

Klimaschutz effizienter erreichen und international abstimmen

DIHK-Positionspapier zum Klimaschutz auf der Basis der Studie „Neue Wege für die Energiewende („Plan B“)“

Der aktuelle Weg der Energiewende in Deutschland ist geprägt von zahlreichen, sich teilweise widersprechenden Zielen, staatlicher Detailsteuerung, unzureichender europäischer und internationaler Einbettung sowie fehlender internationaler Abstimmung. Hohe Kosten und Wettbewerbsnachteile für die Wirtschaft sind die Folge. Die DIHK sieht bereits seit längerem Stilllegungen und Abwanderungen vor allem energieintensiver Produktion und damit den Verlust hochwertiger Industriearbeitsplätze in Deutschland. Laut der Studie „Neue Wege für die Energiewende“ summieren sich die Gesamtsystemkosten in den Jahren 2025 bis 2049 bei einem „Weiter so“ auf bis zu 5,4 Billionen Euro. Sollte die Politik den eingeschlagenen Kurs fortsetzen, führt dies zu weiter steigenden Energiekosten für die Unternehmen mit weitreichenden negativen Folgen für die gesamte Unternehmenslandschaft.

Deutschland hat einen strukturellen Nachteil bei natürlichen Ressourcen: Andere Länder haben größere Potenziale bei Wasserkraft, Sonnen- und Windenergie oder verfügen über kostengünstigere Biomasse. Unsere erneuerbaren Energien sind also im Standortvergleich häufig teurer. Das verlangt umso mehr Effizienz bei ihrer Nutzung und Integration in das Energiesystem. Der Ausbau erneuerbarer Energien muss weitergehen, Oberziel sollte aber eine kostengünstige, resiliente und sichere Energieversorgung sein. Klar ist aber auch: Neben den klimaneutralen, heimischen Versorgungsoptionen braucht die deutsche Wirtschaft auch langfristig Energieimporte.

Der Erfolg der deutschen Wirtschaft gründet auf fortschrittlichem Wissen, innovativer Technik, gut ausgebildeten Fachkräften und zeigt sich in Exportstärke und einer Vielzahl von sogenannten Hidden Champions. Diese Stärken sind eine Voraussetzung dafür, dass die klimaneutrale Transformation langfristig ein Erfolgsmodell für die deutsche ebenso wie die europäische Wirtschaft wird und den Standort stärkt. Denn: Technologie ist der Schlüssel zur Energiewende und zur Erschließung neuer Exportmärkte.

Die IHK-Organisation unterstützt das Ziel der Klimaneutralität. Um die Unternehmen auf dem Weg der Transformation nicht zu überfordern und die wirtschaftlichen Chancen nutzen zu können, schlägt sie folgende neue Wege vor:

Klimaziele international koordinieren

Klimawandel ist ein globales Problem, das immer drängender wird und nur gemeinsam gelöst werden kann. Klimaneutralität braucht deshalb eine internationale Einbettung. Nationale Maßnahmen sind dann wirksam, wenn sie einen Beitrag zur weltweiten Emissionsverringerung leisten oder Anreize zur Nachahmung setzen. Deutschland hat mit seinem Ziel, 2045 klimaneutral zu sein, gegenüber der Mehrzahl der Industrie- und Schwellenländer eine ambitioniertere Zielsetzung. Dies führt zu deutlich höheren Kosten für die deutschen Unternehmen.

Um Chancen für die deutsche Wirtschaft zu nutzen und Wettbewerbsnachteile zu vermeiden, schlägt die DIHK vor, die deutschen und europäischen Reduktionsziele auch an den

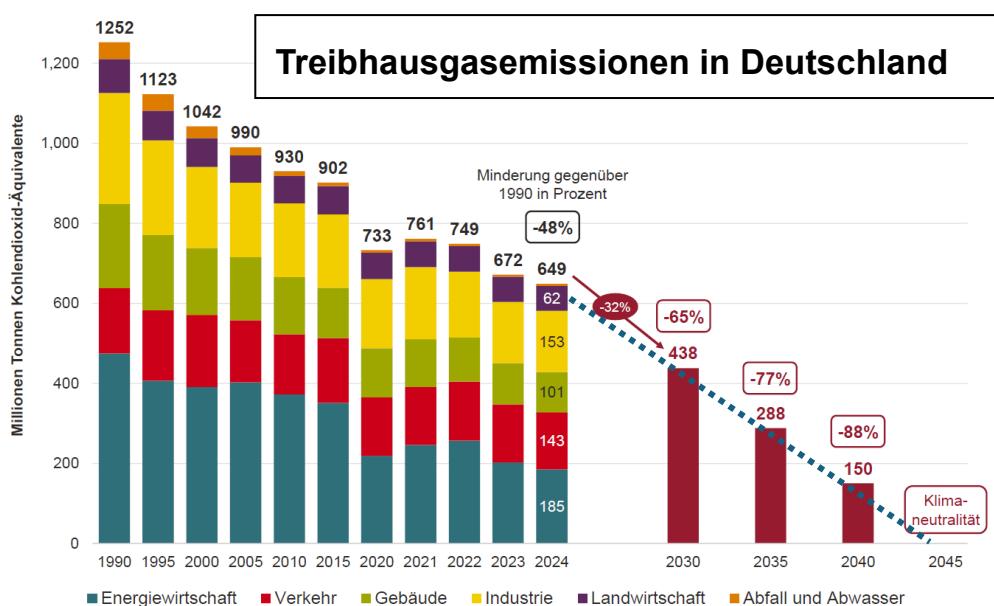
Klimaschutzanstrengungen der wichtigsten wirtschaftlichen Wettbewerber auszurichten. Deutschland und Europa können zwar gegenüber der Vergleichsgruppe vorangehen. Das deutsche bzw. europäische Engagement sollte dabei aber auf die Aktivitäten anderer Länder Bezug nehmen und die internationalen Anstrengungen berücksichtigen.

Der wesentlich von Deutschland angestoßene und 2022 gegründete Klimaclub mit mittlerweile 46 Mitgliedern sollte eine Abstimmung der Klimaziele unter Wettbewerbern stützen. Wenn Klimaziele und -strategien international koordiniert sind, kommt es zu weniger Carbon Leakage und mehr globalem Klimaschutz. Beides ist gut für die deutsche Wirtschaft. Entscheidend sind Bemühungen um verstärkten internationalen Klimaschutz. Sollten hier keine substanzielles Fortschritte erreicht werden, ist die überwiegende Mehrheit der deutschen Wirtschaft der Meinung, dass das deutsche CO₂-Budget angelehnt an den Benchmark der Vergleichsgruppe ausgeweitet werden sollte. Mit der Botschaft einer solchen Politik verbindet sich die Erwartung, andere Länder zu einer ambitionierteren Klimaschutzpolitik und zu stärkeren eigenen Klimaschutzanstrengungen zu bewegen.

Regionale Klimaschutzziele in Deutschland auf Landes- oder kommunaler Ebene können zwar vor Ort Innovationsimpulse setzen. Für den Klimaschutz in Deutschland insgesamt können sie jedoch nachteilig sein. Über die Budgets in den Emissionshandelssystemen und zusätzliche Sektorziele sind die Emissionsmengen auf europäischer und nationaler Ebene eng begrenzt. Früher gesetzte regionale Emissionsminderungsziele führen bei gegebenen Vermeidungskosten nicht zu einer Verringerung der Gesamtemissionen, sondern zu einer regionalen Verlagerung. Eine Vielzahl räumlich begrenzter Technologie- und/oder Transformationspflichten führt außerdem zu Ineffizienzen (z. B. durch räumlich begrenzte Technologievorschriften), zusätzlichen Regulierungen (z. B. räumlich begrenzte Transformationspflichten) und in Konsequenz zu zusätzlichen Kosten für Betriebe. Eine Mehrheit in der IHK-Organisation empfiehlt daher, dass Länder und Kommunen sich im Bereich der sehr wichtigen Klimaanpassungspolitik engagieren und hier innovativ agieren sollten.

Auflösung jahresscharfer Ziele zugunsten eines Budgetansatzes

Deutschland kann nach dem aktuellen Pfad bis zur Klimaneutralität 2045 noch 6 Mrd. Tonnen CO₂ ausstoßen. Das entspricht in etwa dem Zehnfachen des Ausstoßes im Jahr 2024 und lässt sich als Fläche unter einem fiktiven Reduktionspfad darstellen (siehe Grafik).



Quelle: Frontier Economics: Neue Wege für die Energiewende.

In Deutschland sind jahresscharfe Klimaziele für 2030 und 2040 festgelegt, der Pfad mit Jahreszielen von 2031 bis 2040 soll noch in dieser Legislatur erarbeitet werden.

Jahresscharfe Ziele führen zu Kostensteigerungen, weil Unternehmen auch Vermeidungstechnologien verwenden müssen, die technologisch unausgereift und damit teuer sind. Auch der Um- bzw. Neubau von Infrastrukturen ist umso teurer, je enger das Zeitbudget ist und kann darüber hinaus nicht beliebig beschleunigt werden. Zudem erfolgen Innovationen und Effizienzgewinne selten kontinuierlich, sondern in Sprüngen. So zeigt die Studie „Neue Wege für die Energiewende“, dass die Vermeidungskosten bei einem derzeit diskutierten jahresscharfen EU-Klimaziel von 90 Prozent im Jahr 2040 auf das Vier- bis Fünffache ansteigen im Vergleich zu einem flexiblen Budgetansatz bis 2050. Daher spricht sich eine Mehrheit in der IHK-Organisation gegen jahresscharfe Ziele und für einen Budgetansatz aus. Bei insgesamt hohem zeitlichen Druck ergibt sich damit die Möglichkeit, die Transformation kontinuierlich voranzutreiben, aber im Sinne eines atmenden Systems an technologischen Entwicklungen und Reifegraden zu orientieren. Am Ende werden die gleichen Emissionen im gleichen Zeitraum eingespart. Aber für die Wirtschaft können so Kosten in großem Ausmaß vermieden werden.

Alle Emissionen in Handelssysteme einbeziehen

Die DIHK setzt sich schon seit vielen Jahren für einen Emissionshandel (ETS) als zentrales Lenkungsinstrument ein, da er mittels Preissignalen Klimaschutz effektiv erreicht und Emissionen dort vermeidet, wo dies zu den geringsten Kosten für die Unternehmen möglich ist. Alle anderen Instrumente, die auf die Einsparung von Emissionen ausgerichtet sind, sind bei einem umfassenden Emissionshandel grundsätzlich nicht erforderlich und sollten gegenüber dem Wirken von klaren Preissignalen sorgfältig abgewogen werden.

Der bestehende europäische Emissionshandel für Industrie und Kraftwerke (ETS 1) ist ambitioniert. Nach derzeitiger Planung gibt es ab 2039 keine neuen Zertifikate mehr zu kaufen. Dies wird viele Unternehmen überfordern und die Stilllegung energieintensiver Produktion beschleunigen. Der eingeschlagene Pfad kann damit zum Verlust von Wohlstand gegenüber anderen Weltregionen und der Verlagerung statt des Einsparens von Emissionen führen. Die überwiegende Mehrheit in der IHK-

Organisation plädiert deshalb dafür, den Emissionshandel als zentrales Steuerungsinstrument für Klimaschutz beizubehalten, aber anders als bisher an den Ambitionen vergleichbarer Wirtschaftsräume auszurichten.

Viele Unternehmen sehen die Emissionsziele als zeitlich unrealistisch an. Unglaubliche Ziele führen zur Erwartung politischer Eingriffe und sinkendem Vertrauen in Marktsignale. Die Diskussion über und die Zweifel an der Einführung des zweiten Emissionshandels (ETS 2) für Wärme und Verkehr zeigt genau dies: Politische Eingriffe werden erwartet. Emissionshandelssysteme brauchen deshalb politisch glaubwürdige Pfade. Nachträgliche Eingriffe in den Mechanismus der Preisbildung sollten unterbleiben.

ETS 1 und ETS 2 sollten gut ineinander greifen. Die DIHK befürwortet, dass die Emissionen aller Sektoren anders als bisher in beiden Handelssystemen vollständig erfasst werden. Ob dies in einem gemeinsamen System sinnvoll ist, sollte geprüft werden.

Selbst bei einer internationalen Anbindung der Emissionshandelssysteme wird das Problem des Carbon Leakage bestehen bleiben. Der CO₂-Grenzausgleich (CBAM) ist grundsätzlich sinnvoll für einen Ausgleich klimapolitischer Kosten in der EU, er muss aber weiter vereinfacht werden, Exporte angemessen berücksichtigen und seine Wirksamkeit beweisen. Solange er dies nicht tut, muss es bei freien Zuteilungen von Emissionsrechten bleiben, um die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie zu sichern.

Internationale Projekte bei der CO₂-Einsparung anerkennen

National müssen Emissionen und Emissionsminderungen exakt nachgewiesen werden. Dies wäre auch bei internationalen Minderungsprojekten möglich. Internationale CO₂-Minderungen sind für den globalen Klimaschutz ebenso wertvoll wie nationale Minderungen und sollten entsprechend anerkannt werden – z. B. im Rahmen der bestehenden Emissionshandelssysteme. Nachweise und Kontrollen inklusive klarer Haftungsregeln sind dabei international komplexer und führen auch zu mehr Bürokratie. Sie wären hier aber notwendig, um die Glaubwürdigkeit solcher Gutschriften zu erhalten und insbesondere Doppelanrechnungen zu vermeiden. Am sinnvollsten wäre es daher, das europäische Emissionshandelssystem mit anderen Systemen durch die Schaffung einheitlicher Standards und Nachweissysteme zu verknüpfen und dadurch auch internationale Einsparpotenziale zu erschließen.

Effizienter Klimaschutz: Staat als Rahmensetzer, nicht als Technologienlenker

Welche Technologien sich am Markt durchsetzen, kann keine staatliche Planung vorhersagen. Denn: Die Energiewende ist ein langfristig angelegter Prozess, der von einem hohen Maß an Unsicherheit gekennzeichnet ist. Eine technologieneutrale Politik ist deshalb notwendig. Die Politik kann und sollte marktliche/privatwirtschaftliche Risiken für Unternehmen dabei nicht übernehmen. Schließlich sind Markt und Wettbewerb die wirksamsten Treiber von Innovation und technologischem Fortschritt.

Der Staat sollte sich auf seine Kernkompetenz konzentrieren: Die Schaffung eines Rahmens, in dem der Wettbewerb zum besten Technologiemix führt. Ein glaubwürdiger Emissionshandel mit langfristiger Perspektive und klarer Rahmensetzung sorgt für entsprechende Anreize bei den Unternehmen. Unkalkulierbare betriebswirtschaftliche Risiken, die Investitionen in strategisch wichtige neue Technologien verhindern, kann der Staat mit einer begleitenden Förderung für eine Übergangszeit absichern.

Komplexität ist eines der größten Hemmnisse einer erfolgreichen Transformation. Politische Zielkonflikte, aufwendige Regulierung, kleinteilige Detailsteuerung und bürokratische Prozesse führen zu unnötiger Verlangsamung und Mehrkosten. Eine ganz überwiegende Mehrheit in der IHK-Organisation befürwortet deshalb eine Reduktion staatlicher Förderungen, die überwiegend beschränkt auf die Risikoabsicherung sein sollten. Investitionsförderungen sind dabei besser als eine Betriebskostenförderung.

Kurzfristig kann das Rückführen von Förderungen unternehmerische Risiken im Vergleich zum Status Quo erhöhen. Bestehende Förderung sollte daher nur mit einer angemessenen Übergangszeit beendet werden. Mittel- und langfristig verspricht weniger Förderung volkswirtschaftlich und damit am Ende auch betriebswirtschaftlich die geringsten Kosten für die Wirtschaft.

Weniger Komplexität ergibt sich durch die Konzentration auf ein Ziel: Die Senkung der Treibhausgasemissionen. Zusätzliche Ziele für erneuerbare Energien und Energieeinsparung sind aus ganz überwiegender Sicht der Unternehmen national wie europäisch entbehrlich. Den Unternehmen wird damit überlassen, welchen Weg sie für ihre betriebliche Klimaneutralität einschlagen. Daraus entstehen Innovationen.

Zudem ist es wichtig, dass Unternehmen unterschiedliche Wege gehen können. Dafür ist neben dem Einsatz erneuerbarer Energien und einer Steigerung der Energieeffizienz entscheidend, dass funktionierende Märkte für Wasserstoff sowie CO₂-Abscheidung und -speicherung entstehen. Dem Staat kommt dabei die Aufgabe zu, den Anschluss von Unternehmen an neue Infrastrukturen zu ermöglichen. Dazu gehört vor allem auch, die Kosten für die Nutzung der Infrastruktur am Anfang zu begrenzen. Die Kosten für die initiale Errichtung eines Wasserstoff- und CO₂-Kernnetzes sollten vorrangig vom Staat getragen und über ein Amortisationskonto abgesichert werden. Im Strombereich können dynamische Netzentgelte für eine bessere Nutzung der Infrastruktur sorgen und damit Kosten für die Unternehmen begrenzen.