

Nationale Klimaziele – Hürde und Chance für einen Klimakonsens

Marc Oliver Bettzüge

Im Bereich der Klima- und Energiepolitik haben die Sondierungsgespräche in den vergangenen Monaten gezeigt, wie wichtig eine gemeinsame Zielarchitektur als Kompass für die kommende Legislaturperiode ist. Drei unterschiedliche Ebenen sind hierbei zu unterscheiden: Paris (und damit Europa), Deutschland, Sektoren in Deutschland. Bei der Suche nach einer ausgewogenen klimapolitischen Lösung sind mehr Meinungs austausch und weniger politischer Dirigismus gefragt. In einem Dialog zwischen Staat und Wirtschaft könnten Entwicklungspfade gemeinsam ausbuchstabiert werden.

Nationale Klimaziele

Aus dem Pariser Klimaschutzabkommen und der in diesem Zusammenhang eingegangenen Selbstverpflichtung der Europäischen Union (EU) folgt unmittelbar ein gemeinsames Ziel für alle Mitgliedstaaten: Senkung der Treibhausgasemissionen auf dem Territorium der EU um 40 % bis zum Jahr 2030 gegenüber dem Basisjahr 1990. Dieses Ziel wird auf EU-Ebene aufgeteilt in ein Ziel für die vom europäischen Emissionshandel (EU-EHS) erfassten Sektoren – minus 43 % gegenüber dem Basisjahr 2005 – und alle anderen Sektoren (Nicht-EHS) – minus 30 % gegenüber 2005.

Während der EU-EHS die Zielerreichung systemimmanent gewährleistet – bis auf mögliche intertemporale Verschiebungen – gibt es für die Nicht-EHS-Sektoren keinen einheitlichen europäischen Minderungsansatz. Stattdessen wird das europäische Nicht-EHS-Teilziel im Rahmen des sogenannten „Effort Sharing“ auf die Mitgliedstaaten verteilt – für Deutschland im aktuellen Vorschlag der EU-Kommission minus 38 % gegenüber dem Basisjahr 2005. Dieses Nicht-EHS-Teilziel ist somit das einzige quantitative Minderungsziel für Deutschland, welches sich direkt aus dem Pariser Klimaschutzabkommen ableiten lässt.

In der öffentlichen Debatte steht dieses Paris-Teilziel allerdings eher im Hintergrund. Viel wichtiger werden die nationalen Klimaziele genommen, welche die Bundesregierung unter Führung von Angela Merkel vor einem Jahrzehnt für Deutschland postuliert hat: minus 40 % bis zum Jahr 2020, minus 55 % bis 2030 und mindestens minus 80 % bis 2050, jeweils gegenüber dem Basisjahr 1990.



Für eine erfolgreiche Treibhausgasminde rung weltweit wie in Deutschland ist Effizienz wichtig, aber Akzeptanz entscheidend. Akzeptanz entsteht durch Dialog, nicht durch apodiktische Vorgaben
Bild: Kittphan | Fotolia.com

Formal sind diese Ziele Absichtserklärungen früherer Bundesregierungen und damit für den aktuellen – oder ggf. neu zu wählenden – Deutschen Bundestag im Grundsatz nicht bindend. Insbesondere das 2020er Ziel, als Zwischenziel zu 2030, steht – wenn überhaupt – nur in einer sehr indirekten Beziehung zum Abkommen aus Paris. Politisch haben diese nationalen Ziele jedoch eine hohe Eigendynamik entwickelt.

Eine weitere Ebene der Zielarchitektur betrifft die Aufteilung der nationalen Klimaziele auf energiewirtschaftliche Sektoren, wie sie von der derzeitigen Bundesregierung im sog. „Klimaschutzplan 2050“ vorgenommen worden ist. Hier werden Minderungsziele für einzelne Bereiche wie Energiewirtschaft oder Verkehr für das Jahr 2030 angegeben. Dieser Sektorenschnitt stimmt allerdings nicht mit der europäischen Aufteilung nach EHS/Nicht-EHS überein.

Zielverfehlung 2020

Brisanz erhält die Diskussion um die Klimaziele momentan aus der absehbaren Verfehlung des nationalen Klimaziels für 2020 aus dem Jahr 2007 (Ebene 2 der Zielarchitektur).

Das nationale Klimaziel sollte – wegen der faktischen Wirkzusammenhänge sowie der Aufwärtskompatibilität zu den Bemühungen der EU mit Blick auf die EU-Selbstverpflichtung im Abkommen von Paris – nach EHS und Nicht-EHS aufgegliedert werden. Dabei ist kritisch zu diskutieren, ob, warum und in welcher Höhe eine nationale Zielvorgabe für die bereits europäisch regulierten EHS-Sektoren sinnvoll sein könnte. Denn zusätzliche deutsche Minderungsanstrengungen in den nationalen EHS-Sektoren werden ja an anderen Orten in Europa kompensiert.

Wenn es aber deutsche EHS-Teilziele geben soll, was ist dann das Kriterium für ihre

jeweilige Höhe? Wie geht insbesondere die relative Wirtschaftsentwicklung Deutschlands innerhalb der EU in die Zielfindung ein? Und wie wird zwischen dem Kraftwerkssektor und den anderen EHS-Sektoren unterschieden? Hier liegt ein wichtiges Spannungsfeld zwischen politischem Anspruch auf nationale Gestaltung des gesamten Energiesektors und zentralen europäischen Wirkzusammenhängen.

Ausdrücklich hat die Bundesregierung eine solche Aufteilung nach EHS und Nicht-EHS bislang nicht vorgenommen. Mithin ist rückwirkend nicht eindeutig festzustellen, ob die Zielverfehlung 2020 nun aus den EHS- und/oder den Nicht-EHS-Sektoren resultiert. Für die politische Bewertung der Zielverfehlung wäre ein solcher Befund von offensichtlicher Bedeutung.

Die Aufteilung zukünftiger nationaler Klimaziele nach EHS und Nicht-EHS sollte an die Klimapolitik der nächsten Bundesregierung darstellen – und zwar sowohl wegen der fundamentalen ordnungspolitischen Unterschiede zwischen EHS und Nicht-EHS sowie zur Erhöhung der Transparenz politischer Zielsetzungen

Energieproduktivität und EHS

Aus einem Vergleich der dem 40 %-Ziel zugrundeliegenden Szenarien mit den realen Entwicklungen lassen sich zwei wesentliche Ursachen für die Abweichung von den vorausskizzierten, von den Gutachtern damals ausdrücklich als optimistisch bezeichneten Szenarien vermuten: deutlich geringere Erfolge bei der Steigerung der Energieproduktivität als von der Regierung unterstellt; und ein niedrigerer Preis für europäische CO₂-Zertifikate als angenommen (vgl. Bettzüge, 2018, in: ifo Schnelldienst 1/18, 15-18). Während der zweitgenannte Faktor (aufgrund der deutschen Braunkohle-Position) den Anteil der deutschen EHS-Emissionen an den gesamteuropäischen EHS-Emissionen steigert (Zielverfehlung in den deutschen EHS-Sektoren), betrifft der erstgenannte Faktor alle Endenergieträger, also auch Strom, und damit sowohl die deutschen EHS- als auch Nicht-EHS-Sektoren.

Nimmt man die (zu vermutende) Intention der Bundesregierung aus dem Jahr 2007 zum

Maßstab, so ist es also vermutlich in beiden Bereichen – Nicht-EHS wie EHS – zur Zielverfehlung gekommen. Da in den Nicht-EHS-Sektoren rasche zusätzliche Minderungen politisch quasi unmöglich sein dürften, liegt es nahe, das Gesamtziel für 2020 zu korrigieren. Anderenfalls müssten die EHS-Sektoren, oder genauer: die Kraftwerkswirtschaft, nicht nur das eigene – implizite, aber ordnungspolitisch ohnehin fragwürdige – Ziel erreichen, sondern darüber hinaus die gesamte Zielverfehlung kompensieren. Sowohl die Tiefe der hierfür erforderlichen Eingriffe als auch die klimapolitische Unwirksamkeit im System des EU-Strombinnenmarkts cum EHS stehen einer solchen Politik entgegen.

Die entsprechenden Passagen im Sondierungspapier von CDU/CSU und SPD aus dem Januar 2018 erscheinen vor diesem Hintergrund nachvollziehbar. Allerdings wirkt die dort ohne weitere Begründung vorgenommene Bekräftigung der 2030er-Ziele voreilig. Denn die Erreichung dieser Ziele wird wiederum von enormen Fortschritten bei der Energieproduktivität sowie von nationalen Eingriffen in die deutschen EHS-Sektoren – zur Verminderung des deutschen Anteils an den EU-EHS-Gesamtemissionen – abhängen. Gibt es hierfür wirklich belastbare Strategien, vor allem auch in Hinsicht auf die gesellschaftliche Akzeptanz?

Ziele als Ankündigungen

Die nationalen Klimaziele beziehen ihre Durchschlagskraft (und Attraktivität) im politischen Diskurs aus der Tatsache, dass sie – anders als das europäische EHS-Ziel – nicht gleichzeitig mit Maßnahmen im entsprechenden Umfang hinterlegt sind. Zielverkündung und Gesetzgebung werden zeitlich und inhaltlich entkoppelt.

Für die politische Kommunikation ergibt sich aus dieser Asymmetrie eine von der Politik parteiübergreifend gerne ergriffene Chance: Das Erwünschte – hier: ein möglicher Beitrag Deutschlands zum Klimaschutz – kann versprochen werden, ohne unmittelbar den konkreten Preis dafür zu nennen; den Preis nämlich, den Bürger und Unternehmen beispielsweise in Form höherer Strom-, Gas- oder Benzinpreise, durch vorzeitige Abschreibungen von technischen Anlagen und Gebäuden oder durch höhere

allgemeine Steuern zur Refinanzierung von Anreizprogrammen für die Erreichung dieser Ziele werden entrichtet müssen.

Ehrgeizige Ziele für die Treibhausgasminde- rung sind also das eine, die gesellschaftlichen Nebenbedingungen hierfür, insbesondere bezüglich des Erhalts des wirtschaftlichen Wohlstands und des sozialen Zusammenhalts das andere.

Abwägungsfragen

Es gibt mithin Zielkonflikte bei der Treibhausgasminde- rung. Geschwindigkeit und Belastungen müssen sorgfältig gegen die jeweiligen klimapolitischen Vorteile von Maßnahmen abgewogen werden, beispielsweise: Was ist bis wann für wen machbar? Welche Voraussetzungen muss der Staat schaffen, um kritische geo- und industrie- politische oder soziale Verwerfungen zu vermeiden? Wie kann die Akzeptanz der Energiepolitik nachhaltig gesichert werden?

Interessant ist nun die Frage, wann diese und weitere Abwägungsfragen in den klimapolitischen Diskurs integriert werden. Zwei Paradigmen stehen sich hier gegenüber: Formulierung ehrgeiziger Punkt-Ziele „top-down“ durch die Regierung ohne unmittelbare, ergebnisoffene gesellschaftliche Rückkopplung, oder die Entwicklung eines Klimakonsens über Ziel-Korridore und Maßnahmen im gesellschaftlichen Dialog.

Im ersten Fall werden die Maßnahmen von den Zielen weitgehend entkoppelt. Denn auf eine direkte Implementierung des Punktziels über eine nationale Rationierung von Kohle, Öl und Gas wird – aus guten Gründen – verzichtet. Stattdessen werden die gesellschaftlichen Konflikte im Zeitverlauf anhand jeder Einzel-Maßnahme ausgetragen, wobei die Differenz zu dem vorab ausgerufenen Planziel als Legitimationskulissee des Staates herangezogen wird.

Der aktuelle Umgang mit der Frage der Stilllegung von weiteren Braunkohlekraftwerken ist ein Musterbeispiel für diesen Politikstil, aber auch für die Nachteile, die mit diesem Ansatz verbunden sind. Besonders augenfällig sind die mangelnde Stetigkeit und Berechenbarkeit des politischen

Handelns, die sich daraus ergebenden Zweifel an verlässlichen Investitionsbedingungen am Standort Deutschland sowie der ständige gesellschaftliche Konflikt. Auch für die Glaubwürdigkeit des politischen Systems erscheint dieses Vorgehen eher abträglich.

Was der bisherigen Energie- und Klimapolitik somit fehlt, ist die vorausschauende Integration von Abwägungen bezüglich Zielkonflikten und Unsicherheiten bezüglich zukünftiger globaler Rahmenbedingungen. Derartige Überlegungen spielen bei der Zielsetzung kaum eine Rolle, und werden der Vorstellung von der Bedeutung einer (zumindest rhetorischen) „Vorreiterrolle“ untergeordnet. Diese allerdings ist, wie sich in den vergangenen Jahren gezeigt hat, vor allem in den Ankündigungen ehrgeizig, weniger in den Ergebnissen; und über ihre tatsächliche Wirkung auf globale „Nachahmerstaaten“ mag trefflich gestritten werden. Ohne Korrekturen im Umgang mit den Klimazielen für 2030 droht die Fortsetzung solcher Entwicklungen auch im kommenden Jahrzehnt.

Dialog statt Dirigismus

Um spätere Zielkonflikte wirksam zu antizipieren und zu integrieren, wäre ein breiter gesellschaftlicher Dialog über die möglichen Veränderungspfade – und damit auch über die Minderungsziele im Zeitablauf – erforderlich.

Auch könnte es hilfreich sein, die Wirtschaft verstärkt aktiv in den Prozess einzubinden. Ein Beispiel: Die enormen Verbesserungen beim ökologischen Fußabdruck der chemischen Industrie in den 1970er und 1980er Jahren wurden in einem solchen gemeinsamen Prozess zwischen Politik und Industrie erarbeitet. Im Dialog wurde auf Wirksamkeit, Zielgenauigkeit und Praktikabilität der staatlichen Maßnahmen abgestellt und sinnvolle Anpassungszeiträume abgeleitet. Das Ergebnis kann sich sehen lassen: Die Flüsse sind viel sauberer geworden, und die chemische Industrie floriert in Deutschland nach wie vor.

Auch bei der Treibhausgasminderung könnte ein systematischer Dialog zwischen Politik und Wirtschaft zu tragfähigen und vernünftigen Lösungen führen. Das gilt insbesondere für die Entwicklung der vom EHS erfassten Sektoren. Ob (und um wie viel) Deutschland hier stärker mindern will als im europäischen Marktgleichgewicht, ist aktuell das zentrale politische Thema. Die Voraussetzungen und Folgen eines solchen deutschen Anspruchs könnten im Dialog umfassend und sachgerecht bewertet werden, beispielsweise auch bezüglich der strom- und gasnetzseitigen Anforderungen.

Effizienz und Akzeptanz

Für eine erfolgreiche Treibhausgasminderung in der Welt wie in Deutschland ist Effizienz wichtig, aber Akzeptanz entscheidend.

Akzeptanz entsteht durch Dialog, nicht durch apodiktische Vorgaben. Deutschland hat gute Erfahrungen mit einem partnerschaftlichen Umgang von Staat und Wirtschaft gesammelt, gerade im Bereich des Umweltschutzes. Die nächste Bundesregierung könnte einen solchen Dialog in den Mittelpunkt ihrer nationalen Klimaschutzpolitik rücken. Der im Sondierungspapier angekündigte Umgang mit der 2020-er Zielverfehlung ist hierfür vielleicht ein Anfang.

Wenn eine derartige Kooperation in Deutschland gelänge, so gäbe dies ein wichtiges Beispiel für den globalen Klimaschutz. Denn effektive Treibhausgasverringerung ist überall auf der Welt mit Verteilungskonflikten verbunden, die manchenorts vermutlich sogar noch ausgeprägter ausfallen als hierzulande. Der erfolgreiche Umgang mit diesen Konflikten ist also der eigentliche Lackmus-Test für eine nachhaltige „Vorreiterrolle“.

*Prof. Dr. M. O. Bettzüge, Professor für Volkswirtschaftslehre und Direktor des Energie-wirtschaftlichen Instituts (ewi) an der Universität zu Köln
office@ewi.uni-koeln.de*



SEKTORKOPPLUNG: MACHINE LEARNING UND BLOCKCHAIN

Wir unterstützen Sie beim Aufbau Ihrer digitalen Geschäftsmodelle für die neue Energiewelt: mit maßgeschneiderten Lösungen zur Integration von dezentraler Erzeugung, intelligenten Speichern und flexiblen Lasten; durch den Einsatz von neuronalen Netzen und Machine Learning zur Optimierung der Einspeiseprognosen und zur Reduktion der Wartungsaufwände Ihrer Energieinfrastruktur; bei der Umsetzung automatisierter Handelsstrategien.

Mit unseren Blockchain-Prototypen bauen Sie intelligente Verteilnetze und zukunftsfähigen Peer-to-Peer-Handel auf.

Profitieren Sie von unserer umfangreichen methodischen Expertise in modernsten Technologien und jahrelanger Erfahrung im Energiehandel.

d-fine. analytisch. technologisch. quantitativ.