



E3G

BRIEFING PAPER SEPTEMBER 2019

EIN SCHRITT NACH VORNE IST NICHT GENUG

DIE VERPASSTE CHANCE DER KLIMAKANZLERIN

**FELIX HEILMANN, ALEXANDER REITZENSTEIN &
BRICK MEDAK**

Executive Summary

- > Nach intensiven Verhandlungen hat sich die Bundesregierung auf ein Klimapaket geeinigt, das die Erreichung der Klimaziele für das Jahr 2030 sicherstellen soll. Die Architektur des Pakets markiert einen wichtigen Schritt vorwärts. Die spezifischen Maßnahmen und das Ambitionsniveau reichen jedoch nicht aus, um die nationalen Klimaziele zu erreichen und bleiben weit hinter den Erwartungen vieler Akteure aus Wirtschaft, Zivilgesellschaft und Wissenschaft zurück. Das Paket skizziert keinen Weg zur Treibhausgasneutralität Deutschlands bis 2050 und legt auch keinen glaubwürdigen Plan für einen ambitionierten und gerechten Strukturwandel vor.
- > In Anbetracht einer zunehmend instabilen geopolitischen Lage, die mit einer Fragmentierung westlicher Bündnisse und verstärktem Populismus einhergeht, muss Deutschland eine stärkere und stabilisierende Rolle in der multilateralen Politik und bei der Verteidigung des globalen regelbasierten Systems spielen. Mit dem am Freitag vorgelegten Klimapaket wird Angela Merkel jedoch nicht als „Klimakanzlerin“ auf die internationale Bühne zurückkehren können. Um seine frühere Vorreiterrolle wiederzuerlangen, muss Deutschland das Klimapaket bis zur COP25 im Dezember deutlich nachschärfen, um das wichtige Klimajahr 2020 einzuläuten. Für dieses hat Ursula von der Leyen versprochen, ihre EU-Klimaschutzagenda rasch umzusetzen und Deutschland wird in der zweiten Jahreshälfte die EU-Ratspräsidentschaft übernehmen. Ende 2020 findet zudem die wichtige Klimakonferenz in Glasgow (COP26) statt und Leipzig wird europäische und chinesische Regierungschefs zu einem wichtigen Gipfeltreffen begrüßen.



E3G

Einleitung

Seit Monaten schon wurde der vergangene Freitag zum Höhepunkt deutscher Klimapolitik im Jahr 2019 hochstilisiert. Während 1,4 Millionen Menschen bei Klimastreiks im ganzen Land auf die Straße gingen, verabschiedete die Bundesregierung ein **Klimapaket mit dem Ziel, die nationalen und europäischen Klimaziele für das Jahr 2030 zu erreichen**.¹ Noch vor etwas mehr als einem Jahr – vor Fridays for Future, dem Hitzesommer 2018 und dem Höhenflug der Grünen – wäre ein solches Klimapaket der Großen Koalition kaum denkbar gewesen. Nur wenige Tage vor dem UN-Klimaaktionsgipfel in New York markiert die Vorstellung des Pakets nun einen entscheidenden Moment in einem Prozess, der mit der Einberufung des „Klimakabinetts“ im April 2019 begonnen hatte. In diesem Briefing analysieren wir den politischen Kontext der Verhandlungen um das Klimapaket sowie die Ergebnisse und bewerten es im Hinblick auf die zukünftige Rolle Deutschlands in der europäischen und internationalen Klimapolitik.

Was wurde beschlossen?

Das vorgeschlagene Klimapaket wurde von der Absicht der Großen Koalition geprägt, auf die rasant gestiegene politische Bedeutung von Klimawandel und Klimapolitik zu reagieren, ohne traditionelle Wählergruppen zu verschrecken. Dementsprechend wurden Maßnahmen vermieden, die starke Auswirkungen auf spezifische Gruppen haben. Oftmals resultierte dies in reinen Anreizprogrammen oder Maßnahmen, die man als kleinster gemeinsamer Nenner bezeichnen muss.² **Ersten Analysen zufolge lässt sich mit den vorgeschlagenen Maßnahmen nur ein Drittel der Lücke bis zum Klimaziel 2030 schließen.**³

Die politische Debatte war geprägt von **Meinungsverschiedenheiten über verschiedene Ansätze der Bepreisung von CO₂ im Verkehrs- und Gebäudebereich** (zwei Sektoren, die bisher nicht in den EU-Emissionshandel einbezogen sind). Die SPD setzte sich für eine CO₂-Steuer ein, während CDU/CSU die Einführung eines nationalen Emissionshandels für diese beiden Sektoren forderte. Letztendlich einigten sich die Regierungsparteien auf ein anfängliches Festpreissystem, beginnend im Jahr 2021 mit einem Preis von 10€ pro Tonne CO₂, der bis 2025 graduell auf 35€ anwächst. 2026 soll das System in ein

¹ Deutsche Bundesregierung (2019). **Eckpunkte für das Klimaschutzprogramm 2030**

² Spiegel Online (2019). **Rekonstruktion der Klimaverhandlung**

³ Agora Energiewende (2019). **Pressebriefing Klimapaket 2030**



E3G

Emissionshandelssystem mit einem Mindestpreis von 35€ und einem Höchstpreis von 60€ übergehen. Dieses Preisniveau liegt weit unter den Erwartungen vieler Experten und Regierungsberater – das Mercator Research Institute hat beispielsweise für 2020 einen Anfangspreis von 50€ vorgeschlagen, der bis 2030 kontinuierlich auf 130€ anwächst.⁴ Auf dem nun vereinbarten Niveau wird der CO₂-Preis nach einhelliger Meinung auf absehbare Zeit keine Lenkungswirkung entfalten. Eine durchdachte Ausgestaltung ist insbesondere wichtig da schlecht konzipierte Systeme nicht nur wenig Einfluss auf Klimaschutzmaßnahmen haben, sondern sich potentiell auch negativ auf die Verteilung von Einkommen und Vermögen auswirken können, und damit zusätzlich die soziale Akzeptanz von Klimapolitik gefährden.

Die Festlegung jährlicher, rechtsverbindlicher Emissionsziele für jeden Sektor im Rahmen eines **Klimaschutzgesetzes**, deren Einhaltung durch eine unabhängige Expertenkommission geprüft wird, ist eine zentrale Errungenschaft des vorgeschlagenen Pakets. Bei Nichterreichung von sektoralen Zielen muss das zuständige Ministerium innerhalb von drei Monaten ein Sofortprogramm zur Erreichung der Ziele vorlegen. Es ist jedoch unklar, inwieweit es notwendige Sanktionsmaßnahmen für Ministerien, die ihre Ziele verfehlen, geben wird. Zudem ist positiv zu bewerten, dass die Bundesregierung ihre Unterstützung für das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 bekräftigt hat – auch wenn noch kein klarer Pfad dafür vorgezeichnet wurde.

Im Energiesektor hat sich die Bundesregierung verpflichtet, **bis November ein Kohleausstiegsgesetz vorzulegen** – zehn Monate nach der Präsentation der Empfehlungen der Kohlekommission.⁵ Ein Gesetz für den Strukturwandel sowie einige Elemente des Ausstiegsgesetzes liegen bereits vor, aber parteipolitische Konflikte, Landtagswahlen und Meinungsverschiedenheiten über Kompensationszahlungen haben den Prozess stark verlangsamt. Außerdem hat Deutschland am 22. September seinen Beitritt zur „Powering Past Coal Alliance“ erklärt. Allerdings erfüllt es noch nicht die Kriterien für eine Vollmitgliedschaft in der sogenannten „Declaration Group“, die für alle OECD-Länder einen Kohleausstieg bis 2030 fordert.⁶ Das Klimapaket bekräftigt außerdem das Ziel eines Anteils der Erneuerbaren Energien am Strommix von 65% bis 2030, beinhaltet aber **keine ausreichenden politischen Maßnahmen zur Beschleunigung des Ausbaus erneuerbarer Energien. Teilweise könnte das**

⁴ Mercator Research Institute (2019). [Politik-Dialog zur CO₂-Bepreisung](#)

⁵ E3G (2019). [The German Coal Commission – A Role Model for Transformative Change?](#)

⁶ Powering Past Coal Alliance (2019). [Germany and Slovakia head list of new Alliance members at UN Climate Action Summit; PPCA co-chairs announce expanded membership offer for national governments](#)



E3G

Klimapaket den Ausbau sogar verlangsamen, beispielsweise durch die Einführung eines bundesweiten Mindestabstandes zwischen Windkraftanlagen und Siedlungen. Gleichzeitig sollte sich die Situation für den Einsatz von Photovoltaikanlagen und Offshore-Wind durch die vorgeschlagenen Maßnahmen verbessern. Eine Lücke in den Maßnahmen stellt die zukünftige Rolle von fossilem Gas dar, zu dem die Bundesregierung im vorgeschlagenen Paket keine klare Stellung bezieht.⁷

Sorgen um die sozialen Auswirkungen klimapolitischer Maßnahmen haben eine wichtige Rolle in der politischen Debatte der letzten Monate gespielt. Das Paket umfasst einige Maßnahmen zur Senkung von Steuern, Abgaben und Strompreisen mit dem Ziel, die finanzielle Belastung fairer zwischen Akteursgruppen zu verteilen und klimafreundliches Verhalten zu unterstützen. Das Paket stößt allerdings nicht die notwendige umfassende Reform der Energiesteuern an. Zudem werden die Einnahmen der CO₂-Bepreisung wohl nicht vollständig rückverteilt – beides entgegen früherer Versprechungen. Problematisch ist zudem, dass klimaschädliche Subventionen nicht reduziert, sondern teilweise sogar erhöht werden, beispielsweise durch die Erhöhung der Pendlerpauschale.

Die Bundesregierung hat keine Pläne für die gerechte Gestaltung und Begleitung der strukturellen Veränderungen beim Umbau der Wirtschaft vorgelegt. So wäre es beispielhaft notwendig gewesen, jetzt die Transformation der Autoindustrie und vorgelagerter Zulieferindustrien hin zur E-Mobilität zu planen und einen gerechten Strukturwandel sicherzustellen. Insgesamt enthält das Paket keinen glaubwürdigen Plan für einen gerechten Strukturwandel (Just Transition) in allen Sektoren, der sozialen Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit sichert. Eine erfolgreiche und sozial gerechte Klimapolitik müsste zudem ihre sozioökonomischen und regionalen Auswirkungen sowie Wechselwirkungen mit anderen Trends wie der Digitalisierung stärker berücksichtigen.

⁷ Für mehr Informationen zur Bedeutsamkeit von Gas siehe E3G (2019). [Deep Decarbonisation and the Future of Gas in the EU](#)



E3G

Deutscher Kontext

Deutschland liegt deutlich hinter seinen eigenen Klimazielen zurück. Das Klimaziel 2020 wird verfehlt werden, und die Erreichung des Zieles für 2030 ist höchst unsicher. Mit Ausnahme des Verkehrssektor wurden seit 1990 in den meisten Wirtschaftszweigen erhebliche Emissionssenkungen erreicht, wobei ein Teil dieser Entwicklung auf den Zusammenbruch der ostdeutschen Industrie nach der Wiedervereinigung zurückzuführen ist. Die Erreichung der nationalen Klimaziele ist momentan in keinem Sektor gewährleistet. **Darüber hinaus sind die nationalen Klimaziele veraltet und nicht mit den Zielen des Pariser Abkommens abgeglichen.** Ein Update der Ziele im Einklang mit den internationalen Klimazielen wäre für langfristige Planung dringend notwendig.

Das Scheitern an den europäischen Zielen in den Sektoren außerhalb des Emissionshandels stellt zudem ein finanzielles Problem dar, da Deutschland gemäß der EU „effort sharing“ Regulierung ab 2021 Emissionsrechte von anderen EU-Mitgliedsstaaten kaufen muss, wenn die europäischen Ziele insbesondere in den Sektoren Verkehr und Gebäude nicht erreicht werden. Die Gesamtkosten für den deutschen Haushalt könnten sich auf bis zu 60 Milliarden Euro bis 2030 belaufen.⁸

Gleichzeitig ist die **Klimapolitik zu einem zentralen politischen Thema geworden.** Getrieben von der starken Mobilisierung durch „Fridays for Future“ und der breiteren Klimabewegung sowie zunehmend sichtbarer Klimafolgen und den daraus resultierenden sozialen und wirtschaftlichen Kosten, waren Klima- und Umweltthemen bei den Europawahlen 2019 für viele Wähler in Deutschland das wichtigste Wahlkriterium.⁹

Diese **zunehmende politische Bedeutung von Klimathemen hat dazu geführt, dass viele Parteien Klimapolitik zumindest rhetorisch stärker ins Zentrum der Debatte gerückt haben.** In der zunehmend detaillierten Debatte versuchten insbesondere die Regierungsparteien, klimapolitische Maßnahmen mit ihren eigenen Grundwerten zu verknüpfen, zum Beispiel durch einen Fokus auf marktwirtschaftliche Elemente (CDU/CSU) oder soziale Gerechtigkeit (SPD). Politisch werden mit dieser Entwicklung auch die derzeit starken Umfrageergebnisse von Bündnis 90/Die Grünen in Verbindung gebracht.

⁸ Agora Energiewende (2019). **Die Kosten von unterlassenem Klimaschutz für den Bundeshaushalt**

⁹ Tagesschau (2019). **Umfragen Wahlentscheidende Themen**



E3G

All diese Entwicklungen haben zwar zu einer intensiven Debatte über klimapolitische Maßnahmen geführt, gleichzeitig wurden **die Verhandlungen über das Klimapaket jedoch stark von der internen Dynamik der Großen Koalition beeinflusst**. Vor allem die SPD versuchte, sich öffentlich als progressive Klimaschutzpartei zu positionieren. Gleichzeitig warnten Gegner einer ambitionierteren Klimapolitik aber auch davor, dass die sozialen Folgen einer solchen Politik populistischen Parteien zugutekommen könnten.

Was bedeutet das Klimapaket für Deutschlands internationale Rolle?

Deutschland gilt dank der Erfolge der Energiewende und seiner Unterstützung für internationale Klimaabkommen oftmals noch als Klimaschutz-Vorreiter. Bundeskanzlerin Merkel wurde vor einigen Jahren in der Presse der Titel als „Klimakanzlerin“ verliehen. **Dieser Ruf verblasste jedoch zunehmend, da die Energiewende ins Stocken geraten ist und Deutschland bei der europäischen Klimapolitik oftmals auf die Bremse drückte anstatt wie früher als Vorreiter zu agieren.** Allerdings spielte Kanzlerin Merkel kürzlich auch eine aktive Rolle bei der Unterstützung eines Treibhausgasneutralitätsziels bis 2050 auf europäischer Ebene. Deutschland kommt dabei insbesondere eine wichtige Rolle bei Verhandlungen mit osteuropäischen Mitgliedsstaaten zu.

In Anbetracht einer zunehmend instabilen geopolitischen Lage, die mit einer Fragmentierung westlicher Bündnisse und erstarkendem Populismus einhergeht, muss **Deutschland eine stärkere und stabilisierende Rolle in der multilateralen Politik** und bei der Verteidigung des globalen regelbasierten Systems spielen – insbesondere auch beim Kampf gegen den Klimawandel. Auch innerhalb der EU muss **Deutschland, insbesondere nach dem Austritt Großbritanniens, wieder eine stärkere klimapolitische Führungsrolle übernehmen**, damit das Ziel einer klimaneutralen EU vor dem Jahr 2050 erreicht werden kann. Dies spiegelt sich auch in Forderungen nach einem generell stärkeren außenpolitischen Engagement Deutschlands wider, insbesondere da die **außen- und sicherheitspolitische Dimension des Klimawandels immer stärker in der traditionellen Außenpolitik Beachtung findet**.¹⁰

Auf dem UN-Klimagipfel in New York versuchte Bundeskanzlerin Merkel mithilfe des Klimapakets den internationalen Ruf Deutschlands als Vorreiter im Kampf

¹⁰ Siehe auch E3G (2019). [Climate Security](#)



E3G

gegen den Klimawandel wiederherzustellen und ihr persönliches Profil als „Klimakanzlerin“ zu stärken. Ihre Rede wurde jedoch überwiegend kritisch aufgenommen, und viele Beobachter wiesen darauf hin, dass die von der **Bundesregierung vorgeschlagenen Maßnahmen für eine solche Vorreiterrolle nicht ausreichend sind.**¹¹

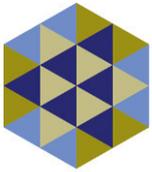
2020 ist ein entscheidendes Jahr für die globale Klimapolitik. Deutschland muss hier wieder als Vorreiter agieren und dafür das Klimapaket bis zur nächsten COP im Dezember in Chile nachschärfen. In der zweiten Jahreshälfte wird Deutschland die **EU-Ratspräsidentschaft** übernehmen. Ende 2020 findet zudem die wichtige Klimakonferenz in **Glasgow (COP26)** statt und **Leipzig wird europäische und chinesische Regierungschefs zu einem wichtigen Gipfeltreffen begrüßen.**¹² Entschlossenes Handeln seitens Deutschlands ist zudem notwendig, um Rückschritte beim G7 Gipfel in den USA und beim G20 Gipfel in Saudi-Arabien zu verhindern.

Außerdem werden Deutschlands innenpolitische Entscheidungen **Auswirkungen auf die ambitionierten Klimapläne der ehemaligen Bundesministerin und zukünftigen EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen haben.** Von der Leyen hat den Klimaschutz zu einem Schlüsselthema ihrer Kommission erkoren und einen „European Green Deal“, ein europäisches Klimaschutzgesetz, eine Erhöhung der EU-Klimaziele sowie eine Erhöhung von Klima- und Strukturwandelinvestitionen angekündigt. Eine europäische Ambitionserhöhung würde auch zusätzliche Anstrengungen von Deutschland erfordern. Die im Klimapaket enthaltenen Maßnahmen sind bisher weit von dem entfernt, was für eine gesamtwirtschaftliche Umstellung auf Treibhausgasneutralität bis 2050 notwendig wäre, obwohl Deutschland dieses Ziel auf EU-Ebene unterstützt.

Darüber hinaus **werden Deutschlands nationale Maßnahmen auch von anderen EU-Mitgliedsstaaten sehr genau beobachtet.** Vor allem Staaten in **Mittel- und Osteuropa** beobachten die deutsche Energie- und Klimapolitik sehr genau, etwa den Kohleausstiegsprozess und die Energiewende. Die tschechische Regierung hat beispielsweise kürzlich eine Kohlekommission nach dem deutschen Vorbild eingerichtet. Darüber hinaus ist Deutschland ein wichtiger Akteur in der internationalen Klimafinanzierung und Investitionsentscheidungen deutscher Unternehmen haben globale Relevanz.

¹¹ ZEIT Online (2019). **Von der „Klimakanzlerin“ ist nichts zu spüren**

¹² ZEIT Online (2019). **Merkel kündigt für 2020 Gipfel aller EU-Staaten mit China an**



E3G

Nächste Schritte

Die Vorschläge der Bundesregierung stellen nur den ersten Schritt in einem längeren Transformationsprozess der deutschen Wirtschaft hin zu Netto-Null-Emissionen dar. Die Vorschläge des Eckpunktepapiers müssen nun bis Ende des Jahres ausbuchstabiert und in Gesetze gegossen werden. Hier gibt es noch viel Gestaltungsspielraum im Gesetzgebungsprozess für Verbesserungen. Die Gesetze müssen sowohl vom Bundestag als auch vom Bundesrat verabschiedet werden.

Ein weiterer wichtiger Punkt ist die Unzufriedenheit einiger Akteure in den Regierungsparteien mit dem Paket und der Arbeit der Großen Koalition im Allgemeinen. So sehen beispielsweise die meisten Kandidatenteams im gegenwärtigen Rennen um den SPD-Parteivorsitz die Ergebnisse des Klimakabinetts sehr kritisch. Zudem wird die Klimapolitik höchstwahrscheinlich auch eine Rolle bei der Entscheidung der SPD-Basis im Dezember spielen, ob die Koalition fortgesetzt werden soll.

Abschließend ist klar: Das Thema Klima wird weiter ganz oben auf der Tagesordnung bleiben und die Transformation hin zu einer klimafreundlichen Gesellschaft hat erst begonnen, sowohl inhaltlich als auch politisch. Die Vorlage des Klimapakets ist nur ein erster Schritt.



About E3G

E3G is an independent climate change think tank operating to accelerate the global transition to a low carbon economy. E3G builds cross-sectoral coalitions to achieve carefully defined outcomes, chosen for their capacity to leverage change. E3G works closely with like-minded partners in government, politics, business, civil society, science, the media, public interest foundations and elsewhere. In 2018 E3G was ranked the fifth most globally influential environmental think tank for the third year running.

More information is available at www.e3g.org

Supported by



This project has received funding from the European Commission through a LIFE grant. The content of this briefing reflects only the authors' views. The Commission is not responsible for any use that may be made of the information it contains.

Supported by:



based on a decision of the German Bundestag

The European Climate Initiative (EUKI) is a project financing instrument by the German Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety (BMU). Its implementation is supported by the Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. It is the overarching goal of the EUKI to foster climate cooperation within the European Union (EU) in order to mitigate greenhouse gas emissions. The opinions put forward in this briefing are the sole responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views of the Federal Ministry for the Environment, Nature Conservation and Nuclear Safety.

Copyright

This work is licensed under the Creative Commons Attribution-Non-commercial-ShareAlike 2.0 License.

© E3G 2019