

Konfliktfeld Klimaneutralität – Ausgestaltung des EU-Nullemissionsziels und Folgen für Deutschland

Oliver Geden und Felix Schenuit

Ob die klimapolitische Langfrist-Strategie der Europäischen Union das Ziel der Treibhausgas-Neutralität bis 2050 enthalten wird, ist derzeit Gegenstand intensiver Verhandlungen. Drei Fragen bleiben in der Debatte bislang unterbelichtet: Erstens, was wird aus den differenzierten Reduktionspflichten der Mitgliedstaaten? Zweitens, wie beeinflusst eine neue Zielvorgabe für 2050 das bisherige EU-Klimaziel für 2030? Drittens, welche Folgen haben diese Entscheidungen für die deutsche Klimapolitik?

Seit 1990 hat die EU ihre Treibhausgas-Emissionen um 23 % gesenkt. Damit liegt sie im Vergleich der westlichen Industriestaaten weit vorne. Auch das im Rahmen des Paris-Abkommens für 2030 eingereichte EU-Reduktionsziel von mindestens 40 % ist vergleichsweise ambitioniert. 2018 wurden mehrere einschlägige Gesetzgebungsverfahren abgeschlossen – für den EU-weiten Emissionshandel (ETS-Richtlinie), für die mitgliedstaatlichen Ziele bei nicht vom ETS abgedeckten Sektoren wie Verkehr, Gebäude und Landwirtschaft (Lastenteilungs-Verordnung) und für die Neuregelung bei Emissionen aus Landnutzung und Forstwirtschaft (LULUCF-Verordnung).

Angesichts dieser Schritte ist es sehr wahrscheinlich, dass das EU-Klimaziel 2030 erreicht wird. Sollten auch die nur bedingt verbindlichen Ziele bei der Verbesserung der Energieeffizienz und beim Anteil der erneuerbaren Energien verwirklicht werden, ließe sich nach Berechnungen der Europäischen Kommission bis 2030 sogar eine Reduktion von etwa 45 % schaffen [1].

Globaler Kontext

Die EU hat sich 2015 in Paris verpflichtet, bis 2020 eine langfristige Emissionsminderungsstrategie vorzulegen. Zugleich besteht die Erwartung, dass die EU das im Paris-Abkommen angelegte Versprechen mit Leben erfüllt, die nationalen Beiträge zum globalen Klimaschutz (Nationally Determined Contributions, NDC) sukzessive zu erhöhen. Nur so kann die Hoffnung aufrechterhalten werden, dass sich die Welt von ihrem derzeitigen Kurs auf einen Temperaturanstieg von 3 bis 3,5 Grad Celsius (°C) bis zum Jahr 2100 in Richtung des in Paris vereinbarten Zielkorridors von 1,5 bis 2 °C bewegt. Folgt



In der politischen Debatte hat das Ziel der „Klimaneutralität“ seit der Verabschiedung des Paris-Abkommens und insbesondere nach der Veröffentlichung des IPCC-Sonderberichtes zu einer Erwärmung von 1,5 Grad viel Aufmerksamkeit erfahren
Bild Adobe Stock

man dem 2018 erschienenen 1,5-Grad-Sonderbericht des Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC SR1.5), so müssen die weltweiten Emissionen in den kommenden Jahrzehnten rechnerisch auf null sinken [2].

Dabei würden Restemissionen, die sich nicht oder nur sehr schwer eliminieren lassen (etwa aus der Landwirtschaft, der Stahl- und Zementindustrie oder dem Luftverkehr) durch „negative Emissionen“ ausgeglichen, sei es mit biologischen oder mit technischen Methoden [3]. Betrachtet man nur die Emissionen von Kohlendioxid (CO₂), so müssten diese weltweit bis 2050 auf „Netto-Null“ reduziert werden. Für die wesentlich anspruchsvollere Senkung aller Treibhausgase (THG) auf Netto-Null gibt der IPCC SR1.5 das Zieljahr 2067 an (siehe Tab.). Dies erklärt sich dadurch, dass Methan- und Lachgasemissionen aus der Landwirtschaft nicht eliminiert werden können, sondern durch

negative Emissionen ausbalanciert werden müssen, was aufgrund der sehr hohen Volumina mehr Zeit in Anspruch nehmen wird.

In der politischen Debatte hat das Ziel der „Klimaneutralität“ seit der Verabschiedung des Paris-Abkommens und insbesondere nach der Veröffentlichung des IPCC SR1.5 viel Aufmerksamkeit erfahren. Zivilgesellschaftliche Akteure wie z.B. Fridays for Future und Umweltverbände fordern seitdem öffentlichkeitswirksam Klimaneutralitätsziele. Einige Staaten, Unternehmen und öffentliche Institutionen haben sich zuletzt bereits derartige Neutralitätsziele gesetzt. Häufig bleibt dabei jedoch im Unklaren, wofür Klimaneutralität genau steht und welche Annahmen den entsprechenden Zielformulierungen jeweils zugrundeliegen. Nicht nur der Unterschied zwischen Treibhausgas- bzw. CO₂-Neutralität spielt hier eine Rolle. Auch die Frage, inwieweit Zertifikate

Tab.: Paris-kompatible Zieljahre für das Erreichen von netto Null-Emissionen

	nur CO ₂ (global, IPCC SR 1.5 ¹⁾)	alle THG (global, IPCC SR 1.5 ¹⁾)	alle THG (EU, Kommission ²⁾)
1,5 °C	2050	2067	2050
2 °C	2070-2085	nach 2100	etwa 2060 ³⁾

¹⁾ IPCC, Special Report "Global Warming of 1.5 °C", Table 2.4
²⁾ European Commission, "In-Depth Analysis in Support of the Commission Communication COM(2018) 773"
³⁾ Wert basiert auf Fortschreibung des Emissionsminderungspfads von 80-95 % bis 2050

für Emissionseinsparungen aus anderen Ländern oder Sektoren angerechnet werden können, wird unterschiedlich oder gar nicht beantwortet. Zudem bleibt häufig unklar, in welchem Umfang negative Emissionen nötig sein werden, um verbleibende fossile Reste-missionen auszugleichen.

Eröffnet wurde die europäische Debatte Ende 2018, mit einem Entwurf der Juncker-Kommission für eine langfristige Klimastraategie [4]. Darin schlägt sie vor, das europäische Treibhausgas(THG)-Reduktionsziel 2050 von derzeit 80-95 % auf netto 100 % zu erhöhen, also „treibhausgasneutral“ bzw. „klimaneutral“ zu werden. Die Kommission achtete hier in dreifacher Weise darauf, politische Widerstände zu minimieren. Anders als bei den 2011 vorgelegten klima- und energiepolitischen „Roadmaps“ für das Jahr 2050, die Polen durch ein Veto blockierte, werden die Mitgliedstaaten nicht formell über die Mitteilung der Kommission abstimmen. Das Kommissionsdokument gilt nur als Strategie-Entwurf, auf dessen Basis der Rat der EU seine eigenen Vorstellungen entwickeln und schließlich an die Vereinten Nationen (VN) melden soll.

Ferner spricht sich die Kommission zwar für ein „Nullemissionsziel“ 2050 aus, erklärt aber auch den derzeit gültigen Zielkorridor von 80-95 % für Paris-kompatibel. Nach Auffassung der Kommission entspricht das bisherige Ziel einem fairen Beitrag der EU, um den oberen Rand des globalen Zielkorridors von 1,5-2 °C zu erreichen, während das vorgeschlagene Nullemissionsziel bis 2050 den unteren Rand anvisiert. Zudem vermeidet es der Vorschlag der Juncker-Kommission, aus der Präferenz für eine Netto-Reduktion von 100 % bis 2050 den naheliegenden Schluss abzuleiten, dass dann auch das EU-Klimaziel für 2030 verschärft werden müsste.

Europäischer Rat als Weichensteller

Auch wenn das Europäische Parlament (EP) schon Anfang 2018 ein Nullemissionsziel für 2050 gefordert hat, bleiben die Abgeordneten bei der nun anstehenden Grundsatzentscheidung erst einmal außen vor. Weitreichende strategische Weichenstellungen wie jene über ein EU-Klimaziel werden im Europäischen Rat vorgenommen, im Konsens der Staats- und Regierungschefs. Auch über das bei den VN einzureichende Strategiedokument entscheiden allein die Mitgliedstaaten. Erst bei Gesetzgebungsverfahren zur Anpassung der klimapolitisch zentralen Richtlinien und Verordnungen bis 2030 kommt das EP ins Spiel, und zwar als gleichberechtigter Ko-Gesetzgeber. Im Rat der EU würden die Mitgliedstaaten zudem nicht im Konsens, sondern mit qualifizierter Mehrheit entscheiden.

Beim Treffen des Europäischen Rats im Juni 2019 ist ein Konsens vor allem am Widerstand von Polen, Tschechien und Ungarn gescheitert. Sie fordern unter anderem mehr Zeit für eingehende nationale Wirkungsanalysen und drängen auf politische Zugeständnisse seitens der EU bzw. der klimapolitisch progressiveren Mitgliedstaaten. Allerdings haben sich im Juni bereits die allermeisten Regierungen explizit hinter den Vorschlag der Kommission gestellt, und in einigen Mitgliedstaaten – etwa Schweden, Großbritannien und Frankreich – sind bereits nationale Nullemissionsziele für spätestens 2050 verabschiedet worden. Insofern ist davon auszugehen, dass der Europäische Rat bei einem seiner regulären Gipfel Ende 2019 oder Anfang 2020 zu einer Einigung kommen wird. Dafür spricht auch, dass sich in Paris alle EU-Staaten zu dem Ziel bekannten, „in der zweiten Hälfte dieses Jahrhunderts“ netto Nullemissionen zu erreichen.

Elemente des Verhandlungspakets

Der Europäische Rat muss im Kern nur ein neues Langfrist-Klimaziel beschließen. Die Ausarbeitung und Verabschiedung der 2020 an die VN zu meldenden Strategie bleibt dem Rat der Umweltminister überlassen. Für die dabei entstehenden Dokumente gibt es kein vorgegebenes Format. Den Mitgliedstaaten eröffnen sich so Spielräume, um politische Schwerpunkte zu setzen und bei vorläufig unüberwindbaren Dissenspunkten bewusste Auslassungen vorzunehmen. Politisch weit aus gewichtiger ist der Prozess im Europäischen Rat. Dort wird es nicht nur darauf ankommen, für welches konkrete Zieljahr sich die Staats- und Regierungschefs entscheiden, sondern auch, was sie ergänzend zur künftigen Umsetzung festlegen.

Im Zentrum werden zwei Grundsatzfragen stehen. Welches Maß an Differenzierung zwischen Mitgliedstaaten ist langfristig noch möglich und vertretbar (**Konvergenz**)? Wie verhalten sich politisch attraktive und klimawissenschaftlich gebotene Langfristziele zur immer noch wenig ausgeprägten Bereitschaft, kurz- bis mittelfristig auch entsprechende Maßnahmen umzusetzen (**Konsistenz**)?

Zieljahr

Nach dem Verlauf der bisherigen Debatte scheint eine Einigung auf ein Nullemissionsziel für 2050 naheliegend. Ein späteres Zieljahr oder ein Zielkorridor (etwa 2050-2060) ist von Polen und seinen Verbündeten noch nicht ins Spiel gebracht worden, obgleich 2055 oder 2060 laut Kommission noch als „Paris-kompatibel“ gelten könnte. Dieser Einschätzung wird von Umweltverbänden energisch widersprochen; sie fordern meist ein Zieljahr 2040. Dass die EU aufgrund ihrer historischen Verantwortung und ihrer ökonomischen Kapazitäten den Status der THG-Neutralität früher erreichen muss als der globale Durchschnitt, ist unter den klimapolitischen Akteuren in Europa unbestritten.

Optionen der Differenzierung

Als Mindestvoraussetzung für ihre Zustimmung zu einem Netto-Nullemissionsziel fordern Polen, Tschechien und Ungarn bereits jetzt finanzielle Unterstützung. Eine enge

Verknüpfung der Entscheidung über die Langfrist-Klimastrategie mit den laufenden Verhandlungen über den kommenden Mehrjährigen Finanzrahmen der EU (2021-2027) dürfte den Beschluss über ein neues Klimaziel weiter verzögern, rechnet doch niemand mit einem Abschluss der Haushaltsverhandlungen vor Anfang 2020.

Die osteuropäischen Staaten könnten unabhängig davon auch versuchen, die bislang gültige Differenzierung der nationalen Ziele jenseits des Emissionshandels bis zur Mitte des Jahrhunderts weiter aufrecht zu erhalten, wie von Polen bereits angedeutet. Dies würde bedeuten, dass die EU als Ganzes zwar „Netto Null“ bis 2050 anstrebt, die osteuropäischen Staaten zu diesem Zeitpunkt aber noch „über Null“ lägen. Ihre höheren Emissionsniveaus könnten dadurch ausgeglichen werden, dass Vorreiterstaaten aus Nord- und Westeuropa 2050 bereits eine „netto negative“ Bilanz aufweisen, der Atmosphäre also mehr CO₂ entziehen als zuführen.

Technologisch ist dies durchaus denkbar, politisch in den betroffenen Ländern aber nur schwer vermittelbar, denn es würde nicht nur bedeuten, dass Nord- und Westeuropa nach wie vor „mehr“ in den Klimaschutz investiert, sondern in der breiten Öffentlichkeit der alten EU-Staaten wohl so wahrgenommen werden, dass man die Mehremissionen Osteuropas durch eigene Negativemissionen ausgleichen muss. Eine anhaltende Differenzierung würde in Nord- und Westeuropa nicht nur massive Aufforstungsmaßnahmen erfordern, sondern auch den Einsatz spezifischer Negativemissions-Technologien. Dazu zählen etwa die Direktabscheidung von CO₂ aus der Umgebungsluft samt anschließender unterirdischer Speicherung oder die energetische Verwertung von Biomasse mit Abscheidung und Speicherung des CO₂.

Eine weitere Möglichkeit der Differenzierung liegt in der Nutzung von Flexibilitätsmechanismen innerhalb Europas [5]. In den 2018 verabschiedeten EU-Rechtsakten wurde festgelegt, dass ab 2021 erstmals nationale Verpflichtungen jenseits des ETS in begrenztem Umfang durch „negative Emissionen“ ausgeglichen werden können. Diese Möglichkeit ergibt sich aus einer Flexibilität zwischen der – mit der LULUCF-Verordnung neu geschaffenen – dritten Säule der EU-Klimapolitik und

der Verordnung zur Lastenteilung. Sie erlaubt den Mitgliedstaaten, primär in der Forstwirtschaft generierte „Nettoabbaueinheiten“ zur Erreichung der nationalen Ziele jenseits der ETS einzusetzen [6].

Die mittel- und osteuropäischen Staaten, die sich im Laufe der Verhandlungen zur LULUCF-Verordnung für die neue Flexibilität stark machten, werden in Zukunft darauf drängen, diese Verrechnungsmöglichkeiten auszubauen. Verbündete könnten sie in Ländern finden, deren Emissionsprofil stark von der Landwirtschaft (etwa Irland) oder der Forstwirtschaft (etwa Finnland) geprägt ist.

Klimaziel 2030 und Nationally Determined Contributions (NDC)

Auch wenn es in der Debatte um ein EU-Nullemissionsziel 2050 bislang nur am Rande um die Auswirkungen auf das 2030-Ziel geht, sind beide Entscheidungen prozedural und zeitlich eng miteinander verknüpft. Es ist zwar nicht zwingend, die Anstrengungen bis 2030 zu verstärken. Bleibt dies aus, würde jedoch die klimapolitische Glaubwürdigkeit der EU beschädigt.

Erstens ist eine Reduktion um 40 % bis 2030 nicht mit dem Ziel der Treibhausgas-Neutralität bis 2050 vereinbar. Dazu müssten die Ambitionen nach 2030 enorm gesteigert werden, was kaum machbar erscheint. Zweitens sieht das Pariser Abkommen vor, dass die Vertragsstaaten neun Monate vor dem 26. VN-Klimagipfel (COP26) im Dezember 2020 ihre NDCs für 2030 einreichen oder aktualisieren. Da die EU immer als entschiedene Befürworterin einer stetigen Ambitionssteigerung unter dem Pariser Abkommen aufgetreten ist, wird von ihr ein substantieller Beitrag erwartet.

Die Option, die von der Kommission errechnete „De facto“-Reduktion von 45 % bis 2030 ins Zentrum des NDC der EU zu stellen, wäre wenig überzeugend und könnte das Pariser Abkommen insgesamt schwächen. Nicht zuletzt deshalb fordern auch Mitgliedstaaten wie Frankreich, Schweden und die Benelux-Länder eine Verschärfung des 2030-Ziels auf 55%. Die neue Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat den klimapolitisch progressiven EP-Frakturen im Vorfeld ihrer

Wahl eine Initiative zugesagt, um das Ziel auf mindestens 50 % anzuheben. Da dem „European Green Deal“ in der Aufstellung der neuen Kommission eine zentrale Rolle zukommt, dürfte diese sehr viel politisches Kapital in das Vorhaben einer Zielverschärfung investieren. Es ist aber fraglich, ob ein deutlich ehrgeizigeres Ziel im Kreis der Staats- und Regierungschefs konsensfähig ist oder ob im Rat der EU dafür eine qualifizierte Mehrheit erreicht werden kann.

Drittens kommt eine wenig beachtete Dimension des Brexit zum Tragen, wenn mit Großbritannien der zweitgrößte Emittent austritt, dessen Reduktionen bislang weit über EU-Durchschnitt liegen, mit einem rechtlich verbindlichen nationalen Klimaziel von ca. 57 % bis 2030 [7]. Zwar bestünde theoretisch die Möglichkeit, dass Großbritannien auch nach einem Austritt noch bis 2030 Teil des NDC der EU bleibt. Doch die neue britische Regierung unter Boris Johnson hat bereits angekündigt, Anfang 2020 einen eigenständigen NDC einreichen zu wollen, wohl nicht zuletzt, um als COP26-Gastgeber die klimapolitische Vorreiterrolle des Vereinigten Königreichs symbolisch zu untermauern. Die EU-27 käme auf Basis der heute rechtsverbindlichen Teilerziele im Rahmen des ETS, der Lastenteilungs- und der LULUCF-Verordnung dann nur noch auf eine Minderung von etwa 37 % bis 2030, es sei denn, die Regierungen der verbleibenden Staaten würden sich zu einer Ambitionssteigerung bereit erklären.

Folgen für die deutsche Klimapolitik

In der zuletzt intensiv geführten deutschen klimapolitischen Debatte stehen eine erweiterte CO₂-Bepreisung und sektorale Minderungsziele im Fokus. Das Projekt eines nationalen Klimaschutzgesetzes, in dessen Wirksamkeit Beobachter zu Beginn der Legislaturperiode große Hoffnungen setzten [8], wird zwar weiterhin verfolgt, hat seine zentrale Stellung in der klimapolitischen Debatte inzwischen jedoch verloren. Durchaus bemerkenswert ist jedoch die Tatsache, dass die direkten und indirekten Auswirkungen des parallel laufenden EU-Prozesses bisher weitestgehend unberücksichtigt bleiben.

Für die Bundesregierung wird es den kommenden Monaten darauf ankommen, die mög-

lichen Folgen neuer EU-Ziele zu antizipieren und in die deutsche Verhandlungsstrategie auf EU-Ebene einzubeziehen – sowohl bei den Grundsatzentscheidungen des Europäischen Rats als auch bei den anschließenden Legislativverfahren. Relevant ist dies auch vor dem Hintergrund der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020, in deren Rahmen der Gestaltungsspielraum der Bundesregierung deutlich anwächst. Das Vermeiden einer konzeptionellen Lücke zwischen den Emissionsminderungszielen für 2030 und 2050 dürfte dabei im Interesse der Bundesregierung liegen, da sie im Rahmen der Ratspräsidentschaft die EU-Staaten bei den wichtigen internationalen Klimaverhandlungen repräsentieren wird – sowohl bei der COP26 als auch in deren Vorfeld.

Mit Blick auf den langfristigen Zeithorizont muss die Bundesregierung zunächst klären, ob sie zugunsten eines innereuropäischen Kompromisses bereit wäre, auch unter einem EU-Nullemissionsziel Klimaschutz-Vorreiter zu bleiben, also für 2050 national eine „netto negative“ Emissionsbilanz anzustreben. Dies würde schon heute umfassende technologisch-politische Weichenstellungen erfordern, die über die im Regierungsentwurf zum Bundesklimaschutzgesetz genannten „natürlichen Kohlenstoffsenken“ hinausgehen.

Im mittelfristigen Zeithorizont geht es vor allem um die Folgen eines verschärften EU-2030-Ziels, zu dem auch Deutschland seinen Beitrag leisten müsste. Dies ergäbe sich nicht nur aus einem höheren jährlichen Reduktionsfaktor der Emissionsmenge im ETS. Auch bei den nationalen Zielen unter der Lastenteilungsverordnung wird ein Kompromiss nur dann möglich sein, wenn Deutschland eine Verschärfung seines Ziels akzeptiert.

Dies gilt ungeachtet dessen, dass der aktuelle Finanzplan der Bundesregierung bereits jetzt Strafzahlungen für eine prognostizierte Zielverfehlung bis 2020 einkalkuliert und der Projektionsbericht des Bundesumweltministeriums davon ausgeht, die Lücke zwischen nationalen Emissionsminderungen und europäischen Verpflichtungen werde bis 2030 weiter anwachsen. Ein Beschluss zugunsten noch ambitionierterer Klimaziele wird nur dann glaubwürdig sein, wenn sich dies auch in entsprechend ehrgeizigen Maßnahmen widerspiegelt.

Literatur/Anmerkungen

[1] Europäische Kommission: Vereint für Energieunion und Klimaschutz – die Grundlage für eine erfolgreiche Energiewende schaffen, COM(2019) 285 final.
 [2] Intergovernmental Panel on Climate Change: Global Warming of 1.5 °C. Geneva, 2018.

[3] Geden, O.; Peters G.; Scott V.: Targeting carbon dioxide removal in the European Union. *Climate Policy*, 19 (2019), S. 487-494.

[4] Europäische Kommission: Ein sauberer Planet für alle: Eine Europäische strategische, langfristige Vision für eine wohlhabende, moderne, wettbewerbsfähige und klimaneutrale Wirtschaft, COM(2018) 773 final.

[5] Nach der noch ausstehenden Einigung über Marktmechanismen im Rahmen des Pariser Klimaabkommens dürfte auch die Diskussion über die Nutzung internationaler Offsets wieder an Fahrt gewinnen. Siehe Honegger, M.; Reiner, D.: The political economy of negative emissions technologies: consequences for international policy design. *Climate Policy*, 18 (2018), S. 306-321.

[6] Nach LULUCF-Verordnung (2018/841), Art. 12 (3) und Lastenteilungs-Verordnung (2018/842), Art. 7.

[7] UK Government: The Carbon Budget Order 2016, UK Statutory Instruments No. 785.

[8] Schenuit, F.; Geden, O.; Ein deutsches Klimaschutzgesetz nach britischem Vorbild: Voraussetzungen einer Realisierung. *Energiewirtschaftliche Tagesfragen* 68. Jg. (2018), Heft 10, S. 16-18.

*Dr. O. Geden, Forschungsgruppenleiter, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin; F. Schenuit, Doktorand, Centrum für Globalisierung und Governance, Universität Hamburg
 oliver.geden@swp-berlin.org*