

Leitlinien für eine tragfähige CO₂-Bepreisung

Beschluss des DIHK-Vorstandes

Die nationalen Ziele des Klimaschutzplans 2050 sehen eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen Deutschlands um 40 Prozent¹ bis 2020, um 55 Prozent bis 2030 und um 80 bis 95 Prozent bis 2050 vor. Für das Jahr 2030 hat die Bundesregierung im Klimaschutzplan zudem Ziele in den Wirtschaftsbereichen Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft formuliert.²

Im Gegensatz zum Klimaschutzplan entfalten die Verpflichtungen aus europäischen Rechtsakten eine Bindungswirkung. Die Europäische Union hat im Rahmen des Kyoto-Protokolls und des Pariser Klimaschutzabkommens zugesagt, ihre Gesamtemissionen bis 2020 um 20 Prozent und bis 2030 um mindestens 40 Prozent (jeweils gegenüber 1990) zu reduzieren. Für die Branchen, die dem europäischen Emissionshandelssystem (ETS) unterliegen (Energiewirtschaft und weite Teile der Industrie), wurde eine Treibhausgasminderung von 43 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2005 festgelegt.

Im Rahmen der Lastenteilung für die nicht unter den ETS fallenden Wirtschaftsbereiche (Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft) ist Deutschland zur Reduktion von Treibhausgasen um 14 Prozent bis 2020 und um 38 Prozent bis 2030 (jeweils gegenüber 2005) verpflichtet.³ Deutschland wird sein Ziel 2020 in den Nicht-ETS-Sektoren voraussichtlich verfehlen. Für die Erreichung des 2030 Ziels erscheint es aus heutiger Sicht notwendig, bestehende Instrumente weiterzuentwickeln und zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Damit werden absehbar auch an die deutsche Wirtschaft neue Anforderungen seitens des Gesetzgebers gestellt, die Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und den betrieblichen Alltag haben werden.

Aus dieser Ausgangslage speist sich eine Debatte um die Notwendigkeit zusätzlicher klimapolitischer Instrumente, die auch Einfluss auf die wirtschaftlichen Standortbedingungen Deutschlands haben werden. Gegenstand dieser Debatte sind neben ordnungsrechtlichen Vorgaben, Förderinstrumenten sowie Informations- und Beratungsangeboten vor allem verschieden ausgestaltete CO₂-Bepreisungsmodelle.

Ein Auftrag zur Prüfung einer klimafreundlichen Weiterentwicklung des Steuer- und Abgabensystems ist im Klimaschutzplan enthalten. Im Koalitionsvertrag ist ein CO₂-

¹ Jeweils gegenüber dem Niveau von 1990.

² Die Sektorziele können zum Teil weitreichende Folgen für die wirtschaftliche und soziale Entwicklung haben, weshalb die Ziele und darauf fußende Maßnahmenprogramme einer umfassenden Folgenabschätzung (impact assessment) unterzogen werden sollen, die ggf. eine Anpassung der Sektorziele ermöglicht.

³ Ausführlicher: „Aktuelle Klimaschutzziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene“, Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, 2018.

Bepreisungssystem als Ziel definiert, das mindestens die G20-Staaten umfassen soll.

Zu den grundsätzlichen Optionen der direkten oder mittelbaren CO₂-Bepreisung zählen Instrumente der Mengen- und Preissteuerung. Die Möglichkeiten einer zusätzlichen CO₂-Bepreisung durch ein Mengeninstrument reichen von einer Ausweitung des Emissionshandels über die gesamten Nicht-ETS-Sektoren bis hin zur CO₂-Mengensteuerung einzelner Segmente von Verbrauchssektoren. Auch für die Preissteuerung bestehen Optionen von einem einheitlichen CO₂-Preis über alle Verbrauchssektoren bis hin zur Festlegung sektorieller CO₂-Preise.

Angesichts der Vielfalt an Optionen formuliert der DIHK-Vorstand folgende Empfehlungen als Grundvoraussetzungen für die Einführung zusätzlicher Instrumente zur CO₂-Bepreisung. Neue Instrumente zur direkten oder mittelbaren CO₂-Bepreisung sollten an diesen Kriterien gemessen werden und damit die betrieblichen Erfahrungen und Herausforderungen der Unternehmen berücksichtigen. Die Reihenfolge stellt dabei keine Priorisierung dar:

- 1. Europäisch und international denken:** Die Einführung neuer Maßnahmen und Instrumente sollte so weit wie möglich international, zumindest aber europäisch abgestimmt erfolgen, um Wettbewerbsnachteile für Unternehmen am Standort Deutschland zu vermeiden und Klimaschutz international durchzusetzen.

Begründung: Klimaschutz kann nur weltweit funktionieren. Gleichzeitig hat kein anderer Wirtschaftsraum vergleichbar ambitionierte Ziele wie die EU. Deutschland sollte Maßnahmen vermeiden, die einseitig zulasten der Wirtschaft gehen. Bei einem rein nationalen Vorgehen sollten Zusatzbelastungen für die Betriebe daher kompensiert werden. Eine Harmonisierung ist für die international ausgerichtete Wirtschaft hierzulande wichtig. Nicht die absolute Höhe von Kosten ist entscheidend im Wettbewerb, sondern vor allem die relative Kostenbelastung gegenüber anderen Unternehmen im gleichen Marktsegment.

- 2. Neue Instrumente an den Zielen ausrichten:** Instrumente sollten zu den Zielen passen. Bei einer sektorübergreifenden Zielverfolgung können übergreifende Instrumente der CO₂-Bepreisung eine flexible, effiziente und technologieneutrale Zielerreichung über Sektorgrenzen hinweg unterstützen. Bleibt es andererseits wie im Klimaschutzplan bei einzelnen Sektorzielen, sollten entsprechend sektorspezifische Instrumente gewählt werden.

Begründung: Klimaschutz soll erfolgreich sein. Das heißt, Klimaziele sicher und zu den für die Wirtschaft geringsten Kosten zu erreichen. Die Verständigung über Ziele ist eine notwendige aber keine hinreichende Bedingung. Die Instrumentenwahl zur Erreichung dieser Ziele ist entscheidend. Aus Gründen der Effektivität sollten starre Sektorziele daher mit sektorspezifischen Instrumenten adressiert werden. Für ein die Nicht-ETS-Sektoren umfassendes Ziel kann ein übergreifendes CO₂-Bepreisungsinstrument besser passen. Jahresscharfe Minderungsvorgaben sind mit einem Preisinstrument kaum zu erreichen, mit einem Mengeninstrument dagegen treffsicher. Bei Punktzielen gibt es die Möglichkeit der Nachsteuerung und damit mehr Flexibilität bei der Anpassung der Instrumente. In jedem Fall sollte berücksichtigt werden, dass zwischen den Wirtschaftsbereichen unterschiedliche CO₂-Vermeidungskosten bestehen.

- 3. Rechtsunsicherheit vermeiden:** Es sollten keine Instrumente eingeführt werden, die aus verfassungs- oder beihilferechtlichen Gründen Rechtsunsicherheiten für Unternehmen mit sich bringen. Daher empfiehlt es sich, alle Maßnahmen intensiv auf ihre Vereinbarkeit mit nationalem und europäischem Recht zu prüfen. Dies gilt auch für ggf. einzuführende Entlastungsmöglichkeiten für Unternehmen. Diese sollten, soweit dies erforderlich ist, bereits beihilferechtlich genehmigt sein, wenn eine Entscheidung über CO₂-Bepreisungssysteme gefällt wird.

Begründung: Die Wirtschaft steht bereits bei vielen politischen Beschlüssen zur Energiewende vor der Herausforderung, einen hohen Grad an Rechtsunsicherheit verarbeiten zu müssen. Zudem müssen viele Entscheidungen des deutschen Gesetzgebers beihilferechtlich überprüft und ggf. angepasst werden. Weitere Rechtsunsicherheiten verhindern Investitionen der Unternehmen in die Energiewende und am Standort Deutschland.

- 4. Effektivität und Effizienz prüfen:** Es ist wahrscheinlich, dass zumindest in einzelnen Wirtschaftsbereichen weitere Instrumente zur Erreichung der nationalen 2030-Ziele benötigt werden. Es sollte daher zügig geprüft werden, ob eine CO₂-Bepreisung gegenüber der Anpassung bzw. Ausweitung bereits etablierter Politikinstrumente effektiver und effizienter ist. Voraussetzung für zusätzliche Instrumente sollte sein, dass sie die Zielerreichung effektiv **und** kosteneffizient sicherstellen. Neue Instrumente sollten sich zudem in den bestehenden Kanon einbinden lassen bzw. diesen zu einem technologieoffenen Rahmen weiterentwickeln.

Begründung: Es bestehen bereits zahlreiche – auch für viele Unternehmen relevante – Klimaschutzinstrumente in Deutschland, auch der Mengen- und Preissteuerung. Wenn die Zahl der Instrumente ansteigt, ergeben sich neue Überschneidungen, Hemmnisse und Wechselwirkungen (siehe ETS und EEG), die zu ineffizienten Ergebnissen führen und Klimaschutz für die Wirtschaft daher teurer als notwendig machen können. Daher sollte zunächst die grundsätzliche Vorteilhaftigkeit einer solchen Maßnahme bestätigt und auf Kohärenz mit weiteren Rechtsnormen geprüft werden. Die Entwicklung neuer Technologien und deren Markteinführung können sonst trotz Anreizen durch das neue Instrument ins Leere laufen.

- 5. Ökonomische Folgen abschätzen:** Vor der Einführung zusätzlicher Instrumente sollten die ökonomischen Auswirkungen im Rahmen einer Folgenabschätzung sowie die Wechselwirkungen mit bestehenden oder geplanten Instrumenten sorgfältig geprüft und geklärt werden. Dazu gehört, dass wirtschaftliche Auswirkungen auf verschiedene Branchen und Unternehmensgrößen untersucht werden.

Begründung: Erst mit einer umfassenden Abschätzung der Auswirkungen von bestimmten Maßnahmen wird die Politik in die Lage versetzt, informierte und gesamtwirtschaftlich effiziente Entscheidungen zu treffen. Vielfach wird z. B. davon ausgegangen, dass die Industrie keine EEG-Umlage bezahlen würde, weil sie in der Besonderen Ausgleichsregelung sei. In der Realität zahlt der allergrößte Teil des produzierenden Gewerbes die volle EEG-Umlage. Die Belastungen für die deutsche Wirtschaft, die sich aus Energiewende- und Klimaschutzmaßnahmen ergeben (u. a. EEG, KWKG, „Ökosteuern“) belaufen sich jährlich auf eine mittlere zweistellige Milliardensumme.

- 6. Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland beachten:** Zusätzliche Instrumente sollten die Wirtschaft unter dem Strich nicht weiter belasten. In besonderem Maße gilt dies für im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen. Für diese sollten zusätzliche Belastungen ausgeschlossen werden. Für alle anderen Betriebe sollten Zusatzbelastungen aus einer CO₂-Bepreisung mindestens begrenzt werden. Dabei sind auch langfristige Lenkungswirkungen zu berücksichtigen, durch die sich neue Chancen für die deutsche Wirtschaft erschließen können.

Begründung: Deutschland ist bei den Strompreisen in den meisten Verbrauchergruppen Spitzenreiter in Europa.⁴ Insbesondere Unternehmen im internationalen Wettbewerb, aber auch die inländischen energieintensiven Unternehmen, sind durch energiewendebedingte Abgaben und Umlagen vor allem auf den Strompreis benachteiligt. In der Industrie bereiten die hohen Energie- und Rohstoffkosten die meisten Sorgen.⁵ Bei den Strompreisen sind weitere Belastungen bereits heute durch steigende Systemkosten wie Netzentgelte absehbar. Auch bei den Kraftstoffen ist die Belastung durch erhobene Steuern im europäischen Vergleich über dem Durchschnitt. Zusätzliche Belastungen verschlechtern die Bedingungen am Standort Deutschland und führen zu Produktionseinschränkungen, gleichzeitig werden Emissionen ins Ausland verlagert (Carbon Leakage). Dies sollte in jedem Fall vermieden werden. Zudem sollten Systeme zur Rückverteilung an private Haushalte und Unternehmen entwickelt werden, die zu einer spürbaren Entlastung an anderer Stelle führen.

7. System der Abgaben und Umlagen weiterentwickeln und entbürokratisieren:

Die Einführung einer CO₂-Bepreisung sollte sich in eine Weiterentwicklung und Entbürokratisierung des bestehenden Abgaben- und Umlagesystems einfügen bzw. bestehende Instrumente ersetzen.

Begründung: Eine Ergänzung von Energiesteuern um eine CO₂-Komponente entlastet weder Unternehmen noch Vollzugsbehörden von Bürokratie. Außerdem birgt sie die Gefahr unsystematischer Zusatzbelastungen. Im Gegenteil sollte die Einführung einer zusätzlichen CO₂-Bepreisung ein Anlass sein, bestehende Systeme zu hinterfragen, zu vereinfachen und zu ersetzen sowie die Wirtschaft vor allem bei staatlich induzierten Energiepreisbestandteilen zu entlasten.

Zusätzliche Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung sollten zudem nicht einer allgemeinen Staatsfinanzierung dienen. Neben einer Rückverteilung an private Haushalte und Unternehmen (siehe Punkt 6) sollten Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung zur Förderung der Entwicklung und Anwendung emissionsarmer Technologien eingesetzt werden.

8. Nicht-ETS-Sektoren in den Blick nehmen: Um die europäischen Verpflichtungen einzuhalten, besteht in den ETS-Sektoren kein Bedarf an zusätzlichen Vorgaben für die Unternehmen. Daher sollte sich die Diskussion neuer Instrumente zur

⁴ EU-Kommission: [Energy prices and costs in Europe](#).

⁵ [DIHK-Konjunkturumfrage zum Jahresbeginn 2019](#).

CO₂-Bepreisung auf die Bereiche konzentrieren, die nicht unter den Emissionshandel fallen.

Begründung: Der Emissionshandel (ETS) als Mengensteuerungsinstrument wird dafür sorgen, dass die Sektoren Energiewirtschaft und weite Teile der Industrie zu den Minderungszusagen der EU für das Jahr 2030 ausreichend beitragen. Ob in Deutschland die Emissionen in emissionshandelspflichtigen Sektoren stärker oder schwächer als im europäischen Durchschnitt ausfallen ist dafür unerheblich. Ein Mindestpreis im Rahmen des ETS widerspricht der Ratio eines Mengensteuerungssystems.⁶

Anders verhält es sich für die Unternehmen in den Wirtschaftsbereichen, die nicht unter den Emissionshandel fallen (Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft). Hier steht Deutschland in der Pflicht, die durch die Lastenteilungsentscheidung (Effort Sharing Regulation) festgelegten Minderungsziele durch nationale Zusatzmaßnahmen zu erreichen.

- 9. Zeit zur Anpassung geben und stabile Rahmenbedingungen setzen:** Um den Unternehmen Entscheidungssicherheit zu geben, sollten neue Instrumente zur CO₂-Bepreisung nur mit angemessenem Vorlauf und einem für mehrere Jahre im Voraus kalkulierbaren Entwicklungspfad eingeführt werden.

Begründung: Die Verlässlichkeit politischer Vorgaben ist für die Wirtschaft ein hohes Gut, um in einem stabilen Rahmen investieren zu können. Sie benötigen Zeit, sich auf neue Instrumente und Investitionssignale einstellen zu können. So werden Unternehmensinvestitionen nicht kurzfristig entwertet. Große und wesentliche Schritte lassen sich in der Zukunft vor allem bei langlebigen Investitionsgütern wie Maschinen, Anlagen oder Immobilien erreichen. Dort stehen aber oft technologische, prozesstechnische oder verfahrenstechnische Grenzen möglichen schnellen Einsparungen gegenüber.

- 10. Politische Durchsetzbarkeit beachten:** Ohne eine Lenkungswirkung läuft eine CO₂-Bepreisung ins Leere. Damit einher geht automatisch eine Verschiebung von

⁶ Eine Kammer empfiehlt, zusätzlich im ETS einen nationalen Mindestpreis für CO₂ einzuführen, um Anreize für Innovationen zu schaffen.

Lasten zwischen verschiedenen Akteuren – privaten Haushalten und Unternehmen gleichermaßen. Bei jeder Maßnahme sollten daher die politische Durchsetzbarkeit und die langfristige Akzeptanz beachtet werden.

Begründung: Ist eine Maßnahme effektiv und rechtlich zulässig, stellt sich als nächstes die Frage nach der Akzeptanz in Wirtschaft und Gesellschaft. So würden erhebliche Belastungen einzelner Akteure die Umsetzung erschweren. Ebenso sollte es keine Hängepartien wie bei der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung geben, da diese Investitionen verhindern. Maßnahmen sollten transparent und nachvollziehbar ausgestaltet sein.