



Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

Policy Brief 2023 | 11

Anspruch und Wirklichkeit der deutschen Klimapolitik – Wie steht es um die Klimaziele?

Sara Holzmann

Das deutsche Klimaschutzgesetz (KSG) ist in seiner bisherigen Form mit seinem Klimaneutralitätsziel sowie mit dem Steuerungsmechanismus über die Sektorenziele eines der ambitioniertesten und strengsten weltweit. Tatsächlich klafft jedoch eine gewaltige Lücke zwischen Ambition und Realität. Noch nie ist es gelungen, die Klimaziele in allen Sektoren zu erfüllen, manche Sektoren wie der Gebäude- und der Verkehrsbereich hängen erheblich hinterher. Und der angestrebte Beitrag zum internationalen 1,5-Grad-Ziel ist selbst bei Erfüllung der KSG-Vorgaben nicht erreichbar. Die Klimapolitik braucht neuen Schwung: Endlich müssen alle verfügbaren Hebel in Bewegung gesetzt werden, um konsequenten Klimaschutz mit sozialem Ausgleich und gesellschaftlichem Wohlstand zu vereinen.

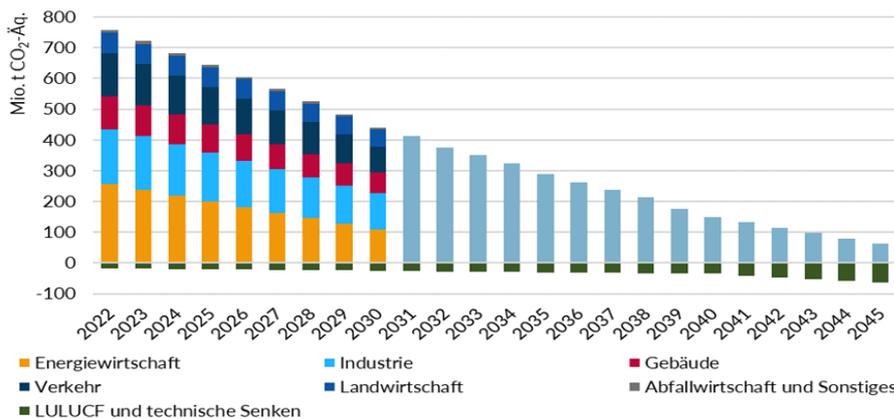
Deutschland strebt an, bis 2045 treibhausgasneutral zu sein. Der Weg dorthin ist durch das KSG im Detail definiert: Es legt konkrete Zielwerte für Emissionsminderungen für die Jahre 2030 bis 2040 und 2045 fest. So soll etwa bis 2030 eine Reduktion von 65 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 erreicht sein. In seiner bisherigen Form – vor der geplanten Novelle – schreibt das KSG zudem bis 2030 zulässige Jahresemissionsmengen für alle Sektoren mit Ausnahme der Energiewirtschaft vor. Außerdem werden Ziele für die natürliche und technische Entnahme von Treibhausgasen (THG) festge-

legt. Der Bereich Landnutzung, Landnutzungsänderung und Forstwirtschaft (LULUCF) soll als natürliche THG-Senke Emissionen aus der Atmosphäre speichern. Für den Einsatz von CO₂-Entnahmetechnologien (z. B. Carbon Capture and Storage (CCS)) gibt der Koalitionsvertrag Zielwerte vor. Mithilfe dieser Negativemissionen wird die THG-Neutralität auch mit einer geringen Menge an verbleibenden Restemissionen erreicht (vgl. Abbildung 1).

Ergänzt wird das KSG durch einen Anrechnungsmechanismus, der dafür sorgt, dass im Falle einer Überschreitung einer sektoralen Jah-

reemissionsmenge die Differenz auf die verbleibenden Jahresemissionen bis 2030 gleichmäßig verteilt wird (BMU 2021). Durch diesen Mechanismus gibt das KSG implizit eine maximale Gesamtemissionsmenge für Deutschland vor, die bis 2030 bereits festgeschrieben ist. Für die späteren Jahre sollen konkrete Werte für die zulässigen Jahresemissionsmengen zu festen Terminen ergänzt werden.

Abbildung 1: Zulässige Jahresemissionsmengen nach KSG zwischen 2022 und 2045



Hinweis: CO₂-Äquivalente (CO₂-Äq.) dienen zur Vereinheitlichung der Klimawirkung von unterschiedlichen THG. Die Menge eines THG wird in die entsprechende Menge CO₂ umgerechnet, die genauso stark auf die Erderwärmung wirkt.

Quelle: BMU 2021.

Das Budgetprinzip im Klimaschutz

Mit der Logik einer festen Gesamtemissionsmenge folgt das KSG dem sogenannten Budgetgedanken. Ihm zugrunde liegt die Tatsache, dass für den globalen Temperaturanstieg nicht der zeitliche Verlauf der THG-Emissionen, sondern ihre Gesamtmenge ausschlaggebend ist. Mit dem Pariser Klimaabkommen hat sich die Staatengemeinschaft darauf geeinigt, die globale Erwärmung auf deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C zu begrenzen. Aus diesen Temperaturzielen lässt sich die Gesamtmenge der THG-Emissionen ableiten, die maximal netto noch verursacht werden darf, um diese Zielvorgabe einzuhalten.

Das CO₂-Budget basiert auf dem beinahe linearen Zusammenhang zwischen der kumulierten Menge der globalen CO₂-Emissionen und dem weltweiten Temperaturanstieg. Zwar bestehen hinsichtlich der Auswirkung einer CO₂-Emissionsmenge auf die Temperaturentwicklung immer Restunsicherheiten, weshalb CO₂-Budgets ge-

meinsam mit Zielerreichungswahrscheinlichkeiten angegeben werden. Hingegen ist die Tatsache, dass ein CO₂-Budget nicht alle THG-Emissionen berücksichtigt unproblematisch: Denn aufgrund ihrer Kurzlebigkeit in der Atmosphäre besteht für Nicht-CO₂-Emissionen wie Methan kein linearer Zusammenhang zwischen den kumulierten Emissionen und der Erderwärmung (SRU 2022).

Vom globalen zum nationalen CO₂-Budget

Aus dem globalen CO₂-Budget lassen sich auch maximal zulässige Emissionsmengen auf nationaler Ebene ableiten. Dieser Vorgang ist jedoch mit einigen Fallstricken verbunden. So ist das nationale CO₂-Budget anders als sein globales Pendant keine rein wissenschaftliche

Größe. Denn seine Bestimmung ist nicht allein klimaphysikalisch begründet, sondern hängt vom gewählten Verteilungsschlüssel ab.

Je nachdem, ob bei der Verteilung des globalen CO₂-Restbudgets auf Nationalstaaten historische Emissionen, ökonomische Leistungsfähigkeit, nationale Minderungspotenziale und -kosten oder der Anteil an der Weltbevölkerung als Kriterium gewählt wird, fällt das nationale CO₂-Budget unterschiedlich groß aus. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) berechnet das CO₂-Budget für Deutschland anhand des deutschen Anteils an der Weltbevölkerung im Jahr 2016 (SRU 2022).

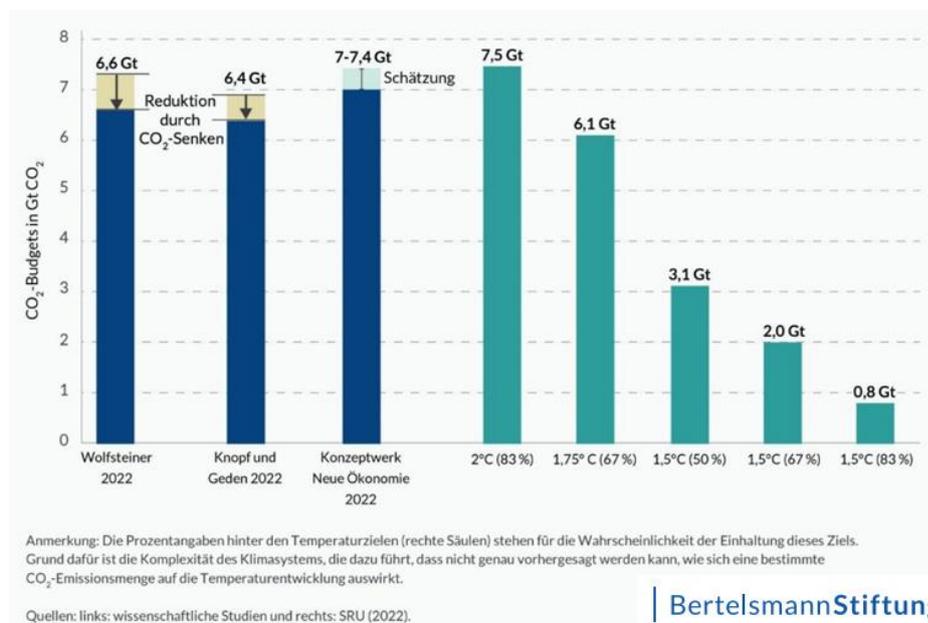
Schlussendlich ist die Auswahl eines Verteilungsprinzips eine normative und politische Frage. Gleiches gilt für die Wahl des Wahrscheinlichkeitsniveaus, welches angibt, wie sicher das Erreichen des Temperaturziels bei Einhalten eines bestimmten CO₂-Budgets ist. Im Sinne des Vorsorgeprinzips ist dabei jedoch eine möglichst hohe Zielerreichungswahrscheinlichkeit anzustreben.

Obwohl die rein wissenschaftliche Ableitung eines nationalen CO₂-Budgets somit nicht möglich ist, kann es dennoch handlungsleitend für die Politik sein. Denn aus klimapolitischer Perspektive ergibt sich aus dem nationalen CO₂-Budget eine gut begründete Größe, um Fortschritte bei der Emissionsreduktion zu bewerten. Dafür muss allerdings politisch ein eindeutiger Maßstab für einen gerechten nationalen Beitrag zum 1,5-Grad-Ziel definiert werden. In der deutschen Klimapolitik bleibt dies bisher ungeklärt.

Das Ambitionsniveau des deutschen Klimaschutzgesetzes

Der SRU weist in seinen Budgetrechnungen verschiedene CO₂-Budgets aus, die einem aus internationaler Perspektive angemessenen und gerechten deutschen Beitrag zur Erreichung unterschiedlicher Temperaturziele mit unterschiedlicher Wahrscheinlichkeit entsprechen. Sie sind in Abbildung 2 auf der rechten Seite dargestellt. Etwa beträgt das CO₂-Restbudget zur Einhaltung des 1,5-Grad-Ziels mit 67-prozentiger Zielerreichungswahrscheinlichkeit ab 2022 noch zwei Gigatonnen (Gt) CO₂ (zweite Säule von rechts in Abbildung 2).

Abbildung 2: CO₂-Budgets für Deutschland nach KSG und Pariser Klimazielen



Energiewirtschaft, dem Umfang negativer Emissionen und der Entwicklung von Nicht-CO₂-THG die kumulierte Netto-Gesamtmenge der CO₂-Emissionen zwischen 2022 und 2045 berechnen. Verschiedene wissenschaftliche Studien ermitteln, dass Deutschland mit den Vorgaben aus dem KSG noch ein zulässiges CO₂-Gesamtvolumen im Umfang von 6,4 bis 7,4 Gt CO₂ zur Verfügung steht (vgl. Abbildung 2 links).

Die Gegenüberstellung der unterschiedlichen CO₂-Budgets in Abbildung 2 verdeutlicht, dass mit der Gesamtemissionsmenge des KSG alle anhand des Pro-Kopf-Ansatzes errechneten 1,5-Grad-kompatiblen CO₂-Restbudgets überschritten werden. So ist das kumulierte Emissionsvolumen des KSG etwa doppelt so groß wie das CO₂-Budget, das einem angemessenen und gerechten deutschen Beitrag zur Begrenzung des globalen Temperaturanstiegs auf 1,5°C mit 50-prozentiger Wahrscheinlichkeit entspricht. Die Differenz zum CO₂-Budget für das 1,5-Grad-Ziel mit höherer Zielerreichungswahrscheinlichkeit ist noch größer.

Lediglich das CO₂-Budget für eine Begrenzung des Temperaturanstiegs auf 1,75°C mit 67-prozentiger Wahrscheinlichkeit (zweite hellblaue Säule von links in Abbildung 2) entspricht in etwa dem Emissionsvolumen des KSG. Der Reduktionpfad des KSG liegt demnach zumindest in

der Nähe des Paris-Ziels, die globale Erwärmung auf „deutlich unter 2°C“ zu begrenzen.

Die Differenz zwischen dem politisch definierten Gesamtemissionsvolumen des KSG und dem klimawissenschaftlich fundierten und anhand eines Verteilungsschlüssels errechneten CO₂-Budget für Deutschland wird als Ambitions-lücke bezeichnet.

Wird der deutsche Anteil an der Weltbevölkerung für die Berechnung ausreichender, angemessener

Auch aus dem KSG lässt sich anhand des vorgegebenen Reduktionpfads und mithilfe einiger Annahmen zur Emissionsentwicklung in der

ner und gerechter nationaler Beiträge zu den Pariser Klimazielen herangezogen, ist das deutsche KSG mit dem 1,5-Grad-Ziel inkonsistent und auch die Einhaltung des 2-Grad-Ziels ist gefährdet (SRU 2022).

Unzureichender Stand bei Erfüllung der Klimaziele

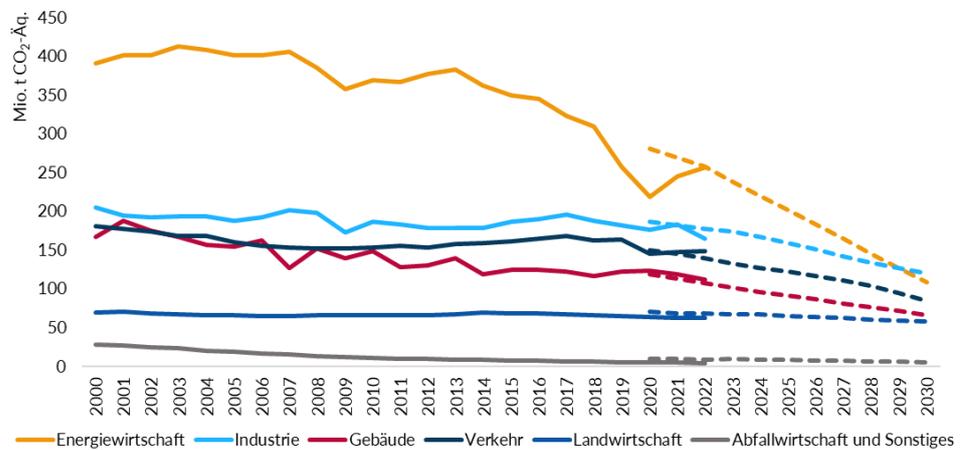
Doch nicht nur die Ambition der deutschen Klimaziele bleibt hinter den Verpflichtungen aus internationalen Vereinbarungen zurück. Insbesondere ist es bisher nicht gelungen, die politisch beschlossenen Reduktionsziele tatsächlich in allen Sektoren einzuhalten. Diese Abweichung zwischen den beabsichtigten Emissionsenkungen und den real stattfindenden, projizierten oder anhand des klimapolitischen Instrumentenmixes erwarteten zukünftigen Minderungen wird als Umsetzungslücke oder Zielerreichungslücke bezeichnet. Die Umsetzungslücke wird regelmäßig vom Expertenrat für Klimafragen (ERK) überprüft

und bewertet. In seinem letzten Gutachten stellt das Gremium fest, dass sowohl insgesamt als auch in allen Sektoren die vergangene wie auch die in die Zukunft fortgeschriebene Entwicklung der Emissionen im Hinblick auf das Klimaziel für 2030 auf „eine erhebliche Erfüllungslücke“ hindeute (ERK 2022). Zwar habe es in der Vergangenheit deutliche THG-Minderungen gegeben, insbesondere im Energiesektor (vgl. Abbildung 3). Jedoch stand dem ein kontinuierlicher Anstieg von emissionssteigernden Aktivitäten (u. a. Wirtschaftsleistung, Wohnfläche, Fahrzeugkilometer) entgegen. In der Folge konnten die politischen Instrumente ihre erhoffte emissionsmindernde Wirkung nicht voll entfalten.

Aktuelle Emissionsentwicklung in der sektoralen Betrachtung

Im Jahr 2022 ergaben sich aufgrund der Auswirkungen der Energiekrise einige Sondereffekte in der Emissionsentwicklung in Deutschland (ERK 2023a). Abbildung 3 stellt der THG-Entwicklung der letzten Jahre die vorgegebenen sektoralen Zielpfade nach KSG gegenüber und ermöglicht es so, Trends bei den Emissionsminderungen in einzelnen Sektoren zu identifizieren. Der Fokus liegt im Folgenden auf den Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude und Verkehr als größte Verursacher von THG-Emissionen.

Abbildung 3: Emissionsentwicklung und Zielpfade nach Sektoren



Quelle: UBA 2023 und BMU 2021.

BertelsmannStiftung

Durch die starke Verteuerung und Verknappung insbesondere von Erdgas infolge des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine kamen als Substitute vermehrt Kohle im Energiesektor und Heizöl in der Industrie zum Einsatz. Diese Verschiebung hin zu emissionsintensiveren fossilen Energieträgern führte zum ersten Mal seit Jahren wieder zu einem Anstieg der Emissionen pro bereitgestellter Einheit Energie und zu einer weiteren Zunahme der THG-Emissionen im Energiesektor insgesamt.

Der Industriesektor konnte sein Ziel für 2022 übererfüllen. In erster Linie ist dies auf energiepreisbedingte Produktionsrückgänge in der energieintensiven Industrie zurückzuführen. Infolgedessen sank auch die Energieintensität, d. h. der Endenergieverbrauch je Euro Wirtschaftsleistung, deutlich. Da diese Entwicklung stark von der Energiepreisentwicklung geprägt war, könnte

sie nur temporär sein und bildet nicht notwendigerweise einen langfristigen Trend ab. Im Gebäudebereich war hingegen ein deutlicher Rückgang der Emissionen zu beobachten, der dennoch nicht zum Erreichen des Sektorziels reichte. Dabei trugen besonders ein milder Winter und die energiepreisbedingten Einsparungen beim Heizen zu den Emissionsminderungen bei. Ohne diese günstigen Effekte wäre die Erfüllungslücke gegenüber dem Sektorziel noch größer ausgefallen. Gleichzeitig ist unsicher, ob die verhaltensbedingten Energieeinsparungen in Zukunft in ähnlichem Umfang anhalten werden. Der Verkehrssektor bleibt auch 2022 das Sorgenkind der deutschen Klimapolitik. Denn eine echte Verringerung der THG-Emissionen ist nicht festzustellen; vielmehr nehmen die Emissionen nach dem pandemiebedingten Rückgang im Jahr 2020 wieder zu. Trotz höherer Benzin- und Dieselpreise steigt die Fahrleistung im Individual- und Güterverkehr erneut an. Die vorgegebene maximale Jahresemissionsmenge wurde deutlich überschritten.

Abschätzung der Umsetzungslücke bis 2030

In den vergangenen acht Jahren ist es in Deutschland lediglich gelungen, die Emissionen um 16,5 Prozent oder durchschnittlich 2,1 Prozent jährlich zu senken. Würde diese Minderungsrate für die verbleibenden acht Jahre bis 2030 fortgesetzt werden, würde nicht nur die gesetzlich verankerte Jahresemissionsmenge für 2030 deutlich überschritten. Zusätzlich würden auch kumuliert fast

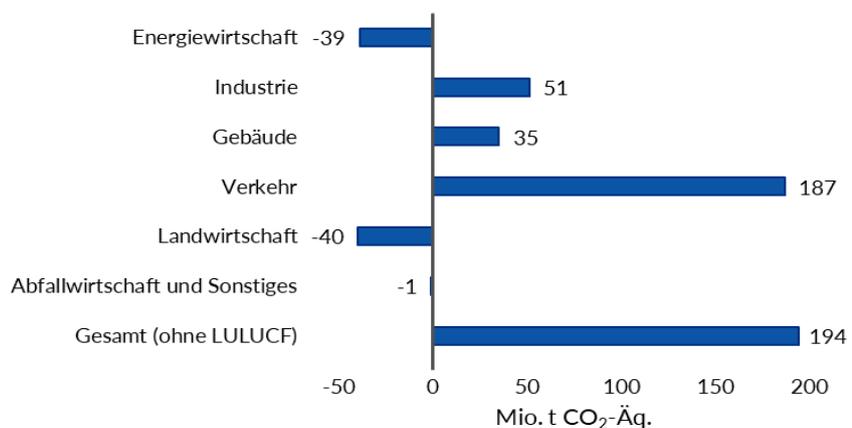
780 Mio. t CO₂-Äq. mehr ausgestoßen werden als im KSG vorgesehen. Die vom SRU ermittelten Paris-kompatiblen CO₂-Restbudgets gerieten in weitere Ferne.

Tatsächlich hat die Bundesregierung in den vergangenen Jahren eine Vielzahl verschiedener Klimaschutzinstrumente implementiert, die eine stärkere Emissionsminderung

in den nächsten acht Jahre erwarten lassen. Durch diese bereits implementierten oder beschlossenen Maßnahmen kann die kumulierte Gesamtmenge der Emissionen deutlich gesenkt werden. Dennoch projiziert das Umweltbundesamt für 2030 lediglich eine Emissionsreduktion von 63 Prozent gegenüber 1990 und eine kumulierte Gesamtlücke von 331 Mio. t CO₂-Äq. gegenüber dem KSG-Budget (Harthan et al. 2023). Werden zusätzlich auch die weiteren geplanten Klimaschutzinstrumente der Bundesregierung berücksichtigt, kann eine Emissionsreduktion um 65 Prozent gegenüber 1990 realisiert werden. Obwohl das Jahresziel für 2030 der Projektion zufolge erreicht werden kann, wird die zulässige kumulierte Emissionsmenge des KSG dennoch um 194 Mio. t CO₂-Äq. überschritten (Harthan et al. 2023).

Dabei finden in Industrie, Gebäude und Verkehr teils deutliche Überschreitungen der KSG-Emissionsbudgets statt, während in den Sektoren Energiewirtschaft, Landwirtschaft und Abfallwirtschaft und Sonstiges die kumulierten Emissionsmengen des KSG unterschritten werden. Die letzteren Sektoren können damit in der Gesamtbetrachtung die Zielverfehlungen in Industrie, Gebäude und Verkehr teilweise kompensieren. Allerdings sind die Zielerreichungslücken in den drei Sektoren teilweise erheblich: Im Gebäudebereich betragen sie 35 Mio. t CO₂-Äq. und im Verkehr bis zu 187 Mio. t CO₂-Äq. (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Kumulierte Umsetzungslücken in den KSG-Sektoren 2021-2030



Quelle: MWMS in Harthan et al. 2023.

Der ERK weist jedoch darauf hin, dass diese Zielerreichungslücke von 194 Mio. t CO₂-Äq. vermutlich zu gering angesetzt sein dürfte. Denn einerseits sei es unwahrscheinlich, dass alle geplanten Maßnahmen tatsächlich genauso implementiert werden. Andererseits seien die Annahmen zu Maßnahmen und Rahmenbedingungen im Projektionsbericht des UBA in der Tendenz zu optimistisch. Die tatsächliche Umsetzungslücke der deutschen Klimapolitik im Hinblick auf das KSG dürfte bis 2030 also kumuliert deutlich mehr als 200 Mio. t CO₂-Äq. betragen (ERK 2023b).

Adressieren aller politischen Handlungsspielräume notwendig

Angesichts der aktuellen und zukünftigen Ambitions- und Erfüllungslücke im Hinblick auf nationale und internationale Klimaziele ergibt sich für die Politik dringlicher Handlungsbedarf. Und es besteht erheblicher Zeitdruck, denn das verbleibende CO₂-Budget für die Einhaltung der Pariser Temperaturziele schwindet zusehends. Umso entscheidender ist es daher, alle verfügbaren Hebel in Bewegung zu setzen, um die Klimaziele zu erreichen, dabei Wohlstand zu wahren und sozialen Ausgleich zu schaffen.

Die THG-Minderungen der vergangenen Jahre sind in erster Linie auf technologische Innovationen zur Verbesserung der Energieeffizienz und den Ausbau der erneuerbaren Energien zurückzuführen. Hier knüpft auch die aktuelle Regierungspolitik mit dem Klimaschutzprogramm 2023 an, in dem sie weiterhin den Schwerpunkt auf Effizienzsteigerungen des fossilen Kapitalstocks, den weiteren Zubau erneuerbarer Energien und den Einsatz strombasierter Anwendungen in den Verbrauchssektoren legt. Jedoch werden diese klimapolitischen Wirkräume zukünftig immer weniger stark zu Emissionsminderungen beitragen können, insbesondere da das Potenzial von Effizienzsteigerungen endlich ist (ERK 2022).

Umso wichtiger wird es daher, zukünftig das gesamte Spektrum an politischen Lösungsoptionen zu nutzen. Dazu gehört der Rückbau fossiler Infrastrukturen. Dieser kann sicherstellen, dass der CO₂-freie Kapitalstock nicht zusätzlich und parallel entsteht, sondern die fossilen Strukturen tatsächlich verdrängt. Nur dann kann eine vollständige

Vermeidung von Emissionen erreicht werden. Dieser Wirkraum wird zuletzt stärker adressiert durch die Novelle des Gebäudeenergiegesetzes, das voraussichtlich einen Einbaustopp für rein fossile Heizungen ab spätestens 2028 festsetzt, das Aus für Neuzulassungen von fossilen Verbrenner-Pkw ab 2035 sowie den Kohleausstieg idealerweise bis 2030.

Potenziale und Herausforderungen von Verhaltensänderungen

Das umweltrelevante Verhalten der Bevölkerung wird bisher im klimapolitischen Instrumentenmix kaum adressiert. Dabei sind umweltfreundliche Verhaltensweisen (wie geringere Wohnflächen, weniger Fleischkonsum, kleinere Pkw, weniger Pkw-Individualverkehr, Tempolimit, längere Produktnutzung, Energiesparen) zwingend notwendig, um planetare Belastungsgrenzen einzuhalten – und das laut dem jüngsten SRU-Gutachten völlig „unabhängig von Werturteilen über ‚richtige Lebensstile‘“ (2023). Verhaltensänderungen können ergänzend zu Dekarbonisierung und technologischen Innovationen besonders wirkmächtige Hebel für Emissionsminderungen sein.

Im Status-quo in Deutschland wird klimafreundliches Verhalten durch staatliche, gesellschaftliche und wirtschaftliche Rahmenbedingungen häufig erschwert und verteuert. Grund dafür ist, dass ökologische Ziele bei der Gestaltung dieser Rahmenbedingungen in der Vergangenheit nicht (ausreichend) berücksichtigt wurden. Etwa ist das Mobilitätssystem durch die politische Bevorzugung des Pkw-Individualverkehrs stark autozentriert ausgerichtet, sodass umweltfreundliche Mobilitätsformen strukturell benachteiligt sind. Aus diesem Grund sollte es durchaus Bestandteil von Klimapolitik sein, umweltfreundliche Verhaltensweisen einfacher, günstiger und beliebter zu machen und darüber Einfluss auf umweltrelevantes Verhalten von Bürger:innen zu nehmen. Durch Maßnahmen adressiert werden können Kontextbedingungen (Infrastruktur, Preise oder der Rechtsrahmen), Einflussfaktoren wie Wissen, Werte oder Umweltbewusstsein oder Entscheidungssituationen, etwa indem umweltfreundliches Verhalten zur Standardoption wird (SRU 2023).

Problematisch bei Maßnahmen zur Einflussnahme auf umweltrelevante Verhaltensweisen ist jedoch ihre gesellschaftliche Akzeptanz und politische Durchsetzbarkeit. Schnell ist in diesem Zusammenhang von „Freiheitsbeschränkungen“ oder „Bevormundungspolitik“ die Rede. Stärker eingreifende und tendenziell wirksamere Maßnahmen wie ökonomische und regulative Instrumente sind besonders unpopulär. Jedoch ist es nicht erfolgsversprechend, nur auf weiche Maßnahmen mit breiter Akzeptanz (etwa Information und Bildung) zu setzen. Vielmehr gilt es, politisch und gesellschaftlich auch Mehrheiten für verhältnismäßige und wirksame Maßnahmen mit größerer Eingriffstiefe zu organisieren. Umweltfreundliche Verhaltensweisen zu erleichtern, zu belohnen und auch einzufordern, ist daher ein weiterer wichtiger Baustein ambitionierter und beschleunigter Klimapolitik.

Zielkompatible Klimapolitik durch CO₂-Preis mit Emissionsobergrenze

Sollte die notwendige Emissionssenkung und Entkopplung von THG-Emissionen und Wirtschaftsleistung auch in den nächsten Jahren weiterhin ausbleiben, könnte eine Reduzierung der Wirtschaftsleistung erforderlich werden, um die Klimaziele dennoch erreichen zu können. Aufgrund der Bedeutung von wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit und Wohlstand für den Erfolg von Klimapolitik gilt es jedoch, dieses Szenario dringend zu vermeiden.

Eine Möglichkeit, das Erreichen der Klimaziele sicherzustellen, ist die strikte Begrenzung der jährlichen Emissionen durch ein Emissionshandelssystem. Die Emissionsobergrenze in einem solchen CO₂-Bepreisungssystem wäre dann an den Minderungszielen des KSG auszurichten. Dies würde deren Einhaltung effektiv sichern. Gleichzeitig würde eine harte Begrenzung der Emissionsmenge starke Preisanreize setzen und so technologische Innovationen, Effizienzsteigerungen, den Ausstieg aus fossilem Kapitalstock und Verhaltensänderungen vorantreiben (Holzmann et al. 2023).

Gerade vor dem Hintergrund der geplanten Novellierung des KSG wäre ein solcher ganzheitlicher klimapolitischer Ansatz sinnvoll. Die Novelle

sieht vor, dass nicht länger die einzelnen Sektoren und entsprechenden Ministerien für die Einhaltung der Klimaziele verantwortlich sind, sondern die Bundesregierung als Ganze. Es besteht die Gefahr, dass diese Reform zu einer Schwächung der politischen Zuständig- und Verantwortlichkeiten für Emissionsminderungen führt. Ein übergreifender Steuerungsmechanismus über einen CO₂-Preis mit fester Emissionsobergrenze könnte hier Abhilfe schaffen (vgl. ERK 2023a und SVR 2023).

Der CO₂-Preis sollte somit möglichst alle Sektoren abdecken. Die geplante Erweiterung des EU-Emissionshandels für den Verkehrs- und Gebäudereich (EU-ETS II) ab 2027 ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Allerdings muss bei der Ausgestaltung die Kompatibilität der Emissionsobergrenze mit den EU-Klimazielen sichergestellt werden, was wiederum zu deutlich steigenden CO₂-Preisen führen würde.

Primäre Aufgabe der Wirtschaftspolitik wäre es in diesem Fall nicht mehr, die notwendigen THG-Minderungen herbeizuführen. Vielmehr läge der Fokus auf der Bereitstellung klimaneutraler Infrastrukturen, der Sicherung von Fachkräften und der wirtschafts- und sozialpolitischen Abfederung des hohen CO₂-Preises. Letzteres meint insbesondere die Sicherstellung einer fairen Lastenverteilung durch die Unterstützung ökonomisch benachteiligter Gesellschaftsteile sowie die Abfederung wettbewerblicher Folgen im internationalen Handel durch Grenzausgleichsmechanismen und industriepolitische Unterstützung. Nur wenn verteilungspolitische und wettbewerbliche Nachteile verhindert werden, können die nationalen und internationalen Klimaziele Deutschlands wohlstandserhaltend eingelöst werden.

Literatur

BMU (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit) (2021). *Lesefassung des Bundes-Klimaschutzgesetzes 2021 mit markierten Änderungen zur Fassung von 2019. Stand 07.07.2021*. Berlin.

ERK (Expertenrat für Klimafragen) (2022). *Zweijahresgutachten 2022. Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und Wirksamkeit von Maßnahmen*. Berlin.

ERK (Expertenrat für Klimafragen) (2023a). *Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2022 Prüfung und Bewertung der Emissionsdaten*. Berlin.

ERK (Expertenrat für Klimafragen) (2023b). *Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023*. Berlin.

Harthan, R. et al. (2023). *Projektionsbericht für Deutschland 2023*. Umweltbundesamt. Dessau-Roßlau.

Holzmann, S., T. Petersen, M. Wortmann (2023). „Wachstum oder Schrumpfung in der sozial-ökologischen Transformation: Eine Frage der Entkopplung“. *Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft Focus Paper #8*. Bertelsmann Stiftung. Gütersloh.

Knopf, B., und O. Geden (2022). *Ist Deutschland auf dem 1,5-Grad-Pfad? Eine Einordnung der Diskussion über ein nationales CO₂-Budget*. Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC). Berlin.

Konzeptwerk Neue Ökonomie (2022). *Mit grüner Marktwirtschaft das Klima retten? Klimagerechtigkeits-Check der Ampel-Regierung*. Leipzig.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2022). *Wie viel CO₂ darf Deutschland maximal noch ausstoßen? Fragen und Antworten zum CO₂-Budget*. Berlin.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen) (2023). *Politik in der Pflicht: Umweltfreundliches Verhalten erleichtern*. Sondergutachten Mai 2023. Berlin.

SVR (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) (2023). *Stellungnahme des SVR Wirtschaft zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023*. Berlin.

UBA (Umweltbundesamt) (2023). *Emissionsübersichten nach Sektoren des Bundesklimaschutzgesetzes. 1990–2022*. Dessau-Roßlau.

Wolfsteiner, A. (2023). *Ableitung eines impliziten CO₂-Budgets für Deutschland aus dem Klimaschutzgesetz*. <https://zenodo.org/record/7835597#.ZFia-8TP2Uk> (abgerufen am 08.05.2023).

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh

Armando Garcia Schmidt
Telefon: +49 5241 81-81543
armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Titelbild: © AddMeshCube - stock.adobe.com

Autor | Kontakt

Sara Holzmann
Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
sara.holzmann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: +49 5241 81-81143

ISSN: 2751-7373