

Schenuit, Felix

Research Report

Internationale Zertifikate in der EU-Klimapolitik: Alte Konflikte, neue Herausforderungen

SWP-Aktuell, No. 27/2025

Provided in Cooperation with:

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

Suggested Citation: Schenuit, Felix (2025) : Internationale Zertifikate in der EU-Klimapolitik: Alte Konflikte, neue Herausforderungen, SWP-Aktuell, No. 27/2025, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin,
<https://doi.org/10.18449/2025A27>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/319695>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

SWP-Aktuell

NR. 27 JUNI 2025

Internationale Zertifikate in der EU-Klimapolitik: Alte Konflikte, neue Herausforderungen

Felix Schenuit

In den Diskussionen, die auf EU-Ebene über das neue Emissionsminderungsziel für 2040 geführt werden, rückte zuletzt die Rolle internationaler Zertifikate in den Fokus. Die Diskussionen gewinnen auch deshalb an Dynamik, weil die Bundesregierung ihre Unterstützung für das Ziel, die Emissionen um netto 90 Prozent gegenüber dem Wert von 1990 zu mindern, an die Bedingung knüpft, bis zu drei Prozent der Zielvorgabe mittels internationaler Zertifikate aus Partnerländern zu erfüllen. Wie das Ziel konkret ausgestaltet werden soll und was daraus für die europäischen Politikinstrumente folgt, wird in den bevorstehenden EU-Gesetzgebungsprozessen Anlass für Konflikte sein. Trotz offener Fragen zur Qualität, Zusätzlichkeit und Verfügbarkeit der Zertifikate ist eine frühzeitige Debatte über ihre möglichen Funktionen sinnvoll – um Politikinstrumente gegebenenfalls weiterzuentwickeln und spätere Korrekturen zu ermöglichen. Zielführend wäre es, den Einsatz internationaler Zertifikate auf dauerhafte CO₂-Entnahmetechnologien zu konzentrieren, die in der EU selbst nur begrenzt skalierbar sind. Internationale CO₂-Entnahme-Zertifikate könnten als Ausgleich von Restemissionen nicht nur einen Beitrag zur Bewältigung der noch bevorstehenden Herausforderungen auf dem Weg zu Treibhausgasneutralität leisten; die Etablierung einer institutionalisierten Nachfrage nach qualitativ hochwertigen Entnahmemethoden würde zugleich eine wichtige Grundlage für das Erreichen netto-negativer Emissionen schaffen.

Die vergleichsweise frühen und umfangreichen Fortschritte beim Ausbau erneuerbarer Energien in Teilen Europas haben über die vergangenen Jahrzehnte das Selbstbild der Europäischen Union und Deutschlands als klimapolitische Vorreiter gestärkt. Etwa fünf Jahre nach der Neuausrichtung der Klimapolitik auf Netto-Null-Treibhaus-

gasemissionen als Ziel treten in der konkreten Umsetzung Themen und Konflikte in den Vordergrund, die in der vorherigen Zielarchitektur (80 – 95% Emissionsreduktion bis 2050) kaum eine Rolle spielten und deren Behandlung auf später verschoben werden konnte. Zwanzig Jahre vor dem Zieljahr, das sich Deutschland für die Errei-



chung von Treibhausgasneutralität gesetzt hat (25 Jahre auf EU-Ebene), gilt es Strategien für die »letzten Meter« zu finden, die auf dem Weg zur Treibhausgasneutralität zusätzlich zu drastischen Emissionsreduktionen noch zu absolvieren sind. Neben einer Klärung, wie mit kritisch diskutierten Technologien wie Carbon Management umgegangen werden soll, ist dabei auch die Frage zu beantworten, welche Rolle internationale Zertifikate spielen sollen.

In Sachen Carbon Management wurde in den letzten zwei bis drei Jahren eine politische Kehrtwende vollzogen. Bis dahin wurden insbesondere in Deutschland der Einsatz von CCS (Abscheidung und Speicherung von CO₂) und CCU (CO₂-Nutzung) und die CO₂-Entnahme (Carbon Dioxide Removal, CDR) als Strategien zum Umgang mit schwer vermeidbaren Emissionen (CCS/CCU) bzw. Restemissionen (CDR) ignoriert und werden seither überaus kontrovers diskutiert. Erst nachdem Ergebnisse zahlreicher Netto-Null-Modellierungen vorlagen und Industrie und Wissenschaft Druck machten, wurde das Thema wieder prominent auf die politische Tagesordnung gesetzt. Heute zählt Deutschland zu jenen Ländern in der EU, die eine Auseinandersetzung mit diesem Thema und Unterstützung für diese Technologien aktiv vorantreiben.

Eine ganz ähnliche Entwicklung zeichnet sich beim Thema internationaler Zertifikate im Rahmen von Artikel 6 des Pariser Abkommens ab. 2015 einigten sich dessen Unterzeichner in Artikel 6 darauf, einen Rahmen für internationale Kooperationen und den Handel von zertifizierten Klimaschutzprojekten zu schaffen, die teilweise auf die nationalen Ziele angerechnet werden können. Nach langen Verhandlungen konnten sich die Staaten erst in den letzten Jahren auf die genaue Ausgestaltung einigen. Spätestens seit der Klimakonferenz in Baku im November 2024 (COP29) gelten die wichtigsten strukturellen Aspekte aber als geklärt. Im Anschluss daran verständigten sich die Parteien CDU, CSU und SPD in ihrem Koalitionsvertrag darauf, diese Zertifikate in dem noch zu beschließenden EU-Emissionsminderungs-

ziel für das Jahr 2040 und im Europäischen Emissionshandel (EU-ETS) berücksichtigen zu wollen. Damit haben sie eine EU-weite Debatte angestoßen, in der die deutsche Position unter anderem in Frankreich und Polen Unterstützung findet.

Alte Konflikte und neue politische Lage

Kompensationsmechanismen galten in der Klimapolitik lange Zeit als nicht zielführend und schienen die eigenen klimapolitischen Ambitionen zu untergraben. Diese Einschätzung sah sich durch die negativen Erfahrungen mit den unter dem Kyoto-Protokoll ausgegebenen Zertifikaten bestätigt, die teilweise in den EU-Emissionshandel integriert waren. In dieser Zeit kamen qualitativ schlechte Zertifikate ans Licht und wurden Betrugsfälle aufgedeckt. Auch wegen der daran anknüpfenden kritischen Diskussionen schreibt etwa das Europäische Klimaschutzgesetz (Verordnung 2021/1119) vor, dass die Minderungsziele für 2030 (Netto-Reduktion von 55 Prozent gegenüber 1990) und für 2050 (Treibhausgasneutralität) *innerhalb* der EU erreicht werden müssen. Doch in der aktuellen politischen Lage, in der Entscheidungsträger:innen in besonderem Maße auf die Krise der europäischen Industrie und ihrer Wettbewerbsfähigkeit fokussiert sind, erleben internationale Zertifikate als Element der EU-Klimapolitik eine Renaissance, unter dem Schlagwort der »Flexibilisierung« und mit dem Argument, »Europa kann das Klima nicht allein retten«.

Die zugrundeliegenden Motive sind vielschichtig: Einerseits treiben Akteure die Debatte voran, die das Ziel verfolgen, die klimapolitischen Ambitionen abzuschwächen, oder die versuchen, durch das Schüren von Unsicherheit die Glaubwürdigkeit der EU-Klimapolitik zu untergraben. Andererseits gibt es Akteure, die Artikel 6 als Möglichkeit begreifen, die bestehende klimapolitische Architektur gegen weitreichendere Reformen und Abschwächungen abzusichern – indem sie Raum für neue Flexibilitäten schafft, die imstande

sind, Allianzen zu stabilisieren, die sich in der aktuellen Lage schrittweise aufzulösen drohen. Ob die aktuelle Debatte über Artikel-6-Zertifikate am Ende aber zu einer Stabilisierung oder Schwächung der Klimapolitik führen wird, ist derzeit völlig offen. Angesichts der großen politischen Aufmerksamkeit stellt sich gleichwohl die zentrale Frage: Bietet die Öffnung für internationale Kompensationen die Chance, die letzte Wegstrecke zur Klimaneutralität vorzubereiten und auch kosteneffizienter hinter sich zu bringen – oder dient die aktuelle Diskussion vor allem als Strategie, grundlegenden Fragen und Konflikten aus dem Weg zu gehen? Ein Blick auf die Prozesse rund um das EU-2040-Ziel und auf die Herausforderungen und Chancen, die mit den Artikel-6-Zertifikaten verbunden sind, kann helfen, die Debatte und die darin vertretenen Positionen einzuordnen.

2040-Ziel: internationale Erwartungen und EU-interne Konflikte

Eine wichtige Gelegenheit zur Gestaltung der nächsten Phase der europäischen Klimapolitik ist die Festlegung eines Emissionsminderungsziels für das Jahr 2040. Der politische Prozess wurde unter anderem von EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen deutlich verzögert. Sowohl diese Verzögerung als auch die neue Aufmerksamkeit für die internationalen Zertifikate als Flexibilisierungsoption sind Ausdruck einer veränderten politischen Lage, in der Klimapolitik unter neuem Rechtfertigungsdruck steht. Gleichzeitig drängt die Zeit, ein 2040-Ziel formal zu beschließen, und dies aus mindestens zwei Gründen:

Erstens war bislang vorgesehen, das 2040-Ziel als Bezugsgröße für die Ableitung des nationalen Klimaschutzbeitrags (NDC) der EU zu nutzen – einschließlich eines Zwischenziels für 2035. Die offizielle Frist zur Einreichung des NDC ist jedoch bereits im Februar 2025 verstrichen (siehe SWP-Aktuell 17/2024) – eine Einigung auf das 2040-Ziel und ein daraus resultierender NDC noch vor der COP30 im November

2025 in Belém würde einen politischen Kraftakt erfordern. Denn dazu bräuchte es nicht nur einen raschen Konsens unter den Mitgliedstaaten sowohl für das 2040-Ziel als auch für den NDC, sondern möglicherweise auch prozedurale Kreativität; so könnte etwa der Einfluss des Europäischen Parlaments faktisch begrenzt und der Prozess dadurch beschleunigt werden. Ob die Verbindung zwischen dem 2040-Ziel und einem Zwischenziel für 2035 aufrechterhalten werden kann, ist sowohl politisch als auch prozedural fraglich. Auch eine Aufhebung der Verbindung könnte das rechtzeitige Einreichen eines NDC vor der COP30 erleichtern.

Die eingetretene Verzögerung im EU-Prozess wird auf internationaler Ebene genau beobachtet. Als langjährige Verfechterin der Vorstellung, dass prozedurale Governance-Mechanismen ein wichtiges Element des Pariser Abkommens sind, untergräbt die EU gerade ihren eigenen Führungsanspruch. Zu erwarten ist, dass die EU-internen Blockaden und das Ignorieren der vorgesehenen Fristen andere Staaten dazu veranlassen, Fristen in den UN-Prozessen in Zukunft noch weniger ernst zu nehmen.

Zweitens baut die Fortschreibung aller wichtigen klimapolitischen Instrumente in der EU – der Emissionshandelssysteme I/II (EU-ETS), der Lastenteilungsverordnung (Effort Sharing Regulation, ESR) sowie der Verordnung für Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (Land Use, Land-use change and Forestry, LULUCF) – notwendigerweise auf dem Beschluss des Ambitionsniveaus für 2040 auf. Eine weitere Verzögerung des Ziel-Prozesses, inklusive der Unsicherheiten über die mögliche Rolle internationaler Zertifikate, verschiebt die zeitaufwendigen Gesetzgebungsprozesse, die für die Überarbeitung der Politikinstrumente erforderlich sind, zeitlich weiter nach hinten. Angesichts der deutlich knapperen Mehrheiten im Europäischen Parlament und der fluiden Mehrheiten im Rat könnte es sein, dass es nicht gelingt, alle Dossiers vor den EU-Wahlen im Jahr 2029 abzuschließen. Die Folge wären große Unsicherheiten bis kurz vor dem Start der neuen Handels- und Zielzeiträume ab 2031.

Internationale Zertifikate in der nächsten Phase der EU-Klimapolitik

Wichtige Impulse für die Debatte über das 2040-Ziel kamen zuletzt aus Deutschland: Die prominente Erwähnung dieses Ziels im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung hat für neue Dynamik in den Brüsseler Vorverhandlungen gesorgt. Bemerkenswert ist nicht nur, dass sich mit Deutschland ein großer und einflussreicher Mitgliedstaat zur Unterstützung eines Netto-90%-Ziels an sich bekennt, von Bedeutung sind auch die im Koalitionsvertrag vermerkten Konditionalitäten. Besonders im Fokus steht die geplante Nutzung von Artikel-6-Zertifikaten: Bis zu drei Prozentpunkte des 2040-Ziels sollen durch »zertifizierte und permanente Projekte [...] in außereuropäischen Partnerländern zur wirtschaftlich tragbaren Reduzierung von Restemissionen« gedeckt werden können. Obwohl sich diese Diskussion seit längerem abzeichnete, haben viele Akteure sie weitgehend ignoriert – oft mit Verweis auf das Europäische Klimaschutzgesetz, das die schon bestehenden Ziele für 2030 und 2050 auf die EU beschränkte (siehe oben).

Sobald der Vorschlag der Kommission veröffentlicht und das ordentliche Gesetzgebungsverfahren eingeleitet worden ist, rückt die Frage in den Mittelpunkt, wie das 2040-Ziel auf EU-Ebene konkret ausgestaltet werden soll. Für die bevorstehende Debatte sind dabei zwei Elemente besonders relevant, die oftmals als »Flexibilisierungsoptionen« diskutiert werden. Erstens geht es darum, ob und in welchem Umfang die internationalen Zertifikate zur Zielerreichung genutzt werden dürfen. Zweitens um die Rolle von CO₂-Entnahme und die Frage, ob deren Beitrag zur Zielerreichung begrenzt wird. In den zu erwartenden Diskussionen im Gesetzgebungsprozess fungieren exemplarische Zieldesigns als Gravitationspunkte für die Positionierungen (siehe Tabelle 1, S. 5), zwischen denen auch Kompromissoptionen denkbar sind.

Der Europäische Wissenschaftliche Beirat zum Klimawandel (ESABCC) empfiehlt

für das 2040-Ziel eine Trennung zwischen Bruttoreduktionen und CO₂-Entnahmen. Anders als der deutsche Koalitionsvertrag fordert der ESABCC allerdings, dass 90 bis 95 % Emissionsreduktionen innerhalb der EU erreicht werden sollten. Damit positioniert er sich gegen Artikel 6 als Flexibilisierungsoption und stellt sich gegen die aufkommende Debatte, ob es zulässig sein soll, ein 90%-Ziel anteilig mit internationalen Zertifikaten zu erreichen.

Wenn internationale Zertifikate in das Zieldesign integriert werden sollen, würde ein klar getrenntes Ziel die klarsten politischen Signale aussenden. Mit Blick auf die CO₂-Entnahme und internationale Zertifikate sind die exakten Zielwerte weniger entscheidend. Wichtiger ist die klare Trennung von der Bruttoreduktion, um eine quantifizierte Nachfrage nach CO₂-Entnahme und Artikel-6-Zertifikaten zu institutionalisieren. Dies hätte Einfluss auf diese zwei Bereiche, in denen Investitionssicherheit essenziell ist, bislang aber fehlt. Allerdings würde eine sehr detaillierte Zielvorgabe umfassende politische Aushandlungsprozesse und Kompromisse erfordern. Der hohe Zeitdruck und die angespannte klimapolitische Lage sprechen dafür, auch die anderen Varianten ernsthaft in die strategischen Planungen aufzunehmen und Folgen zu antizipieren. Insbesondere die knapperen Mehrheiten könnten Anlass dafür sein, dass weitere Konkretisierungen vorerst ausbleiben und auf die nachgelagerten Gesetzgebungsprozesse verschoben werden.

Darüber hinaus steht im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses zur Ergänzung des 2040-Ziels im Europäischen Klimaschutzgesetz zu erwarten, dass versucht wird, weitgehende Veränderungen in der Verordnung umzusetzen. Mitgliedstaaten und Interessenvertreter, die skeptisch gegenüber dem Ambitionslevel des Klimaschutzgesetzes eingestellt sind, dürften sich beispielsweise dafür einsetzen, auch das Zieldesign für 2050 zu überarbeiten. Eine solche Initiative – etwa um internationale Zertifikate auch für das 2050-Ziel zu berücksichtigen – wäre im aktuellen politischen Klima wenig überraschend. Gleichwohl wäre diese

Tabelle 1

Optionen für das 2040-Zieldesign

Zieldesign	Netto-Ziel ohne weitere Festlegungen	Kombination aus Bruttoreduktion und »zusätzlichen Maßnahmen«	Getrennte Ziele mit quantifizierten Teilkomponenten
Beispielwerte	– Netto: 90 %	– Bruttoreduktion: 80 % – zusätzliche Maßnahmen: 10 %	– Bruttoreduktion: 80 /83 % – CO ₂ -Entnahme: 7 % – (Internationale Zertifikate: 3 %)
Erläuterung	Ein Netto-Ziel, bei dem weder eine Bruttoreduktion, CO ₂ -Entnahme noch internationale Zertifikate festgelegt wären, würde den Druck zur Bruttoreduktion vermindern. Politische Konflikte würden auf die Instrumentenebene verschoben.	Eine festgelegte Bruttoreduktion würde durch eine Zusatzkategorie ergänzt, die CO ₂ -Entnahme und internationale Zertifikate umfasst. Diese Option schafft Transparenz bei der Bruttoreduktion, hält die genauen Anteile von CO ₂ -Entnahme und internationalen Zertifikaten aber offen.	Ein getrenntes Ziel, mit separaten Festlegungen für Bruttoreduktion und CO ₂ -Entnahme (ggf. aufgeteilt nach sektorieller Zuordnung). Außerdem könnte ein weitere Trennung von internationalen Zertifikaten vorgenommen werden. Erfordert hohen Abstimmungsbedarf, mit verzögernder Wirkung auf den Gesetzgebungsprozess.

Änderung nicht nur innerhalb der EU umstritten, sondern auch mit Blick auf das Pariser Abkommen heikel: Denn Artikel 6 sieht vor, die Zertifikate lediglich für Ambitionssteigerungen zu nutzen. Ein möglicher Ausweg könnte darin bestehen, ein konkreteres Ziel für Netto-Negativ-Emissionen nach 2050 zu beschließen, dessen bisherige Formulierung noch viele Fragen offenlässt.

Grundlegende Herausforderung: Zusätzlichkeit

Abgesehen von der zu klärenden Frage, wie internationale Zertifikate im Zieldesign berücksichtigt werden sollen, ist mit der Nutzung von Artikel-6-Zertifikaten eine zweite zentrale Herausforderung verbunden: die Zusätzlichkeit der durchgeführten Projekte. Mit dem Pariser Abkommen hat sich die Ausgangslage für die Option internationaler Kompensationen grundlegend verändert. Anders als unter dem Kyoto-

Protokoll, in dem nur für Industrieländer verpflichtende Reduktionsziele galten, sind nun alle Vertragsstaaten verpflichtet, nationale Klimaschutzbeiträge (NDCs) einzureichen. Das verändert das Verhältnis zwischen Staaten, die Zertifikate kaufen, und denjenigen, in denen zertifizierte Projekte umgesetzt werden (*host countries*): Wenn Zertifikate aus einem Gastgeberland auf die Zielerreichung eines Käuferlands angerechnet werden (als sogenannte Internationally Transferred Mitigation Outcomes, ITMOs oder als A6.4ERs), besteht das Risiko, dass die Erreichung bzw. die Ambitionen der Klimaziele des Gastgeberlands untergraben werden (»overselling«).

Zwar sollen solche Zielkonflikte durch Methodologien, Transparenzvorgaben und Anrechnungsregeln entschärft werden. Doch gerade angesichts des wachsenden politischen Drucks auf Industriestaaten, ihre Klimaziele einzuhalten, erscheint es nicht ratsam, allein auf die Wirksamkeit dieser Maßnahmen zu vertrauen. Die Nachfrage nach Artikel-6-Zertifikaten in der Ziel-

architektur der EU zu institutionalisieren würde den Anreiz und Druck erhöhen, Methodologien und Projekte so auszugestalten, dass sie schon frühzeitig eine hohe Zahl von Zertifikaten zur Verfügung stellen. Das würde sich negativ auf die Qualität der Projekte inklusive ihrer Zusätzlichkeit auswirken und ein »overselling« der Gastgeberländer provozieren.

Warum die Debatte trotzdem wichtig ist

Trotz dieser Risiken ist es klimapolitisch sinnvoll und strategisch geboten, die Debatte jetzt zu führen — und nicht erst Mitte der 2030er Jahre, wenn die Zeit für ein schrittweises Vorgehen und Korrekturen fehlt. Dafür sprechen drei Argumente:

Erstens: Reformen auf EU-Ebene brauchen Jahre — sowohl in der Gesetzgebung als auch bei der Umsetzung und der Entfaltung von Anreizen. Eine frühzeitige Diskussion erlaubt einen geordneten Aufbau von Governance-Strukturen und die Erarbeitung von Qualitätsstandards, inklusive Mechanismen und Zeitpuffer zur Nachjustierung im Falle von Fehlentwicklungen.

Zweitens: Ein aktives Engagement der EU bei der Umsetzung von Artikel 6 ist ein wichtiges politisches Signal zur Stärkung der Prozesse, die mit der Klimarahmenkonvention (UNFCCC) zusammenhängen. Gerade in einer Phase geopolitischer Spannungen und wachsender Skepsis gegenüber multilateralen Mechanismen — beispielhaft dafür etwa der Rückzug der USA — kann die EU hier ihre gestaltende Rolle behalten. Zudem spielt der internationale Handel mit Emissionsgutschriften für viele Länder des Globalen Südens eine zentrale Rolle, die immer wichtiger werden, wenn es gilt, die UNFCCC weiterzuentwickeln.

Drittens: Die Debatte über Artikel 6 bietet die Chance, sich aktiv mit dem Thema Restemissionen zu befassen. Dabei muss Artikel 6 nicht auf die Funktion eines klassischen Kompensationsmechanismus zur Abschwächung der heimischen Ambitionen reduziert werden. Vielmehr kann er —

durch geeignete Konditionalitäten — der Technologieförderung dienen: etwa für den globalen Hochlauf von Technologien zur dauerhaften CO₂-Entnahme wie Direct Air Carbon Capture and Storage (DACCS), die in der EU selbst nur eingeschränkt wirtschaftlich realisierbar sind.

Würden gezielt dauerhafte CO₂-Entnahmeprojekte in Partnerländern fokussiert, hätte dies mehrere Vorteile: Die Zusätzlichkeit dieser Projekte wäre offensichtlich, aufwendige Nachweissysteme und -prozesse wie etwa bei (Wieder-)Aufforstungsprojekten könnten infolgedessen entfallen. Die Technologien ließen sich insbesondere dort besser umsetzen, wo erneuerbare Energie reichlich verfügbar ist. Allerdings müsste dafür Sorgen getragen werden, dass mögliche negative Auswirkungen von CO₂-Speicherungen und anderer nötiger Infrastruktur auf die lokalen Bevölkerungen ausgeschlossen werden. Derartige Positivlisten für bestimmte Arten von Projekten sind bei der Nutzung internationaler Zertifikate kein neuer Ansatz, sondern haben sich bereits bei früheren Mechanismen bewährt und können wichtige Lenkungswirkungen entfalten.

Wenn die diskutierten 3 Prozent als Menge interpretiert würden, die für die dauerhafte CO₂-Entnahme in Partnerländern gilt, könnte die EU die Chance ergreifen, eine Nachfrage zu schaffen und dadurch den entstehenden Markt und die Qualitätsstandards maßgeblich mitzugestalten. Damit würde sie einen klaren Gegenpol zu den Zertifikaten mit geringer Qualität setzen, die in den Markt drängen. Zudem ließen sich dauerhafte CDR-Zertifikate deutlich einfacher in europäische Instrumente integrieren, als dies bei nicht-dauerhaften Entnahmemethoden der Fall ist (etwa in der Landnutzung). Letztere müssten mit hohem bürokratischem Aufwand gegen Reversibilität abgesichert werden. Eine engere Interpretation, bei der man sich auf dauerhafte CO₂-Entnahme beschränkt, würde deshalb auch die Stabilität und Glaubwürdigkeit der Politikinstrumente eher stützen können als eine weite Interpretation, nach der alle Arten von Zertifikaten zugelassen werden.

Die (vorerst) letzten Meter

Rund zwanzig Jahre vor dem angestrebten Erreichen der Zielmarke von Netto-Null-Emissionen in Deutschland (und etwa 25 Jahre vor jenem in der EU) ist der richtige Zeitpunkt, um die klimapolitischen Instrumente auf die vorerst letzten Meter auszurichten. Mit Blick auf diese Phase sind unweigerlich politisch unbequeme Entscheidungen zu treffen. Themen, die lange ignoriert wurden – wie Carbon Management oder internationale Zertifikate –, rücken zusehends ins Zentrum der klimapolitischen Debatte. In diesem Zusammenhang stehen weitreichende Entscheidungen an. Je nachdem, wie sie ausfallen, kann die bisherige klimapolitische Architektur ausgehöhlt werden, die bevorstehenden Reformen können aber auch die bestehenden Instrumente absichern. Der politische Druck dürfte jedenfalls in den kommenden Jahren nicht abnehmen – im Gegenteil. Die Festlegung des 2040-Ziels und seine Ausgestaltung sowie das Folgeprogramm zur Umsetzung werden hier wegweisend sein. Zwei übergeordnete Empfehlungen lassen sich für die nächsten Schritte der Bundesregierung in den bevorstehenden Gesetzgebungsprozessen formulieren:

Robuste Instrumente sind wichtiger als Ziele

Die Konzentration auf robuste, krisenfeste Politikinstrumente sollte die itende Maxime bei den kommenden Reformen sein. Minde-rungsziele haben in der Klimapolitik wichtige Funktionen: Sie setzen Ambitionssignale für die Wirtschaft und internationale Partner und sie dienen als Orientierungspunkte, an den sich Fortschritte beim Klimaschutz messen lassen. Doch ob das 2040-Ziel oder das Netto-Null-Ziel im vorgesehenen Jahr tonnengenau erreicht wird, ist langfristig gesehen weniger entscheidend als die Frage, ob die klimapolitischen Instrumente robust und imstande sind, die Wirksamkeit von Anreizen zur Emissionsminderung auch in Phasen politischer Prioritätenverschiebungen aufrechtzuerhalten.

Gerade in der Diskussion über Artikel 6 stellt sich folgende strategische Frage: Hilft eine Integration unter dem Narrativ der »Flexibilisierung« in den ETS, wie sie im Koalitionsvertrag anvisiert ist, das Instrument tatsächlich zu stabilisieren und zukunfts-tauglich zu machen? Lautet die Antwort »ja«, sollte die Einbeziehung in Betracht gezogen und in kommenden Gesetzgebungsprozessen eingeleitet werden. Genauso möglich ist aber, dass die aktuellen Vorschläge eher der Logik einer inkrementellen Anpassung folgen, die politischem Druck nachgibt und dabei unbequemen Grundsatzfragen ausweicht. In diesem Fall besteht das Risiko, dass versucht wird, politische Konflikte vor allem durch technokratische Überformung und immer kompliziertere Instrumente zu lösen, was diese wiederum mittelfristig angreifbar macht. Eine breit geführte Debatte über mögliche Alternativen zur ETS-Einbettung würde helfen, blinde Flecken zu vermeiden und insgesamt die Resilienz klimapolitischer Architektur zu stärken.

Netto-Null: Übergang zu einer neuen Phase der Klimapolitik

Was vielen mit dem Erreichen von Netto-Null als letztes Etappenziel der Klimapolitik erscheint, läutet nur eine neue Phase ein. Sowohl das deutsche als auch das europäische Klimaschutzgesetz halten schon jetzt fest, dass nach der Treibhausgasneutralität netto-negative Emissionen angestrebt werden sollen. Auch diese Phase ist bereits heute mitzudenken. Nicht zuletzt weil dieses Ziel in manchen Sektoren schon früher erreicht werden müsste. Die für ein Netto-Negativ-Ziel zusätzlich zur drastischen Emissionsreduktion erforderlichen Technologien zur dauerhaften CO₂-Entnahme sind auf frühzeitige verlässliche Nachfragesignale angewiesen. Eine strategische Nutzung von Artikel 6 kann genau dazu einen wichtigen Beitrag leisten. Das Institutionalisieren einer Nachfrage im Zieldesign würde Technologien fördern, die in der EU auf absehbare Zeit nicht realisierbar, zur Erreichung von Netto-Null- und Netto-Negativ-Zielen aber unerlässlich sind.



Dieses Werk ist lizenziert unter CC BY 4.0

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
DOI: DOI: 10.18449/2025A27