

Was ist ein fairer Beitrag zum Erreichen der Klimaziele? Brüssel will für 2040 nachlegen, aber geht die Rechnung auf? Über die Grenzen von Emissionsbudgets

Von Oliver Geden und Brigitte Knopf

Nach dem Abschluss des Fit-for-55-Pakets wird die EU-Klimapolitik in ihre nächste Phase eintreten. Dazu gehört, das Klimaziel für 2040 festzulegen. Es bildet den Startpunkt für die nächste Runde an Gesetzgebungsverfahren, etwa zum Emissionshandel, dem Erneuerbare-Ausbau oder der Steigerung der Energieeffizienz. Aufgrund mehrdeutiger Formulierungen im EU-Klimaschutzgesetz besteht die Gefahr, dass sich die politische Debatte über das 2040-Ziel stark auf ein "wissenschaftlich angemessenes" Emissionsbudget fokussiert. Ein solcher Ansatz birgt nicht nur viele Fallstricke, er lenkt auch vom klimapolitisch weit Wesentlicheren ab.

Die Debatte über die Gestaltung der EU-Klimapolitik nach 2030 sollte sich daher vor allem auf die Weiterentwicklung der klimapolitischen Steuerungsmechanismen, die Stärkung der zentralen Politikinstrumente sowie die Sicherung der öffentlichen Unterstützung konzentrieren.

Während der Verhandlungen über das 2021 in Kraft getretene EU-Klimagesetz hatte das Europäische Parlament durchgesetzt, dass bei der Ermittlung des geeigneten Zielwerts für 2040 auch die voraussichtliche Gesamtmenge der in der EU bis 2050 emittierten Treibhausgase berücksichtigt wird. Zwar spielt das Emissionsbudget im Gesetzestext nur eine Nebenrolle. Angesichts der enormen Bedeutung des CO₂-Budgets in der globalen klimapolitischen Debatte ist allerdings zu erwarten, dass diese Herangehensweise in den kommenden Jahren erhebliche Aufmerksamkeit erfahren wird. Daher ist es geboten, sich die zahlreichen Fallstricke auf EU-Ebene vor Augen zu führen.

Für ein globales Erwärmungsniveau von 2 °C oder 1,5 °C - dem Paris-Ziel - können globale Budgets für kumulative CO₂-Emissionen angesetzt werden, die zur Einhaltung der Zielmarken jeweils noch in die Atmosphäre gelangen dürfen. Eine nähere Betrachtung dieses Budgetansatzes jedoch macht deutlich, warum Emissionsbudgets der EU oder der Mitgliedstaaten nicht von der globalen Ebene abgeleitet werden sollten und dass es problematisch wäre, sie strikt als "wissenschaftsbasierte" Limits umzusetzen, die von Regierungen oder Parlamenten nicht infrage gestellt werden können.

Erstens haben Emissionsbudgets keine Grundlage im Pariser Klimaabkommen von 2015. In den Verhandlungen konnte sich damals nicht einmal das globale CO₂-Budget als Orientierungsmarke durchsetzen. Stattdessen setzt das Abkommen auf weitgehend freiwillige nationale Minderungsverpflichtungen der

Unterzeichnerstaaten. Diese müssen regelmäßig in Bezug auf das Ambitionsniveau angehoben werden, das nächste Mal in den Jahren 2024 und 2025.

Zweitens hängt die Antwort auf die Frage, was ein fairer Beitrag der EU zum Erreichen des globalen Langfrist-Temperaturziels wäre, sehr stark davon ab, wie man das zentrale Kriterium der Gerechtigkeit interpretiert und operationalisiert. In der wissenschaftlichen Literatur reicht dies von einem reinen Pro-Kopf-Ansatz bis hin zur vollständigen Einbeziehung der historischen Emissionen. Bezieht man die Verantwortung der traditionellen Industrieländer für den Klimawandel mit ein, führt das regelmäßig dazu, dass die EU in einem 1,5-°C-kompatiblen Budget keinerlei Emissionsberechtigungen mehr erhalten würde.

Drittens bieten die globalen CO₂-Budgets des IPCC keine ausreichend stabile Ausgangsbasis. Sie verändern sich regelmäßig, und zwar schlichtweg infolge wissenschaftlicher Fortschritte. Die im fünften Synthesebericht 2014 angegebenen Restbudgets wurden 2018 im Sonderbericht über 1,5 °C deutlich erhöht und 2021 im folgenden Bericht der IPCC-Arbeitsgruppe nochmals leicht nach oben korrigiert. Wäre damit unmittelbar ein CO₂-Budget für die EU verknüpft, müsste es nach jedem größeren IPCC-Bericht erheblich angepasst werden. Dies ist daher kein geeigneter Ansatz, um einen verlässlichen Politikpfad zu etablieren. Übrigens existiert ein globales Budget nur für das langlebige CO₂, während die EU-Klimapolitik alle wichtigen Treibhausgase abdeckt, einschließlich des Lachgases und des kurzlebigen Methans.

Während sich der globale Budgetansatz sehr gut eignet, um die Dringlichkeit des Klimaproblems zu illustrieren, taugt eine Aufschlüsselung nach einzelnen Staaten oder Sektoren ("Budgetierung") nicht, um die Klimapolitik der EU zu steuern. Hingegen ist die "Kumulierung" von Emissionen, also die Umrechnung vorgeschlagener Minderungspfade in Gesamtmengen über mehrere Jahrzehnte hinweg, durchaus ein Weg, um die klimapolitischen Ambitionen der EU abzubilden und mit anderen Ländern vergleichbar zu machen. Der Fokus verschiebt sich dabei vom Emissionsniveau eines weit entfernten Zieljahrs auf das Gesamtanspruchsniveau bis zum Zieljahr.

In Anbetracht der Fallstricke einer strikten Budgetierung ist es sinnvoll, den Fokus auf die bereits bestehenden politischen Instrumente und Zielpfade als Ausgangspunkt für eine Stärkung der EU-Klimapolitik zu legen. Da es sich hierbei um bereits etablierte Politiken und Pläne handelt, sind sie für den Übergang zu Netto-Null-Treibhausgasemissionen bis 2050 sehr viel wichtiger als jede Budgetberechnung. Zentrale politische Instrumente legen in der EU jeweils spezifische Teilziele fest, einschließlich derer, die in den Richtlinien über die Emissionshandelssysteme ETS I und II definiert sind sowie in der Lastenteilungsverordnung für Sektoren außerhalb des ETS I und in der Verordnung über Landnutzung und Forstwirtschaft.

Die verbindlichen Ziele für 2030 und teilweise auch die langfristigen Zielpfade wurden kürzlich im Rahmen des Fit-for-55-Pakets angehoben. Eine zentrale Zukunftsfrage der EU-Klimapolitik liegt in der besseren Verbindung und Integration der bereits vorhandenen klimapolitischen Instrumente. Die bis Mitte 2024 vorzulegenden Nationalen Energie- und Klimapläne der Mitgliedstaaten werden dabei von besonderer Bedeutung sein.

Die darin zu dokumentierenden nationalen Ziele und Modellierungsanstrengungen werden dazu beitragen, sich abzeichnende Präferenzen und Koalitionen zu erkunden, die die nächste Phase der EU-Klimapolitik prägen werden. Für eine solidere Steuerung des Klimaschutzes in der EU braucht es einen systematischeren Ansatz, der ein gegenseitiges Lernen aus den Umsetzungserfahrungen der Mitgliedstaaten und Sektoren ermöglicht, beispielsweise durch häufigere obligatorische Evaluierungen und Peer-Reviews, die auch Wirkungsanalysen der Zuweisung öffentlicher Mittel für Klimaschutzmaßnahmen einschließen sollten.

Auch wenn es im Europawahljahr 2024 nahezu liegen scheint: Die politische Debatte über die Gestaltung der EU-Klimapolitik sollte sich nicht auf das Zielniveau für 2040 fokussieren, solange dieses ehrgeizig genug ist, um bis 2050 Klimaneutralität erreichen zu können. In der bislang wohl anspruchsvollsten Phase der EU-Klimapolitik sollte die Priorität für Mitgliedstaaten, Parlament und Kommission vielmehr darin liegen, die Steuerungsmechanismen weiterzuentwickeln, die politischen Instrumente zu stärken sowie die öffentliche Unterstützung für eine ehrgeizige Klimapolitik auszubauen.

Oliver Geden ist Senior Fellow der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) und Vizevorsitzender der Arbeitsgruppe III des IPCC.

Brigitte Knopf ist Generalsekretärin des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) und stellvertretende Vorsitzende des deutschen Expertenrats für Klimafragen.