihn spricht, dass er den Preis für die CO₂-Emissionen in der EU steigert und damit die Gefahr einer Verlagerung der CO₂-intensiven Produktion aus

¹³ Darauf haben sich am 9. November 2017 die Unterhändler des Europäischen Parlaments und des Rats im Rahmen der „Trilog-Verhandlungen“ zur Reform der EU-ETS-Richtlinie 2009/28/EG für die Zeit nach 2020 geeinigt.

¹⁴ Deutscher Bundestag (2016), [Beteiligung der Mitgliedstaaten am europäischen Emissionszertifikatehandel](#).

¹⁵ Döschner, J., [Was bringt die „Klimareserve“?](#), Tagesschau vom 4. November 2017.

¹⁶ Bonn, M., Voßwinkel, J. (2016), CO₂-Mindestpreis – Fluch oder Segen der EU-Klimapolitik?, [ceplnput 5/2017](#).

der EU in Drittstaaten („Carbon-Leakage“) erhöht.¹⁷ Wenn die in Drittstaaten verlagerte Produktion CO₂-intensiver ist als in der EU, führt durch den Mindestpreis ausgelöstes Carbon-Leakage sogar dazu, dass die weltweiten CO₂-Emissionen steigen.

Ob künftig ein Mindestpreis für Emissionszertifikate eingeführt werden soll, ist letztlich eine klimapolitische Entscheidung, die von der EU und ihren Mitgliedstaaten getroffen werden muss. Jedoch haben sich erst im November 2017 das Europäische Parlament und der Rat auf die zukünftige Ausgestaltung des EU-ETS ab 2021 geeinigt, ohne dabei eine Regelung zu einem CO₂-Mindestpreis festzulegen. Daher sollte sich die künftige Bundesregierung nicht für einen Mindestpreis verkämpfen, sondern sich im Rahmen der G-20 und bei künftigen Weltklimakonferenzen für eine weltweite Angleichung der CO₂-Bepreisung einsetzen.¹⁸

5 Sollten Fahrzeuge mit Verbrennungsmotoren verboten werden?

Die Grünen haben vor der Bundestagswahl ein Verbot von Neuzulassungen von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor bis 2030 gefordert. CDU/CSU und FDP haben sich hingegen dafür ausgesprochen, die Einführung eines Emissionshandelssystems auch für den Straßenverkehr zu prüfen.¹⁹

Ein mit einem konkreten Datum versehenes Verbot einer Neuzulassung von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor kann zwar einen planbaren Ausbaupfad für alternative Antriebssysteme – wie die Elektromobilität – im Straßenverkehr ermöglichen, greift aber massiv in die Wahlfreiheit der Bürger und die unternehmerische Freiheit ein. Ein solches Verbot ist zudem keine effiziente und technologieneutrale Maßnahme, da sie CO₂-Emissionen im Straßenverkehr je nach Zeitpunkt der Zulassung der Fahrzeuge unterschiedlich regelt und somit den Wettbewerb um die günstigsten CO₂-Vermeidungsoptionen im Straßenverkehr schwächt. Es hat insbesondere keinen Einfluss darauf, wie häufig und effizient die bereits zugelassenen und damit nicht von dem Verbot betroffenen Fahrzeuge genutzt werden. Auch erhöht sich dadurch nicht die sektorübergreifende Effizienz beim Klimaschutz.

Eine Möglichkeit für mehr Effektivität und Effizienz im Klimaschutz bietet die Einbeziehung des nationalen Verkehrssektors in das EU-ETS oder die Einrichtung eines nationalen ETS für den Verkehrssektor. Dabei bietet sich aus Praktikabilitätsgründen ein „Upstream-Ansatz“ an, bei dem nicht die vielen Autofahrer, sondern nur die Kraftstofflieferanten Zertifikate erwerben müssen. Die Kraftstofflieferanten geben die ihnen dadurch entstehenden Kosten über den Kraftstoffpreis an die Autofahrer weiter, wodurch diese Anreize haben, weniger Kraftstoff und damit weniger CO₂ zu emittieren.²⁰

Die nationale Einbeziehung des Verkehrssektors in das EU-ETS ist bereits nach geltendem EU-Recht möglich. So sieht Artikel 24 Abs. 1 der EU-ETS-Richtlinie [2003/87/EG] ausdrücklich vor, dass Mitgliedstaaten mit Billigung der EU-Kommission den Handel mit Emissionszertifikaten auf bislang nicht erfasste Tätigkeiten – wie den Straßenverkehr – ausweiten können. Darüber hinaus stellt Erwägungsgrund 16 der EU-ETS-Richtlinie klar, dass die Mitgliedstaaten dafür alternativ auch nationale Emissionshandelssysteme einführen können, die nicht mit dem EU-ETS verbunden sind. Auf diese Möglichkeiten, CO₂-Emissionen des Verkehrssektors zu reduzieren, hatte der Europäische Rat zuletzt 2014 auch nachdrücklich hingewiesen.²¹

¹⁷ Bonn, M., Reichert, G., Voßwinkel, J. (2016), Carbon Leakage – Reform des EU-Emissionshandels ab 2021 und globaler Klimaschutz, [ceplnput 4/2016](#).

¹⁸ Bonn, M., Menner, M., Voßwinkel, J. (2017), Globalisierung des Klimaschutzes – Wege zu einer weltweiten Angleichung der CO₂-Bepreisung, [ceplnput 7/2017](#).

¹⁹ „Emissionshandel ausweiten, Stromsteuer senken – Trotz Annäherung in den Sondierungsgesprächen trennen Union, FDP und Grüne noch viele wichtige Details“, FAZ vom 14. November 2017, S. 17.

²⁰ Nader, N.; Reichert, G. (2015), Erweitert den Emissionshandel! – Effektive und effiziente Reduktion von Treibhausgasen im Straßenverkehr, [ceplnput 5/2015](#).

²¹ Europäischer Rat, Schlussfolgerungen vom 24. Oktober 2014, Dok. EUCO 169/14, Rn. 2.13.

Die Einbeziehung des Straßenverkehrs in das EU-ETS und auch die Einrichtung eines nationalen ETS für den Straßenverkehr würden die Gesamtemissionen im Straßenverkehr wirksam begrenzen, das Fahrverhalten als Beitrag zu Emissionsreduktionen berücksichtigen und nicht nur auf Neufahrzeuge abzielen. In diesem System gibt der Gesetzgeber nur den Fahrplan vor und die Marktakteure suchen nach Wegen zu dessen Einhaltung. Welche technischen oder organisatorischen Lösungen sie dafür wählen, ist aber ihnen überlassen.

6 Klimapolitische Empfehlungen

Zentrale klimapolitische Fragen, die derzeit in den Sondierungsgesprächen zwischen CDU/CSU, FDP und Grünen zur Bildung einer neuen Bundesregierung diskutiert werden, sind mit Blick auf die Rahmenbedingungen der EU-Klimapolitik wie folgt zu bewerten:

- **Sollte ein spezifisch deutsches Klimaziel weiterverfolgt werden?**

Die künftige Bundesregierung sollte nicht an dem freiwilligen nationalen 40%- Klimaziel festhalten, da sie dessen Einhaltung aufgrund der übergeordneten Regulierung durch das EU-ETS ohnehin nicht kontrollieren kann. Stattdessen sollte sie sich auf die Einhaltung des EU-rechtlich verbindlichen deutschen Ziels konzentrieren, die CO₂-Emissionen in den Nicht-ETS-Sektoren bis 2020 um 14% gegenüber 2005 zu senken.

- **Sollte ein „Kohleausstieg“ politisch verordnet werden?**

Die künftige Bundesregierung sollte auf einen politisch verordneten Kohleausstieg verzichten. Denn er ist für sich genommen klimapolitisch unwirksam und verschwendet unnötig wirtschaftliche Ressourcen. Stattdessen sollte sie – sofern der politische Wille zu noch mehr Klimaschutz besteht – Emissionszertifikate aufkaufen und löschen.

- **Sollte ein CO₂-Mindestpreis für Emissionszertifikate eingeführt werden?**

Ein EU-weiter CO₂-Mindestpreis für Emissionszertifikate kann zu tatsächlichen CO₂-Einsparungen führen. Allerdings erhöht er auch die Gefahr einer Verlagerung der CO₂-Emissionen aus der EU in Drittstaaten. Die vor wenigen Tagen beschlossene Ausgestaltung des EU-ETS ab 2021 sieht keine Regelung zu einem CO₂-Mindestpreis vor. Aus diesen Gründen sollte sich die künftige Bundesregierung nicht für einen Mindestpreis verkämpfen, sondern sich primär für eine weltweite Angleichung der CO₂-Bepreisung einsetzen.

- **Sollten Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor verboten werden?**

Die künftige Bundesregierung sollte Verbote bestimmter Antriebstechnologien unterlassen. Um den Wettbewerb um die günstigsten CO₂-Vermeidungsoptionen über alle Sektoren hinweg zu stärken, sollte sie den Straßenverkehr in ein Emissionshandelssystem einbeziehen.