



Prof. Dr. Dr. Felix Ekardt, LL.M., M.A.

Lennard Sund, BA

Forschungsstelle Nachhaltigkeit und Klimapolitik, Leipzig/Berlin

www.sustainability-justice-climate.eu

Die Bundestags-Wahlprogramme der Parteien – gemessen am Pariser 1,5-Grad-Ziel, dem Klima- Beschluss des BVerfG und der EU-Klimapolitik

Kurzanalyse vom 01.09.2021 (Update: 07.10.2021)

Gefördert von der Generationen Stiftung

Inhalt

1. Problemstellung	2
2. Einzelheiten zu Zielen und Methodik	3
3. Wahlprogramme der Parteien, gemessen an Art. 2 Paris-Abkommen (unter Berücksichtigung der EU-Klimapolitik)	6
3.1. Das Programm der CDU/CSU	6
3.2. Das SPD-Programm	9
3.3. Das AfD-Programm	12
3.4. Das FDP-Programm	13
3.5. Das Wahlprogramm von DIE LINKE	17
3.6. Das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen	19
4. Fazit	23
Literatur	24

1. Problemstellung

Globale Umweltprobleme wie Klimawandel, Biodiversitätsverluste oder gestörte Stickstoffkreisläufe, die sich gegenseitig verstärken und zudem oft von den gleichen Treibern befeuert werden (fossile Brennstoffnutzung, Tierhaltung u.a.m.¹), verlangen immer stärker nach einer entschlossenen politischen Antwort. Aufgrund von langer Untätigkeit trotz bekannter Gefahren ist die Zeitspanne, die uns verbleibt, um die Welt, wie wir sie kennen, zu erhalten, bereits stark geschrumpft². Gemessen an den rechtsverbindlichen Zielen aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen, die 1,5-Grad-Grenze beim Klimawandel einzuhalten, und aus der CBD in Verbindung mit den Aichi Targets, die u.a. einen Stopp des Biodiversitätsverlusts und eine Wiederherstellung zerstörter Biotop verlangen³, müssen die genannten Treiber (und weitere wie der Pestizideinsatz) in wenigen Jahren global in allen Sektoren einem weitgehenden Phasing-Out unterworfen werden⁴.

Diese bislang nicht ausreichend beachteten Vorgaben haben in Deutschland zuletzt höchstrichterlichen Rückenwind erhalten. Das BVerfG hat mit einem regelrechten Paukenschlag die vermutlich weitestgehende Entscheidung gefällt⁵, die bislang ein oberstes Gericht weltweit zum Klimaschutz gemacht hat. Der deutsche Gesetzgeber muss das verbleibende Treibhausgas-Budget fair zwischen den Generationen verteilen; er muss Reduktionspfade genauer regeln; und er muss dem Parlament statt der Regierungen die Kernentscheidungen vorbehalten.⁶ Unterstützt wird dies dadurch, dass die EU für 2030 kürzlich neue Klimaziele festgelegt hat, im Kern minus 55 % Treibhausgasemissionen gemessen an 1990. Zur instrumentellen Umsetzung hat die EU-Kommission im Juli 2021 umfassende Vorschläge vorgelegt.

Im Zuge all dessen – und generell – ist die Klimapolitik ein Hauptthema im Bundestagswahlkampf 2021. Die vorliegende Kurzstudie analysiert, wie die Bundestagswahlprogramme (bzw. Programmentwürfe) von Union, SPD, Grünen, FDP, AfD und Linkspartei am Maßstab der Pariser 1,5-Grad-Grenze unter Berücksichtigung des BVerfG-Klimabeschlusses und der neuen EU-Klimapolitik zu beurteilen sind.

¹ Zur zentralen Rolle der Treiber Weishaupt et al. (2020); Ekardt (2019), Ch. 1.3.

² Vgl. zur globalen Lage beim Naturschutz zuletzt Dasgupta (2021); ferner Ekardt und Hennig (2015); Weishaupt (2019).

³ Im Frühjahr 2022 (verschoben vom Herbst 2021) könnte es insoweit zu einer Konkretisierung des Biodiversitäts-Völkerrechts durch einen neuen internationalen Vertrag kommen. Die Aichi Targets waren auf eine Erreichung bis 2020 hin ausgelegt.

⁴ Vgl. Wieding et al. (2020), S. 8858 ff.; Ekardt et al. (2018).

⁵ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.

⁶ Erstmals war in Deutschland eine Verfassungsklage auf mehr Umweltschutz erfolgreich. Entschieden wurde dabei über vier Verfassungsbeschwerden. Die erste wurde 2018 von Einzelklägern gemeinsam mit dem Solarnergie-Förderverein Deutschland (SFV) und dem BUND erhoben, vertreten durch die Rechtsanwältin Franziska Heß und den Erstautor dieser Studie. Der SFV hatte die Klage durch Gutachten-Aufträge seit 2010 vorbereitet, die wiederum auf den Voraufgaben von Ekardt (2021) beruhen. Die Klage stieß in Politik, Jurisprudenz und Medien fast einhellig auf Skepsis. Als sie im August 2019 – für viele überraschend – vom Verfassungsgericht zur Entscheidung angenommen wurde, änderte sich das Bild. Es folgten nun im Januar 2020 weitere Klagen etwa von Aktivistinnen von Fridays for Future und Menschen aus Bangladesch, unterstützt von weiteren Umweltverbänden.

2. Einzelheiten zu Zielen und Methodik

Die vorliegende Studie misst die wahlprogrammatischen Aussagen der Parteien primär an der Pariser 1,5-Grad-Grenze, verglichen mit dem vorindustriellen Temperaturniveau (Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen). Die Studie ermittelt dabei im Kern vier Parameter bezogen auf die jeweiligen Programme:

- Streben die Parteien die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze überhaupt an?
- Erfassen sie das damit noch verfügbare Treibhausgas-Budget adäquat?
- Beabsichtigen sie Maßnahmen zu ergreifen, die tatsächlich geeignet zur Einhaltung jener Ziellinie wären, und zwar in Richtung auf Netto-Nullemissionen in sämtlichen Sektoren – also Strom, Wärme, Mobilität, Agrarwirtschaft, Kunststoffe, Zement u.a. – , was null fossile Brennstoffe, eine stark reduzierte Tierhaltung und (machbare sowie nicht unvertretbar risikoreiche) ergänzende Ansätze für Negativemissionen zur Kompensation von Restemissionen im Agrar- und Industriebereich nahelegt?
- Und adressieren die Parteien dabei auch die adäquate Politikebene?

Die vorliegende Studie kann dies aus mehreren Gründen nur qualitativ und überschlägig analysieren. Erstens behandeln Wahlprogramme typischerweise Forderungen der anstehenden Wahlperiode, also bis 2025. Wenn aber Nullemissionen erst später angestrebt werden müssten (dazu sogleich), sind die Programmaussagen hinsichtlich des geplanten klimapolitischen Pfades seitens der Parteien naturgemäß unvollständig. Zweitens sind Wahlprogramme, um möglichst viele Wähler/innen anzusprechen und zudem Fachjargon zu minimieren, oft recht vage formuliert. Insofern lässt sich schwer abschätzen, welche Konsequenzen die praktische Umsetzung der jeweiligen programmatischen Forderungen tatsächlich hätte. Drittens wäre selbst bei längeren Planungshorizonten und präziseren Programmaussagen eine Quantifizierung der Wirkungen der Programme kaum möglich, weil – wenngleich das häufig versucht wird – eine quantitative Wirkungsabschätzung für eine einzelne Maßnahme notorisch von sehr vielen Annahmen abhängig muss. Denn nicht eine Maßnahme allein, sondern viele weitere Maßnahmen im Umfeld sowie Entwicklungen in Bereichen, die mit dem untersuchten Bereich (hier der Klimapolitik) zunächst wenig zu tun haben, wirken sich auf den Effekt der Maßnahme aus. Das gilt jedenfalls und insbesondere im Klimaschutz, wo es darum geht, ein globales Problem zu lösen, weswegen z.B. bloße Problemverlagerungen in andere Länder nicht zielführend wären. Viertens finalisieren sich die Programme der Parteien erst in diesen Tagen, so dass die für das Studium der Programme verfügbare Zeit begrenzt war.

Zum besseren Verständnis dessen sind nachstehend die Zielmaßstäbe genauer darzulegen. Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen ist – wie auch das BVerfG in seinem bahnbrechenden Klima-Beschluss erkannt hat – rechtsverbindlich und zielt auf die 1,5-Grad-Linie als Grenze. Zwar nennt die Norm auch „deutlich unter 2 Grad Celsius“ als Ziel, doch wird durch die Normierung, dass „Anstrengungen“ in Richtung 1,5 Grad geboten sind, deutlich, dass letztlich versucht werden muss, dieses Ziel einzuhalten (die Verbindlichkeit des Art. 2 als solche ergibt sich aus Art. 3 und 4 Abs. 1 Paris-Abkommen).⁷ Für die Frage, wie groß das sich daraus erge-

⁷ BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.; Wieding et al. (2020); Ekardt et al. (2018).

bende noch verfügbare globale Treibhausgasbudget ist, greift die deutsche Politik und mehr noch das BVerfG den Ansatz des IPCC und darauf aufbauend des SRU auf⁸, die die Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze in Treibhausgas-Budgets berechnen. Verteilt man die globalen Restemissionen pro Kopf gemessen an der Bevölkerung auf die Länder, kommt man zu dem vom SRU für Deutschland errechneten Budget. Bei linearer Emissionsreduktion würde dies für in etwa 2035 Nullemissionen implizieren. Zumindest dies wird nachstehend als Maßstab an die Wahlprogramme der Parteien angelegt.

Dies klingt radikal, ist es indes nicht, wenn man berücksichtigt, dass einiges für ein eher noch kleineres Budget spricht. Die Schwächen des IPCC-Budgets, das als Ergebnis eines Konsensgremiums mit optimistischen Annahmen (etwa zur Klimasensitivität) arbeitet, werden häufig und so auch vom BVerfG übergangen. Ebenso übergangen werden rechtliche Kritikpunkte am IPCC-Budget, das ja als Konkretisierung einer Rechtsnorm gedacht ist, nämlich des Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen. Angesichts von deren Verbindlichkeit genügt es aber nicht, die 1,5 Grad nur mit 67 % Wahrscheinlichkeit anzustreben, wie es der IPCC tut. Beim SRU kommt hinzu, dass er von vornherein alternativ 1,5 Grad und 1,75 Grad Celsius als Ziele nennt. Ferner bezieht sich Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen auf den Vergleich zum vorindustriellen Niveau. Dafür kann man aber nicht wie die vom IPCC zugrunde gelegten naturwissenschaftlichen Studien als Basisjahr ein Jahr in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts wählen. Denn die Industrialisierung begann schon etwa 1750. Eigentlich ist das Budget ergo noch deutlich kleiner – würde man bei der prozentualen Einhaltungswahrscheinlichkeit der 1,5-Grad-Grenze einen Wert nahe 100 % erwarten, hätten z.B. schon heute seit längerem Nullemissionen erreicht sein müssen.⁹

Zu berücksichtigen ist freilich, dass eine Emissionsreduktion, die allein oder vorrangig auf die deutsche Bundespolitik blickt, absehbar nicht aussichtsreich wäre. Für die Kernherausforderungen null fossile Brennstoffe und stark reduzierte Tierhaltung wären Änderungen auf EU-Ebene der Schlüssel. Bezogen auf Deutschland geht es also um eine nicht mehr bremsende, sondern antreibende Rolle Deutschlands in der EU. Denn rein deutsche Lösungen sind nicht nur ökonomisch oft problematisch unter dem Gesichtspunkt der Wettbewerbsfähigkeit. Sie sind vor allem ökologisch oft suboptimal, weil sie räumliche und sektorale Verlagerungseffekte begünstigen. Außerdem würde es auf rein nationaler Ebene schwierig sein, genug andere Länder zur Mitwirkung zu bewegen, um das letztlich globale Klimaproblem gemeinsam lösen zu können. Sinnvoll wäre etwa eine echte EU Mengensteuerung – also eine Integration aller fossilen Brennstoffe in den EU-Emissionshandel (EU-ETS), verbunden mit einer Streichung aller Altzertifikate und einem Cap null bis spätestens 2035 (wissenschaftlich eher früher, s.o.). Die EU-Kommission hat im Juli 2021 Vorschläge in dieser Richtung vorgelegt. Der EU-ETS soll endlich als Mengensteuerungssystem für alle fossilen Brennstoffe wirken und ein strengeres Ziel bekommen – also ein früheres Totalverbot für Kohle, Gas und Öl. In der Tat – so erreicht man Postfossilität in allen Sektoren. Und das auf die kostengünstigste Weise, weil die Mengen der jeweils noch zulässigen Emissionen zwischen den Unternehmen handelbar sind und der fossile Ausstieg in planbaren, kleinen Schritten geschieht.

⁸ IPCC (2018); SRU (2020).

⁹ Näher zur Ziellinie Wieding et al. (2020); Ekardt et al. (2018).

Die EU-Vorschläge gehen aber nicht weit genug. Vor der Bundestagswahl ergibt sich angesichts des sich anbahnenden Ringens in der EU-Klimapolitik daher die Kernfrage: Wie stehen die deutschen Parteien zu den dringend nötigen Ergänzungen, die die EU-Vorschläge brauchen, um wirksam zu sein? Werden sie die EU antreiben, beim Emissionshandel alle überschüssigen Altzertifikate zu streichen, die von den Staaten früher an die Unternehmen verschenkt wurden und die bis heute den Preis der Emissionszertifikate massiv verwässern? Werden sie strengere Klimaziele einfordern – nämlich den Emissionshandel so festzulegen, dass er spätestens 2035 (eigentlich früher) zu null fossilen Brennstoffen führt? Ebenfalls wichtig wäre die Schließung aller Schlupflöcher, also ein Verbot, sich Pseudo-Klimaschutzmaßnahmen anrechnen lassen zu können. Und ein ergänzendes Mengensteuersystem auch für tierische Produkte.¹⁰ Denn auch die Nutztierhaltung muss stark reduziert werden. Die EU-Kommission hat außerdem verstanden: Wirksame EU-Klimapolitik gelingt am besten dann, wenn man zugleich mit möglichst vielen anderen Staaten, die ähnliche Maßnahmen ergreifen, eine Art globalen Klimaclub bildet. Und Ökozölle gegenüber solchen Staaten einführt, die nicht mitmachen. Sonst verlagert man die Emissionen teils einfach dorthin – das wäre ökologisch sinnlos und auch wirtschaftlich nachteilig. Mit Ökozöllen schafft man außerdem Anreize, dass andere Staaten beim Klimaclub mitmachen. Dabei ist davon auszugehen, dass viele Länder des Globalen Südens das nur können, wenn ihnen beim grünen Wandel finanziell viel massiver geholfen wird, etwa aus den Mitteln des ausgebauten EU-ETS. Die Rolle, die die alte und neue Bundesregierung bei alledem spielt, hat daher größere Auswirkungen auf einen wirksamen Klimaschutz als die Änderung deutscher Gesetze.¹¹

Das Paris-Ziel und seine wichtige angeschobene – wenngleich wie gesehen ausbaufähige – EU-Umsetzung wird weiter unterstützt durch den BVerfG-Klima-Beschluss.¹² Das Gericht erkennt die völkerrechtliche Verbindlichkeit der 1,5-Grad-Grenze an, wenngleich es verfassungsrechtlich ggf. noch geringfügig größere Spielräume für möglich hält. Ferner verlangt es

¹⁰ Im Einzelnen behandelt bei Weishaupt et al. (2020). Dort und bei Ekardt (2019) auch dazu, dass Mengensteuerung im Vergleich zu Abgaben weitere Vorteile bietet: sie kann auf EU-Ebene mit Mehrheit (statt einstimmig) beschlossen werden; sie kann auf EU-Ebene bei der Reform eines bereits etablierten Systems ansetzen; sie kann Rebound-Effekte vermeiden; sie ist besser mit einem Sozialausgleich kombinierbar (dazu die folgende Fn.); und sie hat kein Problem mit der Preiselastizität, sondern erreicht das Mengenziel zuverlässig, sofern die im Fließtext genannten Bedingungen für ein ökologisch wirksames System beachtet werden. Denkbar sind bei der Mengensteuerung ferner Höchst- und Mindestpreise (ggf. auch variierend je nach Sektor), um die Planbarkeit und Sozialverträglichkeit zu erhöhen.

¹¹ Auch ein Sozialausgleich kann unter diesen Umständen gelingen. Wenn ein Emissionshandel die Klimagase gesamtgesellschaftlich strikt begrenzt, kann man gleichzeitig zum Beispiel gleichzeitig die Hartz-IV-Sätze erhöhen, ohne dass die daraus resultierenden zusätzlichen Emissionen gesamtgesellschaftlich zu mehr Emissionen führen. Bei CO₂-Abgaben, würde man auf sie setzen anstelle des Emissionshandels, ist das gerade nicht so. Denn dort haben die Emissionen keinen festen Deckel. Entsprechend dem EU-Vorschlag eines Sozialfonds wäre dabei indes wohl eine Unterstützung lediglich wirklich Bedürftiger und keine Pro-Kopf-Rückverteilung der Einnahmen anzustreben, weil jedwedes Bepreisungsinstrument vor dem Problem steht, primär im internationalen Maßstab Sozialausgleich betreiben zu müssen – denn ohne massive Nord-Süd-Transfers ist eine globale Klimawende erkennbar unrealistisch. Zum allgemeinen Hintergrund Ekardt (2019, 2021).

¹² BVerfG, Beschluss vom 24.03.2021, Az. 1 BvR 2656/18 u.a.; im Einzelnen dazu Ekardt/ Heß (2021a, 2021b); Ekardt/ Heß/ Wulff (2021).

wie gesagt eine faire Freiheitsbalance zwischen den Generationen.¹³ Das BVerfG statuiert: Heutige Generationen greifen in die Freiheitsrechte zukünftiger Generationen ein, indem sie sich bis 2030 zu viele Treibhausgasemissionen zugestehen: Das bisherige deutsche Klimaschutzgesetz hat insoweit Reduktionslasten in unzulässiger Weise auf die Zukunft verschoben. Die Ziele für die Zeit nach 2030, letztlich wegen des bis dahin schon aufgebrauchten Budgets aber auch schon vor 2030 mussten deutlich nachgeschärft werden. Dies greift unseren Ansatz der Grenzen des Abwägens auf, die der Gesetzgeber beachten muss. Klimapolitisch ergibt sich aus alledem eine Reihe von Folgerungen. Der Bundestag hat die Klimaziele nunmehr konkreter geregelt und strenger gefasst für 2030 – allerdings unzureichend, da immer noch ein Großteil des Budgets vor 2030 aufgezehrt werden würde, selbst nach dem wie gesehen unzureichenden IPCC-Budget. Ob die Nachschärfung auch für Maßnahmen geschieht, ist zudem offen. Eine Änderung des Klimaschutzgesetzes allein reicht jedoch nicht, denn ohne Umsetzung sind Ziele sinnlos. Auf den Prüfstand gehören damit sämtliche Gesetze etwa des Energierechts und des Agrarrechts.

3. Wahlprogramme der Parteien, gemessen an Art. 2 Paris-Abkommen (unter Berücksichtigung der EU-Klimapolitik)

3.1. Das Programm der CDU/CSU

Die Unionsparteien haben ihr [gemeinsames Wahlprogramm](#) am 21.06.2021 vorgestellt. Der Aufbau des Programms legt mittels der Themenreihenfolge nahe, dass der Klimaschutz für sie eine nachgeordnete Rolle spielt. Nichtsdestoweniger bekennt sich die CDU zur 1,5-Grad-Grenze aus dem Paris-Abkommen und strebt die deutsche Klimaneutralität bis 2045 an. Dazu sollen – auch insoweit dem neuen deutschen Klimaschutzgesetz folgend – die deutschen THG-Emissionen bis 2030 um 65 % und bis 2040 um 88 % gegenüber 1990 reduziert werden, was einen linearen Reduktionspfad impliziert (2020 stand Deutschland davon im Zuge der Corona-Krise bei 40,8 %)¹⁴. Wie soeben beschrieben, würden auch die optimistischen Projektionen von IPCC und SRU nahelegen, dass bei einer linearen Reduktion der Treibhausgasemissionen die Klimaneutralität bereits 2035, eigentlich eher 2030, erreicht sein müsste, um die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten. Auch wenn die Union also Nachhaltigkeit und Klimaschutz als zentrale Elemente ihrer Politik bezeichnet, ist ergo bereits ihre übergeordnete Zielsetzung unzureichend, um den Verpflichtungen aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen nachzukommen. Ein Budget wird zudem nicht benannt.

Die Union möchte den EU-ETS europaweit auf die Sektoren Wärme und Mobilität ausweiten, wie dies nun die EU-Kommission explizit vorgeschlagen hat, und den Reduktionspfad der

¹³ Das BVerfG folgt hier und ansonsten in zentralen Punkten der von uns vertretenen ersten Beschwerde. Ja, es gibt ein Grundrecht auf Klimaschutz. Und ja, die Grundrechte gelten auch für künftige Generationen und für Menschen in anderen Ländern. Leben, Gesundheit und Existenzminimum als elementare Voraussetzungen von Freiheit sind ebenfalls geschützt. Ferner versteht das Gericht: Es geht beim Klima um die Freiheitsrechte insgesamt. Sowohl der Klimawandel als auch ein überstürzter Klimaschutz können unsere Freiheit untergraben. Näher zu alledem Ekardt/ Heß (2021a, 2021b); Ekardt/ Heß/ Wulff (2021).

¹⁴ Vgl. BMU (2021).

ausgegebenen Zertifikate straffen. Allerdings bleibt offen, welche Dimensionen diese Verknappung annehmen soll und wie die Union die o.g. nötigen Nachbesserungen auf EU-Ebene einschätzt, was den Schluss nahelegt, dass die Union diesbezüglich keine Forderungen hat (Streichung der Altzertifikate, ambitionierteres Cap, Schließung von Schlupflöchern u.a.).

Darüber hinaus will die Union die Einnahmen des Emissionshandels über eine Absenkung des Strompreises komplett an die Bevölkerung ausschütten; dazu soll zuerst die EEG-Umlage abgeschafft werden, obwohl der Sozialausgleich ggf. differenzierter zugunsten wirklich Bedürftiger und zugunsten des Globalen Südens erfolgen müsste.¹⁵ Jedenfalls plant die Union, den EU-Kommissions-Vorschlag für ein Border Adjustment gegen Emissionsverlagerungen zu unterstützen und mit anderen großen Volkswirtschaften verbindliche Standards zu vereinbaren, was in die Richtung der genannten Klimaclubs geht. Langfristig sieht die Union einen global einheitlichen Emissionshandel vor. Außerdem möchte sie eine gemeinsame Klimaaußenpolitik der EU etablieren, zu der nachhaltige Entwicklungshilfe und die Integration von Klimaschutzstandards in Handelsverträge gehören. Dazu sieht sie auch stärker die Einführung und Nutzung von Sanktionsmechanismen vor.

Auffällig ist, dass die Union den Kohleausstieg nicht vorziehen will; gleichzeitig legen Äußerungen in der Tagespresse nahe, dass ihr bewusst ist, dass durch den verschärften EU-ETS dieses Vorziehen ohnehin zustande käme. Außerdem möchte die Union den Ausbau von Stromnetzen und -speichern vorantreiben. Hierzu wollen die Unionsparteien, dass Trassen gebündelt und „anwohnerverträglich realisiert“¹⁶ werden. Auch planen sie zu prüfen, inwiefern gespeicherter Strom von Umlagen und Entgelten befreit werden kann und wie sich im bei den Stromnetzen ein Kostenwettbewerb und beschleunigte Investitionen herbeiführen lassen. Für den Ausbau der erneuerbaren Energien sollen vor allem entlang der Fernstraßen dezidierte Flächen zugewiesen werden. PV-Anlagen sowie On- und Offshore-Windräder sollen gefördert und bürokratische Hürden abgebaut werden. Außerdem sollen regulatorische Kosten für Strom sinken und Hemmnisse für den Mieterstrom abgebaut werden.

Neben der Ausweitung des EU-ETS setzen die Unionsparteien im Gebäudesektor unter anderem auf Effizienzgewinne durch technischen Fortschritt. Um die energetische Sanierung voranzutreiben, wollen sie diese weiter steuerlich fördern und KfW-Programme attraktiver machen. Auch der Ausbau und die Modernisierung von Wärmenetzen und Speichern sowie energetische Baustandards sollen eine Rolle spielen. Dahingehende Pläne werden jedoch nicht spezifiziert. Weiterhin sollen die Bundesgebäude schnellstmöglich saniert werden.

Die von der CDU vorgesehene Erweiterung des EU-ETS soll im Mobilitätsbereich auch den Schiffsverkehr umfassen und den Emissionshandel im Luftverkehr stärken. Um den Zugverkehr zu stärken, sehen die Unionsparteien Investitionen in die Schieneninfrastruktur (einschließlich der Elektrifizierung) vor. Güter sollen von der Straße auf die Schiene und die Wasserwege verlegt werden. Dafür sehen die Christdemokraten eine Senkung der Trassenpreise

¹⁵ Siehe 3.2 zur Ausschüttung der Einnahmen aus dem CO₂-Preis über den Strompreis. Generell wird durch die geplante Integration von Wärme und Mobilität in den EU-ETS die negative Auswirkung einer Rückausschüttung auf die Effektivität der CO₂-Bepreisung vermieden.

¹⁶ CDU/ CSU (2021), S. 43.

und einen Ausbau der Ladeinfrastruktur in Häfen (Landverstromung) vor. Außerdem soll das Flottenerneuerungsprogramm für LKW verlängert werden. Weiterhin sieht die CDU die Rolle der deutschen Automobilindustrie als Technologieführer der Zukunft für alle Antriebsarten – ein Dieselfahrverbot lehnt sie ab. Außerdem will sie den „Umstieg in emissionsfreie Mobilität für alle attraktiv gestalten und dazu einen Fahrplan vorlegen.“¹⁷ Dazu gehört ein Ausbau der Ladeinfrastruktur für Kfz. Ladesäulen sollen in alle Neubauten integriert werden und das Schnellladen an Fernstraßen innerhalb von 10 Minuten möglich werden. Die Versiegelung der Böden will die CDU verlangsamen und die Entsiegelung vorantreiben. Gleichzeitig will sie Autobahnen und Bundesstraßen ausbauen. Auch im Luftverkehr sehen die Unionsparteien eine Rolle Deutschlands als Technologieführer. Die ökologische Verträglichkeit von Flügen wollen sie durch eine bessere Integration in andere Mobilitätsangebote stärken. Flüge, auf denen alternative Kraftstoffe verwandt werden, sollen von der Luftverkehrssteuer befreien.

Die landwirtschaftlichen Betriebe will die CDU aus dem „Hamsterrad der permanenten Effizienzsteigerung“ befreien.¹⁸ Vor allem setzt sie auf technische Innovation wie Gentechnik und Smart Farming. Dadurch soll eine effizientere Nutzung von Pestiziden und Wasser ermöglicht werden. In der GAP-Reform sieht die Union einen Erfolg in puncto Nachhaltigkeit, während diese aus der Forschung u.a. gerade für ihre mangelnde ökologische Effektivität kritisiert wird.¹⁹ An deren Flächenförderung will die Partei festhalten, diese jedoch zugunsten kleinerer Betriebe umstrukturieren.²⁰ Auch Eco-Schemes und Agrarumweltprogramme sollen gestärkt werden. Um die Konkurrenzfähigkeit des Ökolandbaus zu verbessern, soll die Forschung zu dessen Ertragssteigerung unterstützt werden. Weiterhin betont die CDU richtigerweise, dass Land- und Forstwirtschaft die einzigen Sektoren sind, die als Treibhausgas-Senken fungieren können. Die Bereitstellung öffentlicher Leistungen (wie beispielsweise Aufforstung, Moormanagement, Artenschutz etc.) will die Union „durch Kooperationen und Anreize fördern.“²¹ Explizit nennt sie eine CO₂-Bindungsprämie für Wald und Holz. Insgesamt soll Holz vermehrt als Bau-, Werk- und Brennstoff genutzt werden. Die nötige drastische Reduktion der Nutztierhaltung als agrarpolitische Hauptmaßnahme fehlt bei alledem jedoch.

Um die Prozessemissionen in der Industrie, wie beispielsweise bei der Herstellung von Stahl und Zement, zu verringern, setzt die Union neben dem EU-ETS vor allem auf den Aufbau einer klimaneutralen Wasserstoffwirtschaft. Sie weist darauf hin, dass so auch Vorgänge dekarbonisiert werden können, in denen der Einsatz erneuerbarer Energien nicht direkt möglich ist. Dazu will die Union die Forschung zur Serienfertigung von Elektrolyseuren und Brennstoffzellen voranbringen. Darüber hinaus soll Wasserstoff als Kraftstoff für Schiffe und LKW etabliert werden und die Nutzung alternativer Kraftstoffe in der Binnenschifffahrt gefördert werden. Allerdings wird nicht ausschließlich auf Wasserstoff aus erneuerbaren Energien gesetzt, was diesen Ansatz potenziell kontraproduktiv macht. Außerdem will sie den

¹⁷ CDU/ CSU (2021), S. 48.

¹⁸ CDU/ CSU (2021), S. 50.

¹⁹ Siehe z.B. Heyl et al. (2020) und Scown et al. (2020).

²⁰ Dass die Flächenförderung fast ausschließlich negative Auswirkungen sowohl auf technische Effizienz wie auch auf unterschiedliche Umweltindikatoren hat, ist empirisch belegt (vgl. De Boe 2020).

²¹ CDU/ CSU (2021), S. 52.

Ausbau der Gasnetze vorantreiben und diese fit für den Wasserstofftransport machen. Neben dem Aufbau der Wasserstoffindustrie setzt die Union auf die Verwendung von Rezyklaten, gerade für Kunststoffe, und dahingehend die Einführung verbindlicher Quoten prüfen. Chemisches Recycling soll gefördert und der Abfallexport zur bloßen Entsorgung untersagt werden. Außerdem sollen auch Forschung an Negativemissionstechnologien wie CCS und die Nutzung von Carbon Contracts for Difference gestärkt werden.

Insgesamt scheint es unwahrscheinlich, dass die Umsetzung der Klimaschutzpläne der Union dazu führt, dass Deutschland sein zur Einhaltung des Paris-Abkommens verbleibendes Emissionsbudget nicht überschreitet. Zwar hat die CDU mit der Ausweitung des EU-ETS das passende Instrument vor Augen, jedoch unterminieren die wenig ambitionierten Reduktionsziele – und das nicht benannte Budget – sowie das Belassen der überschüssigen Altzertifikate im Markt u.a.m. dessen Effektivität zu sehr, um noch einen hinreichenden Klimaschutz gewährleisten zu können. Darüber hinaus lässt die CDU auch wenig Konkretes zu geplanten Maßnahmen erkennen und scheint sich vorwiegend damit zu begnügen, Optionen zu *prüfen* und bestehende regulatorische Hemmnisse abzubauen (die sie teilweise selbst errichtet hat wie beispielsweise Mindestabstandsregeln für Windräder). Autobahnen und Bundesstraßen wollen die Unionsparteien in Gegenden mit hohem Verkehrsaufkommen weiter ausbauen und damit effektiv den Autoverkehr attraktiver machen und die Bodenversiegelung vorantreiben. Auch beim Flugverkehr setzen sie sich nicht etwa für eine Reduktion ein, sondern wollen dessen Attraktivität noch steigern. Im Agrarbereich setzt die CDU auf technische Innovationen und verkennt, dass effektiver Klimaschutz hier Anreize zur deutlichen Reduktion der Tierhaltung beinhalten muss.²² Dass das Management von Senken finanziell angereizt werden soll, ist prinzipiell ein guter Ansatz, wird allerdings wieder dadurch torpediert, dass die Union eine stärkere Nutzung von Holz als Energieträger vorsieht. Auch die Nutzung von Erdgas und CCS in der Wasserstoffproduktion für die „Übergangszeit“ ist kritisch zu betrachten.

3.2. Das SPD-Programm

Die SPD hat ihr endgültiges [Programm](#) für die Bundestagswahl auf ihrem digitalen Parteitag vom 9. Mai 2021 beschlossen. Das Programm macht den Klimaschutz nach dem eigenen Selbstverständnis zum zentralen Wahlkampfthema. Unter den dort definierten *Zukunftsmissionen*, die einen relevanten Teil des Programms darstellen und es auch eröffnen, nimmt das Kapitel *Klimaneutrales Deutschland* die erste Stelle ein. Die SPD proklamiert: „Unsere Politik richtet sich nach dem Klimaabkommen von Paris: Wir müssen die globale Erderwärmung auf möglichst 1,5 Grad Celsius begrenzen.“²³ Dazu sieht die SPD den gleichen wenig ambitionierten Reduktionspfad vor wie die CDU, der bereits im neuen Klimaschutzgesetz enthalten ist. Auch wenn die SPD also laut eigener Aussage den Klimaschutz zu der „soziale[n] Aufgabe der

²² Siehe u.a. ERH (2021).

²³ SPD (2021), S. 8.

nächsten Jahrzehnte"²⁴ macht, ist auch ihre Zielsetzung unzureichend, um die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten.

Die SPD sieht in der Elektrifizierung einen zentralen Baustein der Klimapolitik. Bis spätestens 2040 soll die Nachfrage nach Strom komplett durch erneuerbare Energien (EE) gedeckt sein. Der Kohleausstieg soll indes unverändert erst bis 2038 vollzogen werden. Die SPD will mit den bereits geplanten Strukturhilfen sowie gezielten Investitionen in *Infrastruktur und Innovationen* den zügigen Ausbau von EE-Anlagen sowie Strom- und Verteilernetzen erreichen. Beginnend mit öffentlichen Gebäuden und gewerblichen Neubauten möchte die SPD Photovoltaik-Anlagen auf jedes geeignete Dach bringen. Ergänzend sollen Effizienzziele und -standards *weiterentwickelt* werden. Die Sozialdemokraten halten am beschlossenen Kohlekompromiss fest. Ab 2025 soll die EEG-Umlage aus dem Haushalt finanziert werden, wozu Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung genutzt werden wollen. Auch eine Pro-Kopf-Rückerstattung soll geprüft werden. Modelle zur Rückerstattung können helfen, die gesellschaftliche Akzeptanz von Steuerungsmaßnahmen zu steigern und Verteilungseffekte abzufedern. Dazu sind zwei Punkte anzumerken. Erstens führt eine Rückerstattung zu einer geminderten Effektivität einer CO₂-Bepreisung (im Gegensatz zu einem Cap-and-Trade-System), da die Gesamtmenge der Emissionen in den geregelten Bereichen (Verkehr und Wärme) nicht gedeckelt ist.²⁵ Zweitens muss eine solche Maßnahme dann auch wirklich in der Lage sein, gerade durch eine finanzielle Entlastung der ärmeren Haushalte, die Akzeptanz der Klimapolitik zu steigern. Dies kann eine Senkung des Strompreises jedoch nicht gewährleisten.²⁶

Auch für den Gebäudesektor sieht die SPD perspektivisch Klimaneutralität vor. Bis wann diese erreicht werden soll, bleibt jedoch offen. Hier setzt die Partei auf die Steuerungsfunktion des nationalen CO₂-Preises, der Investitionen in Modernisierungen lenken soll. Außerdem sollen Investitionen in Wärmenetze und die Erstellung von Quartierskonzepten staatlich gefördert werden. Die Sozialdemokraten planen, so bis 2030 fünf Millionen Häuser über *innovative Heiz- und Energiesysteme* zu versorgen (zum Vergleich gab es im Jahr 2019 in Deutschland allein über 19 Millionen Wohngebäude)²⁷.

Beim Personenverkehr setzt die SPD auf eine Stärkung von attraktiver öffentlicher Mobilität. Dazu soll eine *Mobilitätsgarantie* einen *wohnnahen* Anschluss ans öffentliche Verkehrsnetz und die bezahlbare Beförderung für die gesamte Bevölkerung zusichern. Der Deutschlandtakt soll umgesetzt und ein Europatakt aufgebaut werden. Außerdem will die SPD alle Großstädte wieder ans Fernnetz anschließen und in den Aus- und Neubau der Schiene investieren. Bis 2030 will sie 75 % des Schienennetzes elektrifizieren. Für alle neu angeschafften

²⁴ SPD 2021, S. 9.

²⁵ Durch die gegenläufigen Effekte, die hier durch Preis- und Einkommenselastizität entstehen, müsste also zur gleichen Effektivität ein höherer CO₂-Preis angesetzt werden, auch wenn der Preiseffekt den Einkommenseffekt deutlich dominiert; siehe z.B. Edenhofer et al. (2019).

²⁶ Nach Kalkuhl et al. (2021) würde ein nationaler CO₂-Preis mit einer kompletten Pro-Kopf-Rückerstattung die unteren sechs Dezile der Einkommensverteilung finanziell besserstellen. Kombiniert mit einer Ausschüttung über den Strompreis würde der CO₂-Preis jedoch dazu führen, dass alle Einkommensgruppen zusätzlich belastet werden.

²⁷ Vgl. Statista (2020).

Busse und Bahnen wollen die Sozialdemokraten Klimaneutralität bis 2030. Weiterhin wollen sie den Güterverkehr weg von der Straße auf die Schiene und die Binnenschifffahrt verlagern. Auch der Kostennachteil der Schiene soll ausgeglichen werden. Die SPD geht davon aus, dass das Auto ein zentrales Verkehrsmittel bleibt; dessen Ausstoß soll ohne Angabe eines Zieldatums auf null reduziert werden. Bis 2030 sind mindestens 15 Millionen voll elektrische PKW in Deutschland vorgesehen (momentan sind in Deutschland 48,2 Millionen PKW zugelassen)²⁸. Dazu soll der nationale CO₂-Preis einen Beitrag leisten, Deutschland durch Forschungsförderung und Transformationsbeihilfen für Automobilzulieferer zum Zentrum für Batteriezellen werden und der Aufbau der Ladesäuleninfrastruktur vierteljährlich evaluiert werden. Auch die Erforschung alternativer Treibstoffe für die Luft- und Schifffahrt wollen die Sozialdemokraten fördern. Abgesehen davon bleibt der Luftverkehr unbeachtet bis auf das Ziel, die Bahnfahrt innereuropäisch attraktiver und günstiger als das Fliegen zu machen.

Die SPD identifiziert korrekt, dass der Agrarsektor einer der größten THG-Emittenten Europas ist und einen Beitrag zur Gesamteinsparung leisten muss. Auf europäischer Ebene will die Partei die Flächenförderung der GAP beenden und durch Förderleistungen ersetzen, die an Nachhaltigkeitskriterien gebunden sind. Das neue Fördermodell soll dann eine umweltschonende Landwirtschaft wettbewerbsfähig machen. Außerdem ist eine vage flächenbezogene Obergrenze für die Tierhaltung vorgesehen, was freilich angesichts der bisher ungleich verteilten Nutztierbeständen keine Bestandsverringerung implizieren muss. Weiterhin erkennen die Sozialdemokraten, dass auch Kohlenstoffsenken einen relevanten Teil der Klimastrategie darstellen müssen. Hierzu wollen sie, ohne dies weiter zu spezifizieren, Moore im großen Stil wiedervernässen und Wälder an den Klimaschutz anpassen.

Auch bei den sonstigen industriellen Prozessemissionen hält sich die SPD recht bedeckt. Stahl soll künftig mit deutschem Wasserstoff hergestellt und Kunststoffe wiederverwandt werden. Hersteller sollen dazu verpflichtet werden, die Wiederverwendbarkeit in der Produktion vorzusehen. Bis 2030 sollen für öffentliche Bauprojekte schrittweise nur noch klimafreundliche Baustoffe eingesetzt werden.

Auf europäischer Ebene wollen die Sozialdemokraten die Klimaneutralität bis 2050 erreichen und dazu in die Transformation Europas zu investieren. Außerdem wollen sie den EU-Kommissions-Vorschlag für einen Grenzausgleichsmechanismus unterstützen, um Verlagerungseffekten vorzubeugen. Darüber hinaus sollen Handelsabkommen soziale und ökologische Ziele unterstützen und nachhaltige Güter besonders gefördert werden. Wie genau die Partei zu den Reformvorstellungen zum EU-ETS steht und inwieweit sie die dabei nötigen Verbesserungen unterstützt, bleibt ansonsten weitgehend unklar.

Insgesamt ist nur schwer vorstellbar, dass Deutschland durch die Befolgung des Wahlprogramms der SPD einen hinreichenden Beitrag zum Einhalten der 1,5-Grad-Grenze leistet. Wie angesprochen sind bereits die angestrebten Reduktionen des THG-Ausstoßes dafür nicht ausreichend; dies wird u.a. dadurch camouffiert, dass erst gar kein Budget benannt wird. Darüber hinaus ist auch zweifelhaft, ob das selbstgesteckte Ziel der Klimaneutralität bis 2045 anhand der vorgeschlagenen Sektorenziele und Maßnahmen überhaupt erreicht wer-

²⁸ Vgl. KBA (2021).

den kann. Den EE-Ausbau wollen die Sozialdemokraten mit vagen Plänen und Investitionen vorantreiben und im Wärmesektor planen sie, bis 2030 unter einem Viertel der Gebäude in Deutschland mit modernen Systemen auszustatten. Auch im Mobilitätssektor greifen die Pläne zur Dekarbonisierung zu kurz und auch eine konkrete Vorstellung zur Reduktion des Flugverkehrs liegt nicht vor. Der Agrarsektor wird in seiner Relevanz erfasst und der Ansatz einer Neustrukturierung der vergebenen Subventionen ist richtig, jedoch stellt dies voraussichtlich keine hinreichende Maßnahme dar, zumal die SPD verkennt, dass eine drastische Reduktion der Nutztierhaltung nötig sein wird, um das Paris-Ziel zu erreichen. Ein wirklicher Plan für sonstige industrielle Prozesse wie der Herstellung von Kunststoffen und Stahl wird nicht formuliert, Zement beispielsweise noch nicht einmal erwähnt. Das Kohleausstiegs-Datum wird unkritisch beibehalten und die Nutzung von nicht-EE-basiertem Wasserstoff nicht klar ausgeschlossen. In besonderem Maße verkennen die Sozialdemokraten die Relevanz europäischer Lösungen, allen voran einer Ausweitung des EU-ETS, für dessen Reform von der SPD kein großes Engagement zu erwarten ist. Stattdessen konzentriert sie sich auf nationale Politik. Auch unter der Annahme, dass ihre Vorstellungen zum Einhalten des Deutschlands zur Verfügung stehenden Restbudgets ausreichen würden, würde klimaschädliches Verhalten im Rest Europas also nicht weiter erschwert.

3.3. Das AfD-Programm

Die AfD hat ihr [Programm](#) zur Bundestagswahl auf ihrem Parteitag vom 10.-11. April 2021 beschlossen. Die AfD lehnt das Ziel ab, die Treibhausgasemissionen auf netto-null abzusenken. Das Paris-Abkommen will sie aufkündigen und allen Klimaschutzorganisationen die Unterstützung entziehen. Stattdessen setzt die AfD auf eine Adaptionstrategie und meint, dass „[d]ie Menschheitsgeschichte belegt, dass Warmzeiten immer zu einer Blüte des Lebens und der Kulturen führten“.²⁹ Dass der Klimawandel maßgeblich vom Menschen gemacht ist, sieht sie überdies als gar nicht belegt an. Auch alle Formen ökonomischer Instrumente der Klimapolitik sollen abgeschafft werden.

Die AfD spricht sich gegen die komplette Umstellung der Stromerzeugung auf erneuerbare Energien aus. Das EEG inklusive des Einspeisevorrangs soll ersatzlos gestrichen werden. Den Neubau von PV-Anlagen auf Freiflächen will die AfD verhindern und Windräder nur dort zulassen, wo „keine Beeinträchtigungen für Mensch, Tier oder das Landschaftsbild zu erwarten sind.“³⁰ Außerdem setzt sie sich bei Windkraftanlagen für einen Mindestabstand des 10-fachen der Höhe (10H-Regelung) ein, mindestens aber 2,5 Km. Dadurch würde die für die Windkraft zu Verfügung stehende Fläche auf einen Bruchteil zusammenschrumpfen.³¹ Darüber hinaus spricht sich die AfD explizit für die Fortführung der Kohleverstromung und den

²⁹ AfD (2021), S. 174 f.

³⁰ AfD (2021), S. 206.

³¹ Der Analyse von UBA (2019) zufolge würde die Einführung eines Mindestabstands von 2.000 Metern, der größten betrachteten Entfernung, die möglichen Flächen um 84 % im Vergleich zum Szenario ohne gesetzliche Mindestabstände verringern.

Bau neuer Gaskraftwerke aus. Weiterhin stellt sie sich gegen politisch festgelegte Abschaltungen von Atomkraftwerken.

Die AfD will versuchen, die Integration des Mobilitätssektors in den EU-ETS zu verhindern. Den motorisierten Individualverkehr will sie fördern, dazu gehört auch der *Schutz* innerstädtischer Fahrspuren und Parkplätze. Auch eine bevorzugte Förderung von und Wasserstoff- und E-Autos lehnt sie ab. Das Nah- und Fernnetz der Bahn will sie ausbauen. Der Flugverkehr soll gestärkt werden und dürfe nicht einer „unwissenschaftlichen Klima-Hysterie geopfert werden.“³² Zu den Vorhaben der AfD gehören dahingehend vor allem die Abschaffung der Luftverkehrssteuer und die Verhinderung einer wirksameren EU-Klimapolitik.

Die AfD lehnt das neue Gebäudeenergiegesetz ab, will die Energiesparverordnung streichen und Bauverordnungen generell auf ein *Mindestmaß* zu reduzieren. Die Förderung von energetisch effizienten Häusern will die AfD beenden. Gegen mit EE erzeugten Wasserstoff bringt sie vor, dass die Verfügbarkeit von Erdgas diesen überflüssig mache. Verbote für Werkstoffe wie Kunststoff werden abgelehnt, stattdessen sollen diese wiederverwandt werden. Auch die Rohstoffrückgewinnung aus Müll soll gestärkt werden.

In der Agrarpolitik spricht die AfD sich prinzipiell gegen bundesstaatliche und EU-Vorgaben bezüglich der Produktionsweise von Landwirtschaftsbetrieben aus. Explizit will sie die in der Düngemittelverordnung festgelegten Düngemittelreduktionen aufheben. Aus GAP soll wieder eine nationale Agrarpolitik werden, bis dahin sollen deutsche Betriebe eine Weidetierprämie erhalten. Für den Tierschutz soll die Tierhaltung an die Fläche gekoppelt werden. Gegen Preisreize für manche Lebensmittel (wie die Aufhebung der Ermäßigung des Steuersatzes auf Fleischprodukte) wendet sich die AfD entschieden. Außerdem will sie Holz als Baumaterial und Energieträger fördern.

Da die AfD nicht von einem menschengemachten Klimawandel ausgeht, sich gegen eine klimaneutrale Wirtschaftsweise stellt, und das Paris-Abkommen aufkündigen will, ist es wenig überraschend, dass ihr Programm nicht dazu geeignet ist, die 1,5-Grad-Grenze einzuhalten. Vor allem die von ihr angestrebte Aufhebung sämtlicher CO₂-Bepreisungen und die Ablehnung europäischer Maßnahmen würde in allen Sektoren starke Anreize für zusätzliche Emissionen setzen. Darüber hinaus soll der Ausbau der erneuerbaren Energien entscheidend behindert werden. Einzig bei der Tierhaltung ist ohne Spezifika nicht endgültig abzusehen, ob die vorgesehene Flächenbindung diese stärker reduziert als die zusätzlichen finanziellen Anreize durch eine Weidetierprämie diese erhöht. Durch die Anreize bei Düngemitteln und fossilen Energieträgern ist jedoch naheliegend, dass das AfD-Programm auch im Landwirtschaftssektor zu Mehremissionen führen würde.

3.4. Das FDP-Programm

Die FDP hat ihr [Programm](#) für die Bundestagswahl auf ihrem digitalen Parteitag vom 14. bis 16. Mai 2021 beschlossen. Die Struktur des Programmes impliziert, dass die Klimapolitik

³² AfD (2021), S. 190.

nicht die höchste Priorität der Liberaldemokraten ist; der Abschnitt zu Klima- und Umweltschutz findet sich erst zu Beginn des dritten und letzten Kapitels. In diesem bekennen sich die Liberaldemokraten zum Paris-Abkommen und betonen die Verpflichtung zur Begrenzung der Erderwärmung auf 1,5 Grad Celsius. Dabei sehen sie die Klimaneutralität Deutschlands und Europas mit Bezug auf bestehende Verpflichtungen als Ziel für 2050. Dass Deutschland im Rahmen der Neufassung des Klimaschutzgesetzes bereits vorher Klimaneutralität anstrebt, bleibt unbeachtet. Ferner wird kein Budget genannt und auch die Notwendigkeit eines strengeren Budget-Verständnisses nicht thematisiert. Vor diesem Hintergrund ist es tendenziell unwahrscheinlich, dass die FDP sich auf Bundes- oder europäischer Ebene für ambitioniertere Klimaziele einsetzen wird. Auch werden keine weiteren Angaben zum angestrebten Emissionsreduktionspfad angegeben, weswegen nicht zugeordnet werden kann, ob die Ziele der FDP mit dem Paris-Ziel kompatibel sind, wobei das Zieljahr 2050 dies wenig wahrscheinlich macht. Bei einem linearen Reduktionspfad würde die Klimaneutralität dann wohl 15-20 Jahre zu spät kommen. Allerdings wird vorgesehen, die Zielsetzung dynamisch anhand der Sachstandsberichte des IPCC anzupassen.

Für die FDP stehen Technologieoffenheit und marktgetriebene Innovationen im Zentrum der Klimapolitik. Die entscheidende Stellschraube sieht die Partei im EU-ETS und damit im Fahrwasser der EU-Kommissionsvorschläge. Sie erkennt, dass der Zertifikathandel eine effektive Methode zur Begrenzung der THG-Emissionen darstellt und strebt zur effizienten Steuerung eine Integration aller Sektoren an. Dementsprechend sehen die Liberaldemokraten im EU-ETS das primäre Element in allen Sektoren, das um so wenige ergänzende Politikmaßnahmen wie möglich ergänzt werden sollte, die in ihren Augen in erster Linie zu Marktverzerrungen führen würden. Allerdings kündigt die FDP nicht an, sich für Streichung der überschüssigen Altzertifikate einzusetzen, das Cap stark absenken und Schlupflöcher schließen zu wollen, was die Effektivität des EU-ETS massiv beeinträchtigen würde. Das Energiesystem will sie ganzheitlich denken: weg vom ausschließlichen Strom-Fokus, hin zu einer zusätzlichen Betrachtung von Gebäuden, Industrieprozessen und Verkehr. Im Stromsektor wird zur Förderung des Ausbaus von Netzen und EE-Anlagen auf Bürokratieabbau in der Planung und Genehmigung, sowie Maßnahmen zur Steigerung der Akzeptanz der Anwohner (z.B. durch Bürgerbeteiligungen) gesetzt. Außerdem soll der Ausbau von Stromspeichern gefördert werden, indem diese von Abgaben und Umlagen befreit und als eigenständige Säule des Energiesystems definiert werden. Die Stromsteuer will die FDP auf das EU-Mindestmaß senken und die EEG-Umlage schrittweise abschaffen. Eine preisliche Steuerung soll allein durch einen steigenden Emissionszertifikatpreis erfolgen. Außerdem möchte sie eine *Klimadividende* einführen, damit die „sozialen Kosten des Klimaschutzes abgemildert werden.“³³

Die Freien Demokraten wollen sich explizit dafür einsetzen, den Mobilitätssektor, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, in den EU-ETS einzubinden. Dadurch sollen klimaneutrale Technologien und Antriebsarten ohne zentralisierte Feinsteuerung den Markt durchdringen.

³³ FDP (2021), S. 59; siehe hierzu auch die Ausführungen in 3.2 zu EEG-Umlage und pro-Kopf-Ausschüttung. Im Gegensatz zu den Programmen von SPD und Grünen, die ähnliche Vorschläge enthalten, würde die Effektivität der CO₂-Bepreisung durch eine solche Ausschüttung nicht untergraben werden, da die FDP vorsieht, Mobilität und Wärme in den EU-ETS zu integrieren – sofern man denn auch die Altzertifikate streicht.

Ordnungsrechtliche Interventionen wie Tempolimits oder Verbote bestimmter Antriebsarten lehnen sie kategorisch ab. Die Investitionsmittel für den Ausbau von Schiene, Straße und Radwegen sollen weiter steigen. Auch europaweit sollen Schienennetze, Fernstraßen, Häfen und Flugplätze ausgeweitet werden. Die Ladeinfrastruktur für E-Autos soll ausgebaut werden. Die Bahn soll privatisiert werden, die Netze in öffentlicher Hand verbleiben und die Trassenpreise sinken. Dadurch soll die Schiene effizienter und attraktiver werden und mehr Güter und Personen anziehen. Eine Reduktion der Luftfahrt sieht die FDP nicht vor. Sie setzt auf alternative Antriebsarten und will die Luftverkehrssteuer streichen. Außerdem will sie die Binnenschifffahrt als Arm des Güterverkehrs stärken.

Die Liberaldemokraten wollen sich für eine Reform der EU-Agrarpolitik einsetzen. Sie fordern ein Ende der flächenbezogenen Direktzahlungen und wollen stattdessen Forschung und Technologieinvestitionen im Landwirtschaftssektor fördern.³⁴ Darüber hinaus stehen sie für eine Zulassung zusätzlicher Methoden wie gentechnisch veränderter Pflanzen und In-vitro-Fleisch ein. Auch sprechen sie sich für den Vertragsnaturschutz aus. Außerdem soll die Aufforstung global vorangetrieben und die Regenwälder erhalten werden. Aufforstung und Moormanagement sollen durch den EU-ETS belohnt werden. Allerdings sind Wälder und Moore gerade nicht dazu geeignet, sie in ein auf große Präzision angewiesenes System wie den Zertifikathandel zu integrieren, da die Möglichkeiten zur Bestimmung ihrer Senkenkapazität (wie Satellitenbilder) bisher nicht genau genug sind.³⁵

Eine Klimastrategie für den Gebäudesektor legt die FDP nicht vor. Im Gegensatz zum Mobilitätssektor wird dessen Einbindung in den EU-ETS auch nicht explizit erwähnt. Jedoch implizieren die Aussage, *alle* Sektoren einbinden zu wollen und der formulierte Wunsch nach einer ganzheitlichen Betrachtung der Energie auch hier eine zentrale Rolle des EU-ETS in der Strategie der Freien Demokraten. Außerdem wollen sie den Aufbau der Wasserstoffwirtschaft, in der sie neben dem Strom die zweite Säule des Energiesystems sehen, vorantreiben. Hierbei wird auf eine Wasserstoffproduktion in großindustriellem Maßstab gesetzt, um alle Sektoren damit zu bespielen. Dazu soll bei Hochlauf auch auf Wasserstoff zurückgegriffen werden, der mit Erdgas hergestellt wurde. Weiterhin wollen die Liberaldemokraten eine koordinierte Wasserstoffstrategie auf europäischer Ebene erarbeiten und auch den Fokus in der Zusammenarbeit mit Russland auf die Bereiche EE, Wasserstoff und synthetische Kraftstoffe lenken.

Dementsprechend sieht die FDP auch bei den verbleibenden industriellen Emissionen eine zentrale Rolle für den Energieträger Wasserstoff vor. Zement und Stahl werden nicht thematisiert. Im Kunststoff sieht die FDP aufgrund dessen geringen Gewichts den Werkstoff der Zukunft. Außerdem strebt sie technische Lösungen wie das chemische Recycling an. Darüber hinaus wollen die Freien Demokraten das Geoengineering fördern. Dabei unterscheidet sie zwischen Technologien, die einen „direkten Einfluss auf unser Klima, etwa durch *Solar Radia-*

³⁴ In der Tat haben empirische Studien gezeigt, dass die flächenbezogene Förderung von Landwirtschaftsunternehmen tendenziell deren Effizienz verringert und eine Steigerung von THG-Emissionen und unterschiedlichen Umweltschäden nach sich zieht; vgl. Heyl et al. 2020; De Boe 2020.

³⁵ Siehe dazu Ekardt et al. (2020); Weishaupt et al. (2020); Wieding et al. (2020).

tion Management,³⁶ haben und die sie nicht stützen wollen und anderen Maßnahmen. *Carbon Capture and Storage* (CCS) sowie *Carbon Dioxide Removal* (CDR) sollen gezielt etabliert und über den EU-ETS gefördert werden, obwohl Funktionstauglichkeit, Rechtmäßigkeit und Risiken solcher Ansätze ungeklärt sind.³⁷ Hierbei will die FDP ein 5 %-Ziel für Negativemissionstechnologien bis 2030 einführen.

Weiterhin betont die FDP die Relevanz eines nach Möglichkeit global einheitlichen CO₂-Preises. Auf dem Weg dorthin soll das von der EU geplante Border Adjustment unterstützt werden und es gleichzeitig für andere Länder attraktiv machen, eigene Bepreisungsmaßnahmen zu etablieren.

Insgesamt ist es denkbar, dass das von der FDP vorgeschlagene Instrumentarium einen beträchtlichen Anteil der nötigen Emissionsreduktionen herbeiführen kann. Die Liberaldemokraten erkennen, dass die langfristige Perspektive ein global einheitliches Handelssystem für Emissionen sein sollte und eine sektorale Ausweitung des EU-ETS den nächsten entscheidenden Schritt darstellen muss. Da sie nur ein Zieldatum für die geplante Klimaneutralität, nicht aber den vorgesehenen Reduktionspfad respektive das Budget angeben, bleibt allerdings unklar, inwiefern sich ihre übergeordnete Zielsetzung mit dem Einhalten der 1,5-Grad-Grenze vereinbaren lässt, wobei die Jahreszahl 2050 dies nicht nahelegt. Insgesamt setzen die Freien Demokraten fast ausschließlich auf technische Lösungen, die durch die Preissignale des Emissionshandels entstehen sollen. Jedoch ist es aufgrund der Größe der Herausforderung wohl nötig, dass sowohl technische Lösungen auch Verhaltensänderungen angestoßen werden, um den Verpflichtungen aus dem Paris-Abkommen nachzukommen.³⁸ Pläne zur merklichen Reduktion des Flugverkehrs – dessen indirekte Subventionierung durch Steuervergünstigungen zudem verkannt wird – oder einem endgültigen Ausstieg vom fossilen Verbrenner gibt es nicht. Darüber hinaus verkennt die FDP den Anteil der Agrarwirtschaft am gesamten Treibhausgasausstoß. Dass die Tierhaltung überhaupt ein Klimaproblem darstellt, wird nicht erwähnt und es werden entsprechend auch keine Maßnahmen zur Problemlösung vorgeschlagen, obwohl sie die entscheidende Emissionsquelle in der Landwirtschaft darstellt. Der Gebäudesektor sowie sonstige Prozessemissionen finden keine größere Beachtung. Nichtsdestoweniger würde der Plan der Liberaldemokraten, alle Energiesektoren in den Zertifikathandel zu integrieren, zu einer Abdeckung von etwa 90 % aller Emissionen innerhalb der EU führen. Mit einem entsprechend ambitionierten Reduktionspfad könnten so also massive Fortschritte gemacht werden. Allerdings wird dies dadurch torpediert, dass die FDP nicht vorhat, die überschüssigen Altzertifikate zu streichen und Schlupflöcher zu schließen.

³⁶ FDP 2021, S. 60.

³⁷ Vgl. dazu Wieding et al. (2020).

³⁸ Dazu im Einzelnen Ekardt (2021, 2019).

3.5. Das Wahlprogramm von DIE LINKE

Die Linken haben ihr [Wahlprogramm](#) auf ihren Parteitag am 19.-20. Juni 2021 beschlossen. Die Struktur des Programms legt nahe, dass Fragen der sozialen Gerechtigkeit wie Löhne, Renten und Mieten die größte Priorität der Linkspartei genießen. Allerdings bekennt sie sich klar zum Einhalten der 1,5-Grad-Grenze und will dazu „alles in ihrer Macht Stehende“ tun.³⁹ Dazu sieht die Partei vor, Wirtschaft und Infrastruktur bis spätestens 2035 klimaneutral zu machen. Zu einem genauen Emissionsreduktionspfad äußert sie sich nicht. Bei einer linearen Reduktion wäre diese Zielvorgabe prinzipiell mit dem Einhalten der 1,5-Grad-Grenze kompatibel, allerdings nur, wenn man mit dem zu großzügigen IPCC-Budget rechnet.

Für die Linke ist die Energiewende in erster Linie ein Problem von Besitzstand und Profitstreben. Um ihr Ziel, bis 2035 100 % des Stroms und 75 % der Wärme aus erneuerbaren Energien zu erzeugen (wobei unklar bleibt, wie dies dann zu den angestrebten Nullemissionen führen soll) und den Kohleausstieg bis spätestens 2030 zu vollenden, setzt die Linkspartei darauf, die Energiekonzerne zu entmachten und die Energieerzeugung in die öffentliche und genossenschaftliche Hand zu überführen. Auch die Strom- und Wärmenetze wollen sie verstaatlichen und Netzentgelte vereinheitlichen. Im EU-ETS sieht die Linke keinen wirksamen Schutz des Klimas und lehnt es ab, diesen auf die Bereiche Wärme und Mobilität auszuweiten. Sie präferieren ordnungsrechtliche Grenzen, *klare Vorgaben* sowie staatliche Infrastruktur- und Förderprogramme. Im EEG wollen sie den festgeschriebenen Ökostromanteil bis 2030 auf 80 % und bis 2035 auf 100 % erhöhen. Investoren sollen dazu verpflichtet werden, die lokale Bevölkerung zu Anteilseignern neuer EE-Anlagen zu machen. Die Kohleregionen sollen in den nächsten Jahren mit 40 Mrd. Euro bei der Transformation unterstützt werden. Diese soll von Transformationsräten koordiniert werden. Auf europäischer Ebene wollen sie für eine Verschärfung des Emissionsreduktionsziels für 2030 auf -70 % im Verhältnis zu 1990 und eine EE-Quote von 45 % am Endenergieverbrauch eintreten. Auch will die Linke Mieterstromkonzepte wie PV-Anlagen auf Dächern und Blockheizwerke in Kellern unterstützen. Für Endverbraucher soll der Strompreis sinken. Dazu will die Linke die EEG-Umlage aus dem Bundeshaushalt finanzieren und die Stromsteuer senken. Insgesamt will sie die Energiepreise stärker kontrollieren: für den Durchschnittsverbrauch von Strom, Wasser und Heizenergie sollen günstige Sockeltarife eingeführt werden – der überdurchschnittliche Verbrauch soll zusätzlich belastet werden. Auch wollen sie auf einen sofortigen Atomausstieg in Deutschland, Europa und der Welt hinarbeiten.

Die Linke betont, dass im Gebäudesektor 30 % der deutschen Treibhausgase ausgestoßen werden. Bis 2025 wollen sie die Klimabilanz sämtlicher Gebäude überprüfen und darauf aufbauend bis 2035 einen klimaneutralen Gebäudebestand garantieren. Dazu sollen jährlich 15 Mrd. Euro an Fördergeldern vergeben werden. Alle Neubauten sollen ab sofort etwa den Passivhausstandard (explizit: KfW 40) erfüllen. Neben Effizienzsteigerung soll die benötigte Restenergie zunehmend regenerativ erzeugt werden. Dabei setzt die Linkspartei vor allem auf Wärmepumpen und verpflichtende Abwärmennutzung.

³⁹ DIE LINKE 2021, S. 121.

Im Mobilitätsbereich setzt die Linke auf eine massive Stärkung des öffentlichen Verkehrs. Der ÖPNV soll flächendeckend ausgeweitet und barrierefrei ausgebaut werden; dessen Nutzung komplett kostenfrei werden. Die Kommunen sollen dabei unterstützt werden, die Innenstädte weitestgehend autofrei zu gestalten. Fuß- und Radwege wollen die Linken ausbauen. Der Lieferverkehr soll öffentlich organisiert, Steuervorteile für Dienstwagen abgeschafft werden. Auch den Neu- und Ausbau von Autobahnen wollen die Linken stoppen. Kaufprämien für Elektroautos lehnen sie für alle außer beruflichen Vielfahrern (wie Handwerkern und Taxifahrern) ab. Die Forschung an der E-Mobilität soll gefördert und der flächendeckende Ausbau der Ladeinfrastruktur vorangetrieben werden. Außerdem fordern sie einen Stopp der Neuzulassung von Autos mit Verbrennungsmotor *spätestens* ab 2030. Die Bahnnetze wollen die Linken großflächig ausbauen und alle Schienenwege elektrifizieren. Die Bahn wollen sie ohne Beachtung der Profitabilität als öffentliches Angebot organisieren: Ticketpreise sollen deutlich sinken und zusätzlich eine *Sozialbahncard* eingeführt werden, mit der sie nochmals halbiert werden. Alle ICE-Bahnhöfe sollen auch mit Nachtzügen angefahren werden. Die Linkspartei will, dass bis 2030 alle europäischen Großstädte gut mit dem Zug erreichbar sind. Auch die Trassenpreise will sie halbieren, um den Schienengüterverkehr attraktiver zu machen. Damit der Güterverkehr von der Straße gedrängt wird, setzen die Linken sich außerdem für eine Erhöhung der Lkw-Maut und deren Erhebung auf allen Straßen ein. Außerdem wollen sie Lkw die Nutzung von Bundes- und Landstraßen verbieten, wenn parallel eine Autobahn zur Verfügung steht. Finanzielle Unterstützung für die Schifffahrt will die Linke an soziale und ökologische Kriterien knüpfen und innerhalb Europas für diese nur noch Diesel oder emissionsärmere Kraftstoffe zulassen. Um den Flugverkehr zu reduzieren, plant sie, Flüge zu Zielen zu verbieten, die nicht weiter als 500 km entfernt und innerhalb von 5 Stunden mit der Bahn erreichbar sind. Die Lufthansa soll verstaatlicht und mit der Bahn fusioniert werden. Den Ausbau der Flugkapazität will die Linke stoppen. Subventionen für Treibstoffe sollen gestrichen werden. Innerhalb der EU fordert die Partei eine einheitliche Kerosinsteuer und auf alle Flüge soll der volle Mehrwertsteuersatz fällig werden.

Die Linke will den Ökolandbau gezielt staatlich fördern und verpflichtende Quoten einführen. Mit Änderungen des Kartellrechts sowie ordnungs-, steuer-, förder- und preisrechtlichen Regelungen zum Boden will sie die Marktstruktur hin zu kleinen und genossenschaftlich organisierten Agrarbetrieben ausrichten. Darüber hinaus will sie die GAP dahingehend grundlegend reformieren, dass alle Zahlungen ausschließlich für nachweisbare öffentliche Leistungen erfolgen (im Umwelt-, Tierschutz- und sozialen Bereich). EU-weit wollen sie so eine stark reduzierte Tierhaltung, null fossile Brennstoffe und eine Halbierung des Pestizideinsatzes bis 2030 erreichen. Für die Tierhaltung wollen sie eine Flächenbindung einführen. Umweltschonende Produktionsmethoden sollen gefördert und dazu ein umfassendes Förder- und Weiterbildungsprogramm etabliert werden. Auch die Zerstörung der Wälder will die Linke stoppen und Moore ihrer Senkenkapazität wegen wiedervernässen. Hierzu führt sie jedoch keine Maßnahmen an.

Die Linke fordert, Wasserstoff nur dort einzusetzen, wo er unersetzlich ist. Als Beispiele nennt sie die Stahlproduktion, Teile der Chemieindustrie und den Flug- und Seeverkehr. Für die Wasserstoffproduktion will sie ausschließlich Grünstrom erlauben und den Import aus Ländern, die ihren eigenen Energiebedarf nicht erneuerbar decken, verbieten. Die Industrie

soll durch öffentliche Investitionen beim Umstieg auf die Wasserstoffnutzung unterstützt werden. Wo Elektrolyseure öffentlich gefördert werden, will die Linkspartei eine öffentliche Beteiligung verpflichtend machen. Um Wiederverwendung und Recycling voranzutreiben, fordert sie die Einführung einer Verbrauchsabgabe für Primärrohstoffe und Einwegprodukte. Die Reparatur von Gegenständen soll steuerlich bevorzugt werden. Fracking und CCS wollen die Linken verbieten.

Auf europäischer Ebene wollen die Linken ein massives Investitionsprogramm in die ökologische Transformation anschieben. Dazu soll auch das EU-Budget gestärkt und vermehrt in ärmeren Ländern investiert werden. Deutschland und Europa sollen den Ländern des globalen Südens mehr Mittel bereitstellen, um dort den Umstieg auf eine klimaschonende Wirtschaft voranzutreiben. Handelsabkommen und ein scharfes Lieferkettengesetz sollen Klima- und Umweltschäden in der Lieferkette vorbeugen.

Grundsätzlich ist es denkbar, dass die Umsetzung des linken Programmes die deutschen Emissionen so stark reduziert, dass das Deutschland zur Verfügung stehende Restbudget nicht überzogen wird. Die übergeordnete Zielsetzung der Linkspartei wäre – mit dem zu optimistischen IPCC-Budget – voraussichtlich ambitioniert genug, und die meisten Problemstellen werden korrekt identifiziert. Beispielsweise in der europäischen Agrar- und der Flugzeugpolitik schlägt die Linkspartei Maßnahmen vor, die über das Schutzniveau der von den anderen Parteien vorgeschlagenen Steuerung hinausgehen. Dass der EU-ETS als zentrales Steuerungselement abgelehnt wird, macht die Wirkung des vorgeschlagenen Instrumentenmixes indes schwer vorhersehbar; auch ist eine Reform des EU-ETS aus realpolitischer Sicht eine sehr viel wahrscheinlichere Alternative als der Instrumentenmix, den DIE LINKE vorsieht, dass dessen Blockade – statt die nötigen Verbesserungsvorschläge anzubringen – die EU-Klimapolitik effektiv zurückwerfen dürfte. Prinzipiell garantieren die bindenden Quoten, die die Linken stattdessen vorsehen, dass wie im EU-ETS insgesamt nur eine bestimmte Menge an Treibhausgasen ausgestoßen werden darf. Allerdings stellt solch ein Vorgehen die Exekutive vor massive Vollzugsprobleme. Beispielsweise wird nicht geklärt, wie die verbleibenden Restemissionen auf die Emittenten zu verteilen sind oder wie zu überprüfen ist, ob jemand überhaupt emittieren darf. Die Linkspartei scheint davon auszugehen, dass die angestrebten Förderprogramme und ergänzenden Maßnahmen diesen Reduktionspfad von sich aus herbeiführen können. Aufgrund der Komplexität des deutschen (geschweige denn des europäischen) Energiesektors ist jedoch nur schwer vorstellbar, dass dieser Verlauf durch öffentliche Feinsteuerung zielgenau erreicht werden kann. Ferner ist durch die Vielzahl an Markteingriffen ggf. ein Verlust an Effizienz und Wohlstand zu erwarten.

3.6. Das Wahlprogramm von Bündnis 90/Die Grünen

Bündnis 90/ Die Grünen haben ihr [Wahlprogramm](#) auf ihrem digitalen Parteitag am 11.-13. Juni 2021 beschlossen. Die Partei betont, dass der Kampf gegen die Erderwärmung für sie oberste Priorität besitzt. In der *Klimakrise* sieht sie die Existenzfrage unserer Zeit.

In der kommenden Legislaturperiode soll die Erfüllung des Paris-Abkommens die Politik leiten und das Handeln der Exekutive daran ausgerichtet werden. Die Grünen wollen alle Kräfte

auf das Einhalten der 1,5-Grad-Grenze fokussieren. Dabei bezieht die Partei sich in ihrem Programm explizit auf die Analyse des IPCC und das vom SRU errechnete verbleibende Restbudget und betont, dass bei einem linearen Reduktionspfad die Klimaneutralität 2035 erreicht werden muss. Allerdings meinen die Grünen fälschlicherweise, dass es sich bei dem in ihrem Programm benutzten deutschen Restbudget von 6,6 Gigatonnen CO₂ ab 2020 um das Budget zur Einhaltung der 1,5-Grad-Grenze mit 67 % Wahrscheinlichkeit handele. Allerdings bezieht dieser Wert sich eigentlich auf 1,75 Grad; für eine Wahrscheinlichkeit des Einhaltens der 1,5-Grad-Grenze von bloß 50 % errechnet der SRU hingegen ein verbleibendes Restbudget von 4,2 Gigatonnen.⁴⁰

Um eine längere Übergangsperiode zu ermöglichen, wollen die Grünen ein Direktprogramm auflegen, das sofort einen großen Teil der verhältnismäßig einfach zu vermeidenden Emissionen einspart. Die Partei will das deutsche Reduktionsziel im Klimaschutzgesetz für 2030 auf mindestens minus 70 % verschärfen. Bis 2035 soll die Energieerzeugung komplett erneuerbar erfolgen; bis 2040 soll Deutschland dann komplett klimaneutral werden. Die Zielsetzung der Grünen in der Klimapolitik ist damit vom Paris-Ziel – mit dem optimistischen Budget des IPCC – weiter entfernt als das Programm von DIE LINKE, aber ambitionierter als das der anderen Parteien. Problematisch ist indes das falsch gewählte Budget.

Den bestehenden EU-ETS wollen die Grünen entsprechend der verschärften Reduktionsziele reformieren. Die Gesamtmenge der ausgegebenen Zertifikate soll deutlich reduziert – also das Cap verschärft – und überschüssige Altzertifikate gelöscht werden, was in der Tat einen sehr wichtigen Punkt darstellt. Sollte dies auf europäischer Ebene nicht schnell genug geschehen – was die Grünen im Falle einer Regierungsbeteiligung indes selbst stark beeinflussen könnten –, soll ein nationaler Mindestpreis von 60 Euro pro Tonne CO₂ für die Sektoren Strom und Industrie eingeführt werden. Darin sieht die Partei auch den besten Weg zu einem vorgezogenen Kohleausstieg. Darüber hinaus will sie die EE massiv ausbauen. Photovoltaik-Anlagen auf Dächern wollen die Grünen fördern und schrittweise ordnungsrechtlich forcieren. Durch die Verbesserung politischer und rechtlicher Rahmenbedingungen wollen sie Solaranlagen auch auf die Fläche bringen, zuerst auf bereits versiegelte Flächen. Landwirte, die Agri-Photovoltaikanlagen bereitstellen, sollen dafür entlohnt werden. 2 % der bundesweiten Landfläche sind für die Windkraft vorgesehen. Dazu sollen bürokratische Hürden abgebaut, Verhinderungsplanungen vereitelt und die Bevölkerung frühzeitig einbezogen werden. Kommunen wollen die Grünen an den Erlösen der EE-Anlagen beteiligen. Neue Energieinfrastruktur (wie beispielsweise Gaskraftwerke) wollen sie nur zulassen, wenn sie auch für erneuerbare Ressourcen (wie z.B. Wasserstoff) genutzt werden kann. Um den Ausbau der Energienetze voranzutreiben, soll die Bevölkerung frühzeitig einbezogen werden. Auch sollen die Stromnetze nach Möglichkeit in eine Bundesnetzagentur in öffentlicher Hand überführt werden. Die erneuerbaren Energien sollen einen Einspeisevorrang genießen. Weiterhin setzen die Grünen sich für eine Finanzierung der EEG-Umlage durch den Bundeshaushalt ein und wollen diese langfristig auslaufen lassen. Außerdem wollen sie Pro-Kopf-Rückerstattungen des nationalen CO₂-Preises einführen. Diesbezüglich ergeben sich die glei-

⁴⁰ SRU (2020), S. 52.

chen ökologischen Friktionen, wie sie anhand des Unions-Wahlprogramms ausgeführt wurden.

Bis 2023 wollen die Grünen den nationalen CO₂-Preis auf 60 Euro pro Tonne erhöhen und ihn danach so weiter anheben, dass der von ihnen vorgesehene Emissionspfad erreicht wird. Neubauten sollen komplett klimaneutral geplant werden (einschließlich der Baustoffe) und auch Sanierungen sollen zu größerer Energieeffizienz führen; die Sanierungsquote soll schnell verdoppelt werden. Dazu sehen die Grünen Bau- und Sanierungsstandards und ergänzende ordnungsrechtliche Maßnahmen vor sowie ein Investitionsprogramm für zwei Millionen Wärmepumpen bis 2025. Kosten für Sanierungen sollen zu jeweils einem Drittel von Vermietern, Mietern und dem Staat getragen werden. Darüber hinaus setzen die Grünen auf integrierte Wärmevernetzung unter der Nutzung von beispielsweise Abwärme, Geo- und Solarthermie.

Auch der Mobilitätssektor würde durch die von den Grünen geplante Erhöhung des nationalen CO₂-Preises betroffen sein. Das entstehende Preissignal soll den Umstieg auf emissionsärmere Fortbewegung beschleunigen. Die Partei will den Verkehrsplan insgesamt umbauen – weg von einer Priorisierung der Straße, hin zu einem Aufbau von Schiene, Rad- und Gehwegen. Der Aus- und Zubau der Fernstraßen soll gestoppt werden. Die Bahn soll durch massive Investitionen attraktiver werden. Dazu sehen die Grünen u.a. den Ausbau des Schienennetzes, die regelmäßige Anbindung aller Großstädte an den Fernverkehr, die Schienenanbindung des ländlichen Raumes und ein europäisches Schnell- und Nachtzugnetz vor. Im ÖPNV wollen sie die Fahrgastzahlen bis 2030 verdoppeln. Auch hier sind Investitionsprogramme vorgesehen. Die Kommunen sollen bei der Beschaffung emissionsfreier Busse unterstützt werden. Außerdem wollen die Grünen ein lückenloses Fahrradnetz in Deutschland aufbauen. Dazu wollen sie das Straßenverkehrsrecht radfreundlicher gestalten und die Förderprogramme für Ausbau und Modernisierung stärken. Um den Ausstieg vom individuellen Autoverkehr attraktiver zu machen, setzen sie auf unterschiedliche Angebote wie finanzielle Anreize und die digitale Integration unterschiedlicher Mobilitätsplattformen. Ab 2030 wollen die Grünen nur noch emissionsfreie Autos zulassen und damit den EU-Vorschlag ambitionierter gestalten (würde man den ETS ambitioniert gestalten, bedürfte es dessen indes u.U. gar nicht); die europäischen CO₂-Flottengrenzwerte wollen sie verschärfen. Über die Kfz-Steuer sollen weitere Anreize zum Kauf emissionsarmer Autos gesetzt werden; Dieselsubventionen sollen beendet werden. Weiterhin soll der Ausbau der Ladeinfrastruktur europaweit flächendeckend vorangetrieben werden.

Den Flugverkehr wollen die Grünen deutlich reduzieren und bis 2030 innereuropäisch überflüssig machen. Dies wollen sie durch den Ausbau der Bahn und eine Veränderung der Preisstruktur des Mobilitätsangebots erreichen. Hierfür soll der EU-ETS, sowie eine einzuführende europäische Kerosinsteuer genutzt werden. Bis diese eingeführt ist, wollen die Grünen eine nationale Kerosinsteuer nutzen. Die verpflichtende Beimischquote für strombasierte Kraftstoffe in der Luftfahrt soll bis 2030 bei 10 % liegen. Um den Güterverkehr auf der Straße zu verringern, wollen sie Investitionen in Güterverkehrstechnik fördern und eine CO₂-basierte Maut einführen. Die Schifffahrt wollen sie in den EU-ETS einbinden und einen Teil des Güterverkehrs auf die Binnenschifffahrt verlagern.

10 % der Mittel aus dem Energie- und Klimafonds wollen für Grünen für den Klimaschutz durch Naturschutz einsetzen: den Flächenverbrauch bis 2030 halbieren, Moore wiedervernässen, Wälder schützen und Flüsse renaturieren. 5 % der Wälder sollen komplett aus der Nutzung genommen werden; 2 % der Landfläche zur Wildnis werden. Weiterhin wollen die Grünen den Ökolandbau fördern und dessen Anteil auf 30 % erhöhen. Dazu soll die GAP dahingehend reformiert werden, dass die Förderung in Zukunft anhand öffentlicher Leistungen wie Klima-, Umwelt- und Tierschutz vergeben wird. Dazu soll bis 2028 die Hälfte der Mittel eine ökologische Zweckbindung bekommen; gemessen an der Höhe der Emissionen aus dem Agrarsektor, den Mengen an (EU-)Mitteln, die in die Agrarsubventionen fließen sowie den dadurch entstehenden Marktverzerrungen wirkt dieses Ziel von 50 % indes nicht sehr ambitioniert. Auch setzen sie sich für eine – nicht näher konturierte – deutlich reduzierte Tierhaltung und eine an der Fläche ausgerichtete Mengenbegrenzung an Viehbestand ein. Dabei wollen sie die Landwirte finanziell unterstützen, um die Wirtschaftlichkeit zu gewährleisten.

Die Grünen erfassen, dass Stahl, Zement und Chemie für 15 % des deutschen CO₂-Ausstoßes verantwortlich sind. Um die Transformation dieser Industrien voranzutreiben, setzen sie auf Investitionszuschüsse, Quoten für CO₂-neutrale Grundstoffe, *Carbon Contracts for Difference* und den Aufbau einer grünen Wasserstoffwirtschaft. Zum Aufbau der Wasserstoffproduktion sollen Marktanreize gesetzt und Förderprogramme eingeführt werden. Die inländische Produktion soll priorisiert werden; darüber hinaus soll auch die Infrastruktur für den Import aus wind- und sonnenreichen Ländern aufgebaut werden. Die Grünen betonen, dass, wenn Wasserstoff zur Klimaneutralität beitragen soll, er auch nur dort eingesetzt werden sollte, wo er wirklich vonnöten ist – beispielsweise in der Industrie oder in der Luftfahrt. Überdies wird auch die nötige große finanzielle Hilfe für den Globalen Süden bei der Transformation zumindest vage angesprochen.

Insgesamt geht das Programm der Grünen bei den Zielen zunächst einmal in die richtige Richtung, jedoch mit der Einschränkung, dass das von den Grünen zugrunde gelegte Restbudget nur für das Einhalten einer 1,75-Grad-Grenze mit 67 % Wahrscheinlichkeit steht. Die zentrale Forderung nach einer Reduktion der im EU-ETS vorhandenen Emissionsrechte sowie einer Streichung der Altzertifikate werden ebenfalls angebracht. Allerdings sind die Grünen darüber hinaus in erster Linie an nationalen Lösungen interessiert und z.B. nicht an einem umfassenden fossilen Phasing-Out auf EU-Ebene, ohne die daraus ggf. entstehenden Verlagerungseffekte zu thematisieren. Auch die ökologisch kontraproduktiven Effekte einer Pro-Kopf-Rückverteilung der Einnahmen ökonomischer Instrumente werden nicht thematisiert. Die vorgesehene Einbindung der Schifffahrt in den EU-ETS, die Einführung einer europäischen Kerosinsteuer und die Reform der GAP sind grundlegend zu begrüßen, greifen jedoch zu kurz. Bei dem von ihnen angestrebten Politikmix ist auch schwer vorhersehbar, ob dieser auch zum Erreichen der Ziele führt, da die Interaktion der vielen Instrumente – anders als bei einer übergreifenden Mengensteuerung wie im EU-ETS – nur sehr unsicher prognostizierbar ist. Als zentrales Element ist der nationale CO₂-Preis zwar vorhersehbarer für Unternehmen als der EU-ETS, jedoch ist die Erreichung des angestrebten Reduktionspfades schlechter zu kontrollieren; außerdem könnte man den ETS um Höchst- und Mindestpreise ergänzen. Weiterhin ist anzunehmen, dass die angestrebten Reformen im Agrarbereich nicht ausreichen

werden, um die Tierhaltung im erforderlichen Maße zu reduzieren – hier lassen die Grünen schlicht nicht erkennen, wie genau sie diese Reduktion herbeiführen wollen und in welchem Ausmaß. Andererseits vertreten sie recht ambitionierte Ziele zur Aufforstung und Moorwiedervernässung. Dass der Agrarsektor nach dem Plan der Grünen in absehbarer Zeit negative Emissionen verzeichnet, ist aufgrund der unzureichenden Vorhaben für die Tierhaltung jedoch nicht sehr wahrscheinlich. Außerdem scheinen auch die Pläne zur Reform der Flugregulierung nicht ambitioniert genug, um die durch den Flugverkehr hervorgerufenen Klimaschäden hinreichend zu begrenzen.

4. Fazit

Die Bilanz der Wahlprogramm-Analyse fällt zunächst ernüchternd aus. Selbst Grüne und LINKE operieren mit einem zu wenig ambitionierten Budget; umgekehrt haben Union und FDP die nötige europäische Dimension stärker im Blick. Letztlich bleibt jedoch bei sämtlichen Parteien indes offen, ob sie als Antreiber statt als Bremser bei den anstehenden EU-Klimapolitik-Reformen fungieren werden hin zu einer Instrumentierung von null fossilen Brennstoffen und einer stark reduzierten Tierhaltung in wenigen Jahren – und damit die zentrale Frage künftiger Klimapolitik tatsächlich ins Zentrum zu stellen bereit sind. Die Erfüllung der BVerfG-Forderung nach einer fairen intertemporalen Freiheits-Balance steht damit weiterhin in den Sternen (was weitere Klageverfahren wahrscheinlich macht, und zwar auf unterschiedlichen Ebenen⁴¹).

Damit ergibt sich als Ergebnis der vorliegenden Kurzanalyse nicht das so oft gewünschte „Parteien-Ranking“ als vielmehr die Erkenntnis, dass auf ganzer Breite noch klimapolitische Lernprozesse bei den politischen Akteuren nötig sind. Das Zusammenführen verschiedener Elemente und das gemeinsame Hinausgehen über bisherige Positionen werden damit nötig sein, wenn das Ziel aus Art. 2 Abs. 1 Paris-Abkommen nicht außer Reichweite rücken soll. Wie genau dies gelingen könnte, gerade zwischen Grünen und FDP als wahrscheinlichen Beteiligten der nächsten Bundesregierung, haben wir kürzlich an anderer Stelle, gleichsam als Zusammenführung des vorliegend Untersuchten, dargelegt.⁴²

⁴¹ Siehe dazu Ekardt/ Heß/ Wulff (2021); Ekardt/ Heß (2021a, 2021b).

⁴² Vgl. Ekardt (2021).

Literaturverzeichnis

- Alternative für Deutschland (AfD): Deutschland. Aber normal, Programm zur Bundestagswahl 2021, https://cdn.afd.tools/wp-content/uploads/sites/111/2021/06/20210611_AfD_Programm_2021.pdf.
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (BMU): Treibhausgasemissionen sinken 2020 um 8,7 Prozent, Pressemitteilung, (16.03.2021) <https://www.bmu.de/pressemitteilung/treibhausgasemissionen-sinken-2020-um-87-prozent/>.
- Bündnis 90/ Die Grünen: Deutschland – Alles ist drin, <https://www.gruene.de/artikel/wahlprogramm-zur-bundestagswahl-2021>.
- Christlich Demokratische Union Deutschlands/ Christlich-Soziale Union in Bayern (CDU/ CSU): Das Programm für Stabilität und Erneuerung. Gemeinsam für ein modernes Deutschland., Programm zur Bundestagswahl 2021, <https://www.csu.de/common/download/Regierungsprogramm.pdf>.
- Dasgupta, Partha: The Economics of Biodiversity. The Dasgupta Review, London 2021, www.gov.uk/government/publications/final-report-the-economics-of-biodiversity-the-dasgupta-review.
- De Boe, Gwendolin: Impacts of agricultural policies on productivity and sustainability performance in agriculture. A literature review, Paris 2020, <https://www.oecd-ilibrary.org/deliver/6bc916e7-en.pdf?itemId=%2Fcontent%2Fpaper%2F6bc916e7-en&mimeType=pdf>.
- DIE LINKE, Zeit zu handeln: Für soziale Sicherheit, Frieden und Klimagerechtigkeit!, Programm zur Bundestagswahl 2021, <https://www.die-linke.de/wahlen/wahlprogramm-2021/>.
- Edenhofer, Ottmar/ Flachsland, Christian/ Kalkuhl, Matthias/ Knopf, Brigitte/ Pahle, Michael: Optionen für eine CO2-Preisreform, MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Berlin 2019, <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/201374/1/167034682X.pdf>.
- Ekardt, Felix: Theorie der Nachhaltigkeit: Ethische, rechtliche, politische und transformative Zugänge – am Beispiel von Klimawandel, Ressourcenknappheit und Welthandel, 4. Aufl. = 3. Aufl. der Neuauflage Baden-Baden 2021.
- Ekardt, Felix: Sustainability. Transformation, Governance, Ethics, Law, Berlin 2019.
- Ekardt, Felix/ Hennig, Bettina: Ökonomische Instrumente und Bewertungen der Biodiversität. Lehren für den Naturschutz aus dem Klimaschutz, Marburg 2015.
- Ekardt, Felix/ Wieding, Jutta/ Zorn, Anika: Paris Agreement, precautionary principle and human rights. Zero emissions in two decades?, Sustainability 10(8) 2018, 2812 ff., <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/8/2812/pdf>.
- Ekardt, Felix/ Jacobs, Benedikt/ Stubenrauch, Jessica/ Garske, Beatrice: Peatland Governance. The Problem of Depicting in Sustainability Governance, Regulatory Law, and Economic Instruments, Land 2020, 83 ff., <https://www.mdpi.com/2073-445X/9/3/83>.
- Ekardt, Felix/ Heß, Franziska/ Wulff, Justus: BVerfG-Klima-Beschluss: Folgen für Bund, EU, Länder und Kommunen, EurUP 2021, 212 ff.
- Ekardt, Felix/ Heß, Franziska: BVerfG, neues EU-Klimaschutzrecht und das Klima-Ziel des Paris-Abkommens, Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht 2021a, 1421 ff.
- Ekardt, Felix/ Heß, Franziska: Intertemporaler Freiheitsschutz, Existenzminimum und Gewaltenteilung nach dem BVerfG-Klima-Beschluss: Freiheitsgefährdung durch Klimawandel oder durch Klimapolitik?, Zeitschrift für Umweltrecht 2021b, 579 ff.
- Ekardt, Felix: Klimapolitik der Grünen und FDP. Da geht einiges zusammen, ZEIT vom 01.10.2021, <https://www.zeit.de/wirtschaft/2021-09/klimapolitik-gruene-fdp-klimaschutz-liberalismus-sondierung-bundestagswahl>.

Europäischer Rechnungshof (ERH): Common Agricultural Policy and climate, Special Report, Luxembourg 2021, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_16/SR_CAP-and-Climate_EN.pdf.

Freie Demokratische Partei (FDP): Nie gab es mehr zu tun, Programm zur Bundestagswahl 2021, https://www.fdp.de/sites/default/files/2021-06/FDP_Programm_Bundestagswahl2021_1.pdf.

Heyl, Katharine/ Döring, Tobias/ Garske, Beatrice/ Stubenrauch, Jessica/ Ekardt, Felix: The Common Agricultural Policy beyond 2020. A critical review in light of global environmental goals, Review of European, Comparative & International Environmental Law 2020, 95 ff., <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/reel.12351>.

IPCC: Global Warming of 1.5 degrees Celsius, 2018.

Kalkuhl, Matthias/ Knopf, Brigitte/ Edenhofer, Ottmar/ Amberg, Maximilian/ Bergmann, Tobias/ Roofs, Christina: CO2-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit, MCC-Arbeitspapier, Berlin 2021, https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2021_MCC_Klimaschutz_mit_mehr_Gerechtigkeit.pdf.

Kraftfahrt-Bundesamt (KBA): Bestandsüberblick am 1. Januar 2021, https://www.kba.de/DE/Statistik/Fahrzeuge/Bestand/Jahresbilanz/bestand_jahresbilanz_node.html.

Scown, Murray W./ Brady, Mark V./ Nicholas, Kimberly A.: Billions in Misspent EU Agricultural Subsidies Could Support the Sustainable Development Goals, One Earth 3(2) 2020, 237 ff., <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2590332220303559>.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Umweltgutachten 2020. Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Berlin 2020, https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/01_Umweltgutachten/2016_2020/2020_Umweltgutachten_Entschlossene_Umweltpolitik.pdf?blob=publicationFile&v=31.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD): Aus Respekt vor der Zukunft. Das Zukunftsprogramm der SPD, Programm zur Bundestagswahl 2021, <https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Beschluesse/Programm/SPD-Zukunftsprogramm.pdf>.

Statista: Anzahl der Wohngebäude in Deutschland in den Jahren 1994 bis 2019, 2020, <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/70094/umfrage/wohngebaeude-bestand-in-deutschland-seit-1994/>.

Weishaupt, Antonia/ Ekardt, Felix/ Garske, Beatrice/ Stubenrauch, Jessica/ Wieding, Jutta: Land Use, Livestock, Quantity Governance, and Economic Instruments. Sustainability Beyond Big Livestock Herds and Fossil Fuels, Sustainability 2020, 2053 ff., <https://www.mdpi.com/2071-1050/12/5/2053>.

Weishaupt, Antonia: Nachhaltigkeits-Governance tierischer Nahrungsmittel in der EU, Marburg 2019.

Wieding, Jutta/ Stubenrauch, Jessica/ Ekardt, Felix: Human Rights and Precautionary Principle. Limits to Geoengineering, SRM, and IPCC Scenarios, Sustainability 2020, 8858 ff., https://econpapers.repec.org/article/gamjsusta/v_3a12_3ay_3a2020_3ai_3a21_3ap_3a8858-3ad_3a434537.htm.