



Effort Sharing – geteilte Lasten, gemeinsame Anstrengungen

2007 hat der Europäische Rat erstmals gemeinsame Energie- und Klimaschutzziele aufgestellt, die bis 2020 eine Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 Prozent gegenüber dem Referenzjahr 1990 erreichen sollten. Das bekannteste Instrument hierfür ist der Emissionshandel (Emission Trading System, ETS). Weniger in den Medien aber nicht minder bedeutend sind die sogenannte Effort Sharing Decision (ESD) von 2009, auf Deutsch Lastenteilungsentscheidung, und deren Nachfolger, die Effort Sharing Regulation (ESR) von 2018.

Unter diese fallen die Emissionen aus den Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfall sowie manche Energie- und Industrieanlagen. In der EU-28 unterliegen etwa 60 Prozent der Gesamtemissionen dem Effort Sharing, in Deutschland ist es ungefähr die Hälfte der Emissionen. Das gemeinsame Ziel der Mitgliedsstaaten ist es, bis 2020 den Treibhausgasausstoß in diesen Sektoren gegenüber 2005 um zehn Prozent zu reduzieren. Bis 2030 sind 30 Prozent anvisiert.

Vom Reduktionsziel zum Emissionsbudget

Während im Emissionshandel die einzelnen Anlagenbetreiber Zertifikate für die von ihnen verursachten Treibhausgase nachweisen müssen, sind unter der Effort Sharing-Regelung die Regierungen der Mitgliedsländer für die Erreichung der Reduktionsziele verantwortlich. Dafür stehen ihnen jährliche Emissionsbudgets zur Verfügung, ausgedrückt in AEAs (Annual Emission Allowances), die jeweils einer Tonne CO₂-Äquivalenten entsprechen.

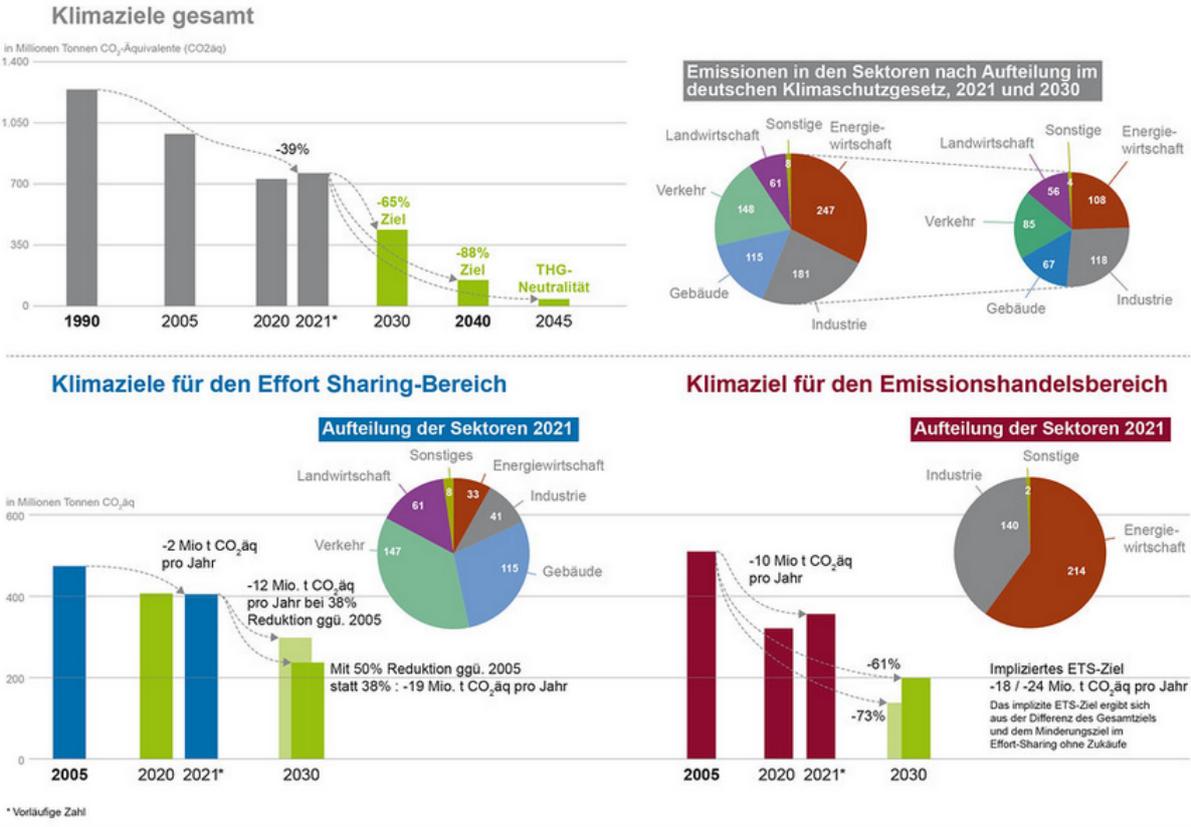
Die jährlichen Emissionsbudgets für die Jahre 2013 bis 2020 wurden für alle Länder 2013 festgelegt und 2017 angepasst. Für die Periode von 2021 bis 2030 haben sich die EU-Staaten und das Europaparlament auf prozentuale nationale Minderungsziele für 2030 und die Methodik zur Festlegung des Zielpfads geeinigt. Die konkrete Berechnung der jährlichen Emissionsbudgets für diese Jahre ist abhängig von den Emissionen zwischen 2016 und 2018, zu denen die Zahlen erst 2020 final vorliegen werden.

Verschiedene Kriterien bestimmten darüber, wie die nationalen Minderungsziele festgelegt wurden, entscheidend war unter anderen die Wirtschaftskraft. So hat Deutschland für das Jahr 2020 ein Minderungsziel von 14 Prozent gegenüber dem Jahr 2005, 2030 soll eine Reduktion um 38 Prozent erreicht sein. Doch ohne schnelle und durchgreifende Maßnahmen wird Deutschland die Ziele drastisch verfehlen.

Abbildung: Klimaziele für Deutschland: Effort Sharing und Emissionshandel

Klimaziele für Deutschland

Anforderungen an die Senkung der Treibhausgasemissionen in verschiedenen Bereichen



Quelle: Öko-Institut

Deutschland verfehlt die Ziele

Größtes Sorgenkind dabei ist der Verkehrssektor, dessen Emissionen immer noch ansteigen, statt zu sinken. Insgesamt ist er für rund 20 Prozent des deutschen CO₂-Ausstoßes verantwortlich. Im Gebäudebereich sinken die Treibhausgase zwar durch Dämmung und Heizungserneuerung, doch weitere Reduktionen sind unbedingt erforderlich.

In der Landwirtschaft ist eine leichte Steigerung der Emissionen zu verzeichnen, dieser Sektor benötigt für nachhaltige Reduktionen gänzlich andere Maßnahmen. Mit einer deutlichen Senkung der Treibhausgase kann lediglich der Abfallbereich aufwarten – dies ist jedoch in absoluten Zahlen gesehen nur ein sehr geringer Beitrag.

Rund zehn Prozent der Emissionen aus der Energiewirtschaft und 25 Prozent aus der Industrie fallen nicht unter den Europäischen Emissionshandel sondern unter die Effort Sharing-Regelung. Auch hier werden die Minderungsziele klar verfehlt, die beiden Sektoren weisen gegenüber dem Jahr 2005 die stärksten prozentualen und absoluten Zuwächse auf.

Working Paper: „Entwicklung der Effort Sharing-Emissionen nach Sektoren in Deutschland“

Das Öko-Institut analysiert für die Bundesregierung und die Europäische Umweltagentur die Trends der Emissionen, um die erfolgten Minderungen zu beobachten bzw. um auf Stagnationen oder gar Anstiege in verschiedenen Bereichen hinzuweisen. Das Working Paper „Entwicklung der Effort Sharing-Emissionen nach Sektoren in Deutschland“ betrachtet die Entwicklung für die Jahre 2005 bis 2030.

Für das Jahr 2017 ergeben die vorläufigen Inventardaten lediglich eine Reduktion von einem Prozent im gesamten vom Effort Sharing erfassten Bereich. Die Forscherinnen und Forscher stellen in ihrer Analyse die Beiträge der einzelnen Sektoren detailliert dar, um mögliche Ansatzpunkte für geeignete Maßnahmen zu bestimmen.

Zudem wird das Vorgehen anderer europäischer Länder untersucht, vor allem die Bereiche, in denen die Nachbarn Emissionsminderungen erreichen konnten. Ziel ist es, wirksame Maßnahmen zu identifizieren, um die Emissionen aktiv zu senken. Immerhin hat Deutschland als größter Verursacher von Effort Sharing-Emissionen in der EU eine enorme Verantwortung, hier einen erheblich stärkeren Beitrag zu leisten.

[Working Paper des Öko-Instituts: „Entwicklung der Effort Sharing-Emissionen nach Sektoren in Deutschland“](#)

Kurzstudie: „Abschätzung des erforderlichen Zukaufs an Annual Emission Allowances bis 2030“

Da Deutschland seine Minderungsziele unter der Effort Sharing-Richtlinie zu verfehlen droht, können hohe Kosten auf die Regierung zukommen. Das Öko-Institut hat in seiner Kurzstudie „Abschätzung des erforderlichen Zukaufs an Annual Emission Allowances bis 2030“ berechnet, wie sich die Kosten für den zu hohen Treibhausgasausstoß entwickeln werden.

So waren die Regeln in der ersten Periode von 2013 bis 2020 noch relativ flexibel. Es war (und ist noch) möglich, überschüssige Annual Emission Allowances (AEAs) aus vergangenen Jahren aufzuheben und sogar welche aus der Zukunft zu leihen. Handel zwischen den Mitgliedsstaaten ist erlaubt und sollten die AEAs nicht ausreichen, können auch internationale Zertifikate aus CDM-Projekten (Clean Development Mechanism) hinzugekauft werden.

Gleichzeitig waren für die erste Effort Sharing-Periode die Ziele so niedrig angesetzt, dass die europaweiten Emissionen merklich darunter liegen. Die Folge sind geringe Preise für die AEAs, was sich jedoch in der zweiten Periode ändern wird.

Knappere Emissionsbudgets und höhere Preise bis 2030

In der zweiten Periode von 2021 bis 2030 sinkt die Flexibilität beträchtlich. Sowohl das Übertragen von Emissionen aus der Vergangenheit als auch Leihgaben aus der Zukunft wurden begrenzt, internationale Zertifikate dürfen gar nicht mehr eingesetzt werden. Vor allem aber wird erwartet, dass die Ziele ambitionierter werden und damit die Menge an verfügbaren überschüssigen AEAs aus anderen Mitgliedsstaaten sinkt. Somit steigen die Kosten für eine Überschreitung des Emissionsbudgets deutlich.

Nach Berechnungen des Öko-Instituts könnten auf Deutschland schon in der Periode bis 2020 Kosten von 600 Millionen Euro zukommen, um Zertifikate für 120 Millionen Tonnen zu viel

ausgestoßener Treibhausgase zu erwerben. Zwischen 2021 und 2030 wird Deutschland – nach derzeit sogar als optimistisch anzusehenden Projektionen – 300 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalente zu viel emittieren, wenn nicht schleunigst wirksame Klimaschutzmaßnahmen ergriffen werden.

Da mit einer Erhöhung der Preise für die Verschmutzungslicenzen zu rechnen ist, könnten die zusätzlichen Kosten zwischen fünf und 30 Milliarden Euro betragen. Diese Summen gilt es ins Verhältnis zu setzen zu den Aufwendungen für effektive Klimaschutzmaßnahmen in Verkehr, Gebäuden, Landwirtschaft und Industrie. Investitionen in den Klimaschutz sind Zukunftsinvestitionen – der Kauf von Emissionszertifikaten dagegen spart keine einzige Tonne CO₂ ein.

[Kurzstudie: „Abschätzung des erforderlichen Zukaufs an Annual Emission Allowances bis 2030“](#)

Weiterführende Informationen

[Studie "Politiksznarien für den Klimaschutz" im Auftrag des Umweltbundesamtes](#)

[Studie "Analysis of drivers of historic and future ESD emission trends" im Auftrag der Europäischen Umweltagentur](#)

[Studie "Emission trends under the Effort Sharing legislation: An analysis of sectoral trends covered by the Effort Sharing legislation" im Auftrag der Europäischen Umweltagentur](#)

[EEA-Report "Trends and Projections in Europe 2018" im Auftrag der Europäische Umweltagentur](#)

Kontakt zum Öko-Institut

Sabine Gores

Senior Researcher im Bereich
Energie & Klimaschutz (Berlin)

Öko-Institut e.V., Büro Berlin

Tel.: +49 30 405085-325

E-Mail: s.gores@oeko.de

Jakob Graichen

Senior Researcher im Bereich
Energie & Klimaschutz (Berlin)

Öko-Institut e.V., Büro Berlin

Tel.: +49 30 405085-366

E-Mail: j.graichen@oeko.de

Das Öko-Institut ist eines der europaweit führenden, unabhängigen Forschungs- und Beratungsinstitute für eine nachhaltige Zukunft. Seit der Gründung im Jahr 1977 erarbeitet das Institut Grundlagen und Strategien, wie die Vision einer nachhaltigen Entwicklung global, national und lokal umgesetzt werden kann. Das Institut ist an den Standorten Freiburg, Darmstadt und Berlin vertreten.