

3.4 Die Verbindlichkeit der deutschen und internationalen Klimaziele

Eine Reihe von Zielen und Instrumenten in der deutschen Energiepolitik werden mit völkerrechtlicher Verbindlichkeit deutscher Zusagen im Pariser Klimaschutzabkommen begründet. Im Pariser Klimaschutzabkommen von 2015 ist hingegen allein die unter dem Dach der EU-28 eingegangene Zusage völkerrechtlich verbindlich, gemeinsam die Treibhausgasemissionen der EU bis 2030 gegenüber 1990 um 40 % zu senken.

Internationale rechtsverbindliche Ziele

Die EU-28 verpflichtet sich als Ganzes und jeder einzelne Mitgliedstaat individuell, dieses gemeinsame EU-Ziel einzuhalten. Der an die UNFCCC übermittelte Beitrag Deutschlands, wie der aller anderen Mitgliedstaaten auch, beschränkt sich daher allein auf die Meldung der gemeinsamen EU-28 Beiträge.¹

Wie sich der Austritt Großbritanniens als zweitgrößte europäische Volkswirtschaft auf die Zusage der EU auswirken wird, ist offen. Diese Folgen werden ebenso im Rahmen der BREXIT-Verhandlungen geklärt, wie auch mögliche Konsequenzen für den europäischen Emissionshandel.

➔ Das Kyoto-Ziel wurde bereits 2016 übererfüllt

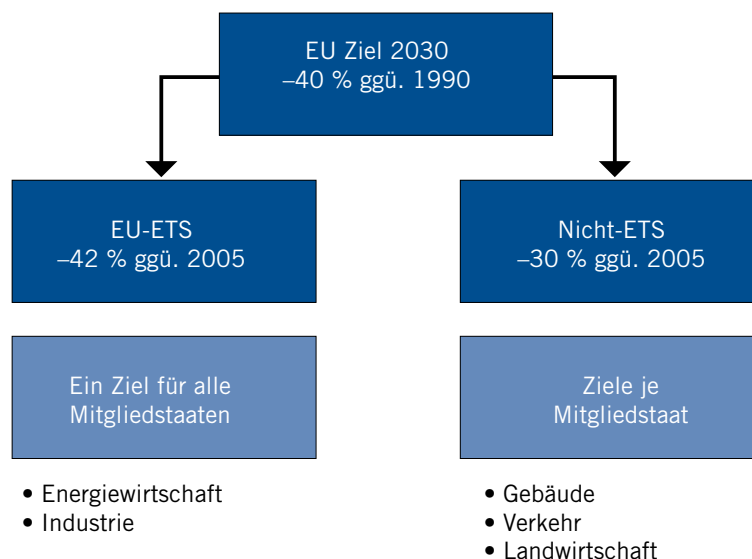
Neben dem Pariser Klimaabkommen ist auch das im Rahmen des Kyoto-Abkommens beschlossene 2020-Klimaziel der EU von –20 % Treibhausgasemissionen gegenüber 1990 völkerrechtlich verbindlich. Die EU-28 hat dieses Kyoto-Ziel bereits 2016 nicht nur vorzeitig erreicht, sondern mit –23 % übererfüllt.

Aufteilung der verbindlichen EU-Klimaziele...

Die verbindlichen EU-Klimaziele für die Jahre 2020 und 2030 werden innerhalb der EU auf den EU-Emissionshandel (EU-ETS) und die nicht vom Emissionshandel (Nicht-ETS) erfassten Sektoren verteilt, wie die untenstehende Grafik vereinfacht darstellt.

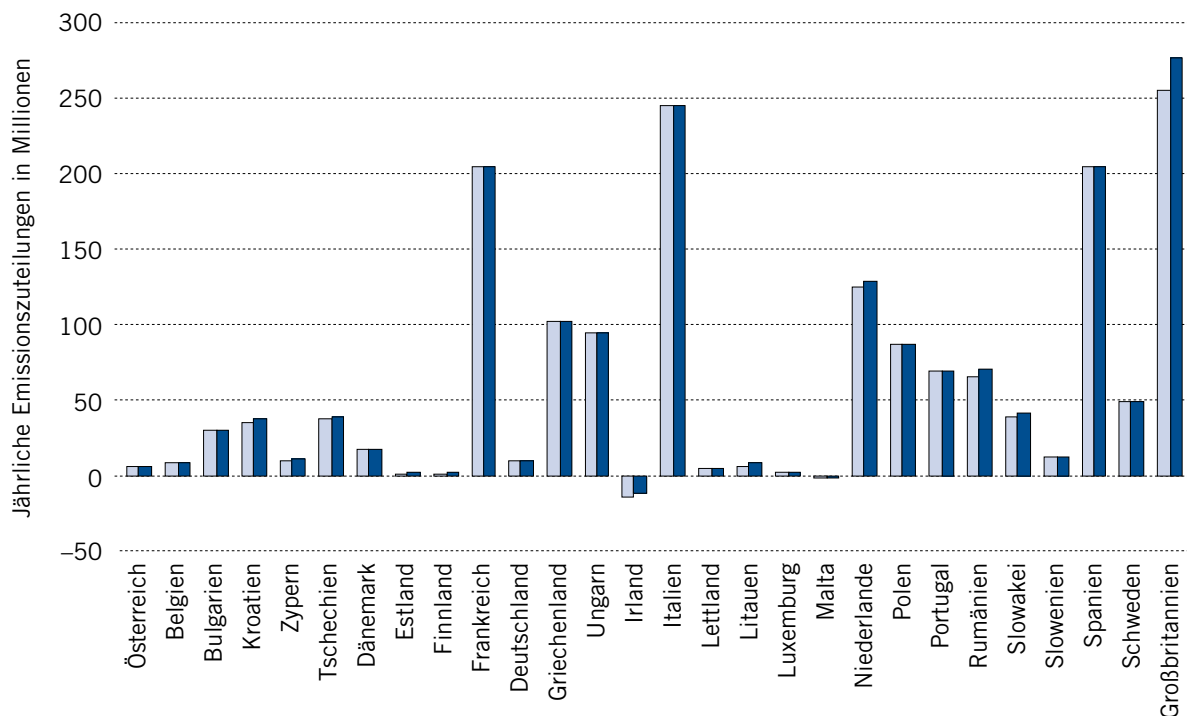
¹ Die Beiträge werden dabei als sogenannte NDC („nationally determined contributions“) gemeldet. <http://www4.unfccc.int/ndcregistry/Pages/All.aspx>

Abbildung 3.18: Übersicht der EU-Klimaziele nach ETS und Nicht-ETS Sektoren



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 3.19: Projizierte kumulierte Überschüsse der Nicht-Emissionshandelssektoren 2013–2020



- Kumulierter Überschuss aller jährlichen Emissionszuteilungen im Szenario „Mit existierenden Maßnahmen“ für 2013–2020
- Kumulierter Überschuss aller jährlichen Emissionszuteilungen im Szenario „Mit zusätzlichen Maßnahmen“ für 2013–2020

Quelle: EEA, November 2017

... auf den EU-Emissionshandel

Dabei wurde das Ziel im EU-Emissionshandel bewusst nicht auf die Ebene der Mitgliedstaaten heruntergebrochen und länderspezifisch festgelegt. Starre Ländervorgaben widersprechen dem Prinzip des Cap & Trade und der kosteneffizienten Emissionsreduktion innerhalb des Binnenmarktes.

Der Emissionshandel sorgt dafür, dass in den enthaltenen Sektoren europaweit nicht mehr emittiert werden kann, als an Zertifikaten ausgegeben wird. Durch die jährlich sinkende Emissionsobergrenze wird die angestrebte Minderung von –21 % in 2020 bzw. –43 % in 2030 (Bezugsjahr 2005) sicher eingehalten. Eine Zielverfehlung ist durch die Mechanik des EU-Emissionshandels ausgeschlossen, unabhängig von den Emissionsminderungsbeiträgen der jeweiligen Mitgliedstaaten.

➔ Eine zielgerichtete und effiziente Emissionssenkung wird durch den Emissionshandel gewährleistet.

Das Emissionshandelsziel für 2020 von –21 % Treibhausgasemissionen gegenüber dem Jahr 2005 wurde bereits im Jahr 2016 mit –26 % übererfüllt. Würde die bisherige jährliche Minderungsrate beibehalten, wird auch das Ziel für 2030 mit –43 % gegenüber 2005 mehr als erreicht werden.

Der Emissionshandel ist ein Mengensteuerungsinstrument, der Zertifikatepreis ergibt sich aus Angebot und Nachfrage. Aufgrund der frühzeitigen Zielerreichung für 2020 ist es daher wenig verwunderlich, dass sich die von

Tabelle 3.1: International verbindliche Ziele

International verbindliche Ziele (ggü. 2005)	Zielerreichung 2016	Kyoto-Ziel 2020	EU Beitrag zum Paris-Ziel 2030
EU-28 (hier ggü. 1990)	-23 %	-20 %	-40 %
EU-Emissionshandel (EU-ETS)	-26 %	-21 %	-43 %
Nicht EU-Emissionshandel EU (ESD/ESR)	-11 %	-10 %	-30 %
Nicht Emissionshandel Deutschland (ESD/ESR)	-6 %	-14 %	-38 %

Quelle: Eigene Darstellung

diversen Stakeholdern erwarteten Zertifikatepreise von 30 bis 70 €/t CO₂ nicht im Markt zeigen.

... auf den Nicht-Emissionshandel

Um die Gesamtminderung der verbindlichen EU-Ziele sicherzustellen, muss in den nicht vom EU-Emissionshandel erfassten Sektoren eine Treibhausgasreduktion von 10 % bis 2020 und 30 % bis 2030 (Bezugsjahr 2005) erbracht werden. Zur Erreichung dieser Ziele gibt es aktuell kein europäisches Instrument analog zum EU-ETS. Daher werden diese EU-Ziele im Rahmen der „Effort Sharing Decision“ (ESD) auf die Mitgliedstaaten heruntergebrochen. Diese nationalen Ziele sind rechtlich verbindlich, aber die zur Erreichung einzuführenden Instrumente und die jeweiligen Beiträge der einzelnen Sektoren liegen im Ermessen der Mitgliedstaaten.

Deutschland ist verpflichtet, seine Emissionen in den Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels (i. W. Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft) bis 2020 um insgesamt -14 % (Bezugsjahr 2005) zu senken. Emissionsminderungen aus emissionshandelspflichtigen Anlagen der Industrie oder Energiewirtschaft können hierfür nicht angerechnet werden. Dies bedeutet, dass ein Kohleausstieg der Bundesregierung nicht bei der Erreichung ihrer verbindlichen ESD-Ziele hilft.

→ Isolierte, sektorspezifische Maßnahmen verfehlen bisher ihre Wirkung

Auf Basis des aktuellen Projektionsberichts des BMUB erwartet die Europäische Umweltagentur (EEA) zwar, dass Deutschland das verbindliche ESD-Ziel bis 2020 einhalten wird. Nur Irland würde sein Ziel verfehlen.

Im Jahr 2016 hatte Deutschland seine Emissionen außerhalb des Emissionshandels aber erst um -6 % reduziert. Die seit Jahren weitgehend stabile Entwicklung in den drei Sektoren Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft, die weiterhin robuste Konjunktur, das Bevölkerungswachstum und die große Systemträchtigkeit bei politischen Eingriffen in diese Sektoren lässt nicht erwarten, dass die Deckungslücke von weiteren 8 % bis 2020 geschlossen werden kann.

Deutschland wird diese Lücke absehbar nur durch den zulässigen Zukauf von Emissionsminderungen aus anderen Mitgliedstaaten, welche ihre ESD-Ziele übererfüllen, schließen können. Für die Jahre 2017 und 2018 profitiert Deutschland noch von frühzeitigen, Emissionsminderungen im Nicht-Emissionshandel und kann einen Zukaufbedarf vermeiden.

Bis 2020 muss aber eine Deckungslücke von wahrscheinlich fast 80 Mio. t CO₂ durch Zukauf geschlossen werden. Bei einem angenommenen Zertifikatspreis von 10 €/t CO₂ müsste der Steuerzahler dafür insgesamt 800 Mio. € aufbringen.²

Diese Situation in den Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels wird sich in Zukunft noch erheblich verschärfen: In der Periode 2021 bis 2030 muss Deutschland seine Emissionen in diesen Sektoren aufgrund der Effort Sharing Regulation (ESR) um 38 % bis 2030 (Basisjahr 2005) senken. Das bedeutet: Die jährliche Minderungsrate in den betroffenen Sektoren steigt von bisher unter 1 % p.a. auf nunmehr 2,4 % p.a. an. Zusätzlich muss Deutschland die bis 2020 auflaufenden Minderungsdefizite aufholen bzw. kompensieren.

² Die Kosten für diese Zukäufe sind aufgrund des bestehenden Gesamtüberschusses in der EU-28 von voraussichtlich mehr als 1.000 Mio. t CO₂ aber noch überschaubar.

Tabelle 3.2: Deutsche Selbstverpflichtungen

Deutsche Selbstverpflichtungen (ggü. 1990)	Zielerreichung 2016	Ziel 2020	Ziel 2030
Deutschland	-27,6 %	-40 %	-55 %
Deutsche Energiewirtschaft ³	-28,3 %		-61 bis -62 %

Quelle: Eigene Darstellung

Bei jährlichen Zielverfehlungen Deutschlands drohen Strafen von zusätzlich 8 % der Zielverfehlung. Gleichzeitig wird der Zukauf von Emissionsrechten anderer Mitgliedstaaten zukünftig deutlich schwerer fallen. Da die überschüssigen Emissionsminderungen der ESD bis 2020 ihre Gültigkeit für die Periode der ESR von 2021 bis 2030 verlieren, werden andere Mitgliedstaaten ihre ab 2021 zusätzlich erzielten Emissionsminderungen kaum weiterverkaufen wollen und stattdessen für ihre eigene Zielerfüllung in späteren Jahre ansparen.

Nationale Ziele für Deutschland

Neben den verbindlichen europäischen Zielen werden die nationalen Klimaschutzziele Deutschlands immer wieder politisch in den Fokus gerückt. Diese sind aber für die internationalen Klimaschutzabkommen nicht rechtlich verbindlich.

Frühere Bundesregierungen haben sich freiwillig politisch selbst dazu verpflichtet, Deutschlands Treibhausgasemissionen bis 2020 gegenüber dem Basisjahr 1990 um mindestens 40 % zu reduzieren. Hierbei war das deutsche -40 %-Ziel anfänglich daran gebunden, dass die EU ihr Klimaziel im Falle des Abschlusses eines entsprechend ambitionierten internationalen Klimaabkommens von -20 auf -30 % anhebt, was aber nicht geschah. Erst als die von CDU/CSU und FDP geführte Bundesregierung mit dem Energiekonzept 2010 die Laufzeitverlängerung der deutschen Kernkraftwerke beschloss, wurde diese Konditionierung aufgegeben. Nach dem Reaktorunglück in Fukushima wurde zwar die kurz zuvor beschlossene Laufzeitverlängerung, nicht aber das -40 %-Klimaziel revidiert.

Das dem „Klimaschutzplan 2050“ zugrunde liegende deutsche Reduktionsziel von -55 % bis 2030 ist ebenso eine freiwillige politische Selbstverpflichtung. Es wurde abgeleitet aus dem deutschen -40 % Ziel in 2020 und dem -80 % bis -95 %-Ziel in 2050.

Das deutsche 2030-Klimaschutzziel ist international rechtlich nicht verbindlich. Die Bundesregierung kann die deutschen Reduktionsziele auch jederzeit ändern, wogegen die Reduktionsbeiträge nach dem Pariser Klimaschutzabkommen bei den Bestandsaufnahmen alle 5 Jahre nur erhöht werden dürfen. Somit ist das deutsche 2030-Klimaschutzziel keine zwingende Ableitung zur Erfüllung des Pariser Klimaabkommens. Dennoch hat die Bundesregierung das Ziel im „Klimaschutzplan 2050“ auf Sektorenziele für 2030 heruntergebrochen, um einen weiteren nationalen Beitrag zur COP 22 in Marrakesch vortragen und damit politische Signale senden zu können.

Fazit

Die europäischen Ziele im Bereich des EU-Emissionshandels werden verbindlich und zielgenau erreicht. Mit den Sektorzielen im Klimaschutzplan 2050 hat die Bundesregierung für die Sektoren Energiewirtschaft und Industrie eine Doppelregulierung zum EU-Emissionshandel bewusst in Kauf genommen.

Handlungsbedarf besteht bei den Sektoren außerhalb des EU-Emissionshandels. Hier wird Deutschland seine europarechtlich verbindlichen Ziele verfehlen und gezwungen sein, erhebliche Haushaltsmittel für die Zielerfüllung aufzuwenden.

Die neue Bundesregierung muss ihre Anstrengungen neu fokussieren und auf die Bereiche Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft kanalisieren, bei denen echter und nicht nur symbolischer Handlungsbedarf besteht.

³ Nach Abgrenzung des Umweltbundesamtes.