



CO₂-BEPREISUNG

FÜR EINE MODERNE, WETTBEWERBSFÄHIGE UND KLIMAFREUNDLICHE WIRTSCHAFT
IN FRANKFURT AM MAIN



INHALT

A. Präambel	5
I. Bekenntnis zu den nationalen Klimaschutzzielen	5
II. Oberstes Ziel Reduktion der emittierten CO ₂ -Mengen	6
B. Betroffenheit der regionalen Wirtschaft	8
C. Bestehender Rahmen für eine zusätzliche CO ₂ -Bepreisung	9
I. Steuern, Abgaben und Umlagen	9
II. Bestehendes EU-ETS	11
III. Sonstige regulatorische Vorgaben und Fördermaßnahmen	11
D. Anforderungen der regionalen Wirtschaft an eine CO ₂ -Bepreisung	12
I. Anforderungen	12
II. Flankierende Maßnahmen	13
III. Sonderfall Luftverkehr	14
E. Mengen- vs. Preissteuerung	15
I. Vorteile der Mengensteuerung	15
II. Nachteile der Mengensteuerung	15
III. Vorteile der Preissteuerung	15
IV. Nachteile der Preissteuerung	15
F. Handlungsempfehlung: Sektorales ETS als Zielsystem	16
Impressum	18

A. PRÄAMBEL

Der Klimawandel stellt uns national wie international vor große Herausforderungen, die nur gemeinsam von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft gelöst werden können. Deutschland hat sich deshalb sowohl auf EU-Ebene als auch auf nationaler Ebene zu Klimazielen verpflichtet, die eine Reduktion der Treibhausgasemissionen beinhalten. Während die Klimaziele der Bundesregierung ambitionierter sind als die der EU, entfalten die EU-Ziele eine stärkere Bindungswirkung. Um die Ziele zu erreichen, wird sich auch die Wirtschaft verändern. Für die Unternehmen sind damit Risiken aber auch Chancen verbunden. Gestalten wir den Prozess gut, kann der Klimawandel für die Wirtschaft unserer Region zum Fortschrittsprojekt werden. Vor diesem Hintergrund bietet sich die IHK Frankfurt am Main im Interesse ihrer Mitglieder als konstruktiver Dialogpartner gegenüber Politik, Gesellschaft und Medien an.

I. BEKENNTNIS ZU DEN NATIONALEN KLIMASCHUTZZIELEN

Die nationalen Ziele des Klimaschutzplans 2050 sehen eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen Deutschlands um 40 Prozent 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.

KLIMASCHUTZPLAN 2050 (KSP) | EMISSIONEN DER IN DIE ZIELDEFINITION EINBEZOGENEN HANDLUNGSFELDER

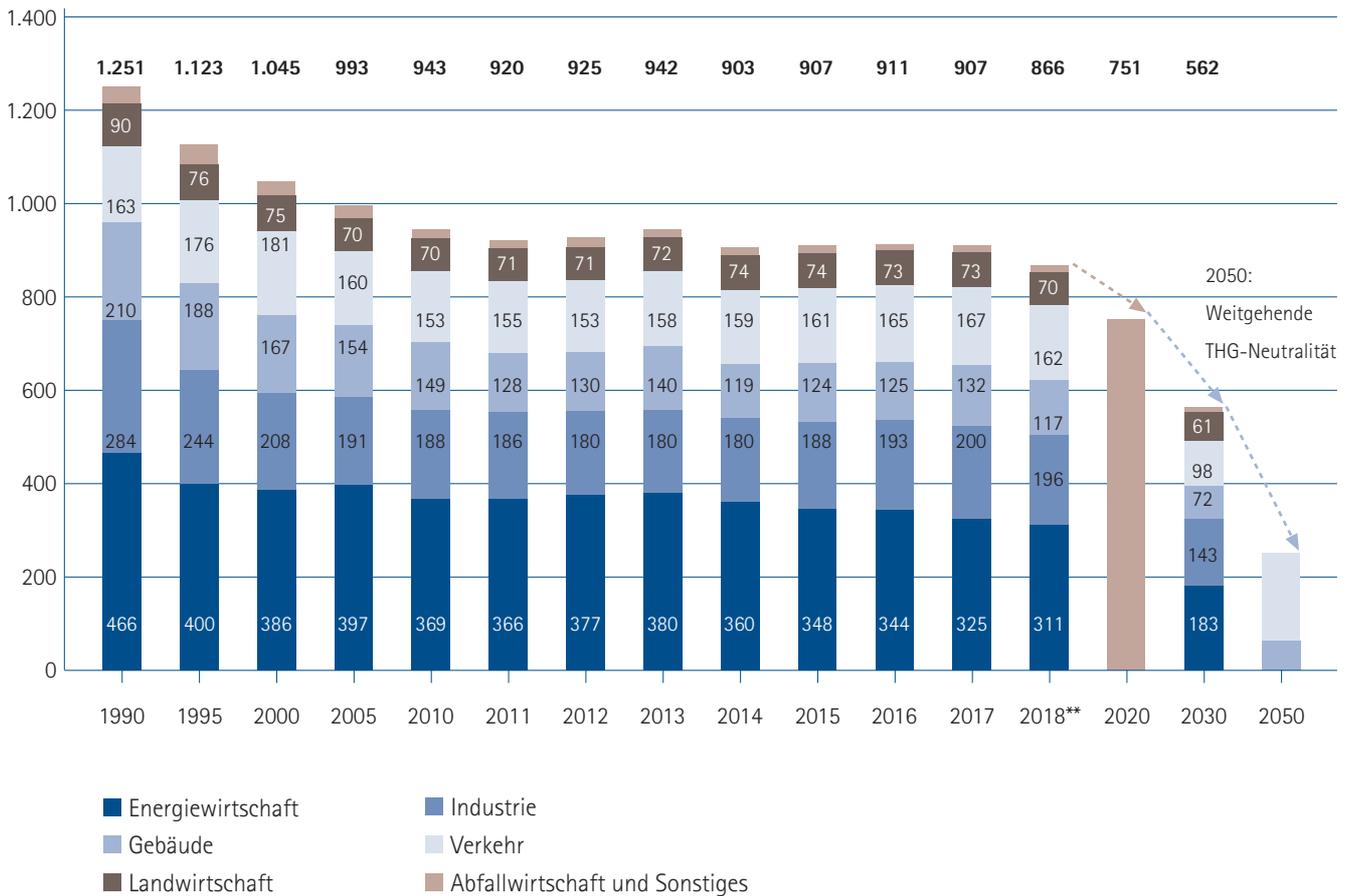
Handlungsfelder	1990	Schätzung 2018	BMU Projektionsbericht 2020	BMU Projektionsbericht 2030	Ziel KSP für 2030	Zielminderung KSP für 2030	Lücke 2030	Zielabweichung Projektion 2030
	(Mio. t CO ₂ -Äquivalent)	(in % ggü. 1990)	(zwischen BMU-Projektion und Zielwerten)	(in % ggü. Ziel KSP 2030)				
Energiewirtschaft	466	311	294,6	262,9	175 bis 183	-62 bis -61	79,9 bis 87,9	44 bis 50
Gebäude	209	117	116,4	82,5	70 bis 72	-67 bis -66	10,5 bis 12,5	15 bis 18
Verkehr	163	162	170,1	159,3	95 bis 98	-42 bis -40	61,3 bis 64,3	63 bis 68
Industrie	283	196	176,2	152,5	140 bis 143	-51 bis -49	9,5 bis 12,5	7 bis 9
Landwirtschaft	88	70	69,7	67,4	58 bis 61	-34 bis -31	6,4 bis 9,4	10 bis 16
Sonstige	39	10	8,6	5,5	5	-87	1,0	20
Gesamtsumme	1248	866	835,6	730,0	543 bis 562	56 bis 55	168,0 bis 187,0	30 bis 34

Quelle: Eigene Berechnung auf Grundlage des Klimaschutzplans 2050 und des Projektionsberichts 2019

Die deutschen Treibhausgasemissionen sind zwischen 1990 und 2018 von 1.248 Mio. t auf 866 Mio. t um lediglich 31 Prozent gesunken. Es ist daher davon auszugehen, dass das Ziel für 2020 nicht erreicht wird. Der Projektionsbericht 2019 der Bundesregierung sagt zusätzlich eine Zielverfehlung für die einzelnen Sektoren für 2030 voraus.

ENTWICKLUNG DER TREIBHAUSGASEMISSIONEN IN DEUTSCHLAND IN DER ABGRENZUNG DER SEKTOREN DES KSP 2050*

IN MIO. TONNEN CO₂-ÄQUIVALENT



* Die Aufteilung der Emissionen weicht von der UN-Berichterstattung ab, die Gesamtemissionen sind identisch.

** Schätzung

Quelle: Umweltbundesamt 4. 4. 2019

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 (EU emissions trading system – EU-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 (EU-Effort-Sharing) 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.¹ Deutschland wird sein Ziel 2020 in den Nicht-ETS-Sektoren voraussichtlich verfehlen.

¹ Ausführlicher: „Aktuelle Klimaschutzziele auf internationaler, europäischer und nationaler Ebene“, Wissenschaftlicher Dienst des Bundestags, 2018.

In diesem Fall ist Deutschland nach den EU-Effort-Sharing-Vorgaben verpflichtet das Defizit über den Zukauf von Emissionsrechten anderer EU-Länder auszugleichen. Die Kosten für diese Rechte können im Jahr 2020 bis zu zwei Milliarden Euro betragen. Folglich müssen künftige nationale Maßnahmen zur CO₂-Minderung auf den Nicht-EU-ETS-Bereich ausgerichtet werden, ohne den EU-ETS-Bereich in seiner Funktionsfähigkeit bzw. Wirksamkeit negativ zu beeinflussen. Damit werden absehbar auch an die deutsche Wirtschaft neue Anforderungen seitens des Gesetzgebers gestellt, die Auswirkungen auf Wettbewerbsfähigkeit und den betrieblichen Alltag haben werden.

Vor diesem Hintergrund sieht die IHK Frankfurt am Main die Notwendigkeit, zur Erreichung der ambitionierteren nationalen Klimaschutzziele im Non-ETS-Bereich, zusätzliche Maßnahmen zu ergreifen. Dies gilt insbesondere hinsichtlich der Ziele für 2030, da die Ziele für 2020 wahrscheinlich verfehlt werden.

II. OBERSTES ZIEL REDUKTION DER EMITTIERTEN CO₂-MENGEN

Der Klimaschutz ist eine globale Herausforderung, die nur gemeistert werden kann, wenn es gelingt die Menge an emittierten CO₂ nachhaltig zu reduzieren. Um die Klimaziele einzuhalten, werden Effizienzsteigerungen nötig sein, die durch eine gut gestaltete CO₂-Bepreisung ermöglicht werden. Diese werden jedoch aller Voraussicht nach nicht ausreichend sein: Zusätzlich werden erhebliche Innovationsanstrengungen zur CO₂-Reduktionen erforderlich sein. Die IHK Frankfurt am Main setzt sich daher für eine Klimaschutzpolitik ein, die einerseits eine auf Klimaschutz ausgerichtete Innovationspolitik und andererseits eine durchdachte CO₂-Bepreisungspolitik beinhaltet. So können einerseits die CO₂-Einsparungen erzielt und andererseits die Leistungsfähigkeit der Wirtschaft befördert werden.

Dabei kann die deutsche Wirtschaft Vorbild (und nicht negatives Beispiel) sein. Eine wirtschaftspolitische Vorbildfunktion insbesondere für Asien und Amerika kann Deutschland nur einnehmen, wenn die beschlossenen Maßnahmen klimawirksam den CO₂-Ausstoß minimiert und dabei gleichzeitig kosteneffizient und somit international anschlussfähig sind. Sollte jedoch deutsche Klimapolitik den Industriestandort schwächen, Wachstum reduzieren und die Kaufkraft senken, könnte sie weltweit zu einem negativen Beispiel werden.

In der aktuellen politischen Debatte werden unterschiedliche Instrumente der Mengen- und Preissteuerung zur CO₂-Reduktion diskutiert. Die Bandbreite reicht bei den Mengeninstrumenten 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 sektoraler CO₂-Preise. Dabei sind die Positionen auch innerhalb der Wirtschaft und unter den Unternehmensverbänden uneinheitlich.

Für die IHK Frankfurt am Main muss sich jedes der vorgeschlagenen Instrumente am obersten Ziel nachhaltiger und kosteneffizienter CO₂-Mengenminderung messen lassen. Um allerdings die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft nicht zu gefährden, sollten die eingesetzten Instrumente auf Anreize und nicht auf Verbote setzen. Sie sollten zudem für die Unternehmen Handlungsspielräume bei der Umsetzung eröffnen sowie Technologieoffenheit gewährleisten. Nicht zuletzt ist auch auf eine breite Akzeptanz zu achten.

B. BETROFFENHEIT DER REGIONALEN WIRTSCHAFT

Auf die Unternehmen des IHK-Bezirks kämen durch Instrumente zusätzlicher CO₂-Bepreisung höhere Kosten für den Bezug von Energie(-trägern) zu. Davon wären alle Wirtschaftsbereiche in unterschiedlicher Form und Stärke betroffen. Eine Betrachtung des Anteils einzelner Wirtschaftsbereiche an den CO₂-Emissionen in Deutschland aus dem Jahr 2017 verdeutlicht dies. Danach hatte die Energiewirtschaft mit 38,6 Prozent den mit Abstand größten Anteil an CO₂-Emission, gefolgt von 22,7 Prozent im Bereich Verarbeitendes Gewerbe/Industrie, Straßenverkehr/übriger Verkehr mit 20,8 Prozent und abschließend Kleingewerbe/ Haushalte mit 17,1 Prozent.

Besonders stark betroffen durch eine zusätzliche CO₂-Bepreisung der Nicht-ETS-Sektoren Verkehr und Gebäude wären die Logistik- und Verkehrsbranche sowie Eigentümer und Betreiber großer Büro- und Gewerbeimmobilien. Für andere Branchen, wie etwa dem Luftverkehr, der Industrie bzw. den Betreibern der Internetknoten, besteht abhängig von der konkreten Ausgestaltung des eingesetzten Instrumentariums die Gefahr von Doppelbelastungen.

Konkrete Hinweise zu den Auswirkungen einer zusätzlichen CO₂-Bepreisung für die Unternehmen hat eine DIHK-Umfrage ergeben. Danach rechnen die Unternehmen mit zusätzlichen Kosten für Energie im Falle einer CO₂-Bepreisung. Bei einem möglichen CO₂-Preis von 120 Euro pro Tonne steigen beispielsweise die Kosten für Gas je nach Verbrauch um 20 bis 70 Prozent.

Auf der anderen Seite ergeben sich aus Maßnahmen der CO₂-Bepreisung auch Chancen für Unternehmen, die CO₂-effiziente Technologien, Produkte oder Dienstleistungen anbieten. Zudem werden Innovationsanstrengungen der Unternehmen im Bereich der CO₂-Reduktion angeregt, die wiederum national wie international neue Marktchancen eröffnen.

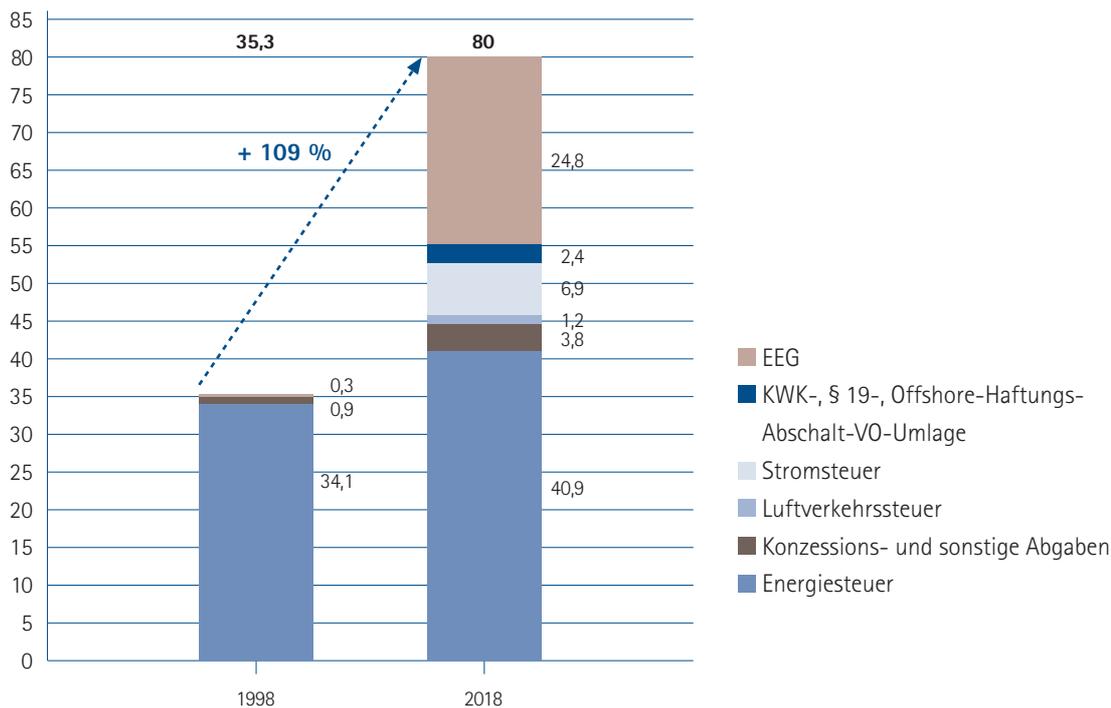
C. BESTEHENDER RAHMEN FÜR EINE ZUSÄTZLICHE CO₂-BEPREISUNG

Um insbesondere kontraproduktive Doppelbelastungen für die Unternehmen zu vermeiden, müssten sich neue Instrumente der CO₂-Bepreisung in das bereits bestehende System aus Steuern, Abgaben und Umlagen einfügen. Zudem sollte der erfolgreiche europäische Zertifikatehandel in seiner Funktion erhalten bleiben.

I. STEUERN, ABGABEN UND UMLAGEN

Energieträger werden bereits sehr stark durch Steuern, Abgaben und Umlagen belastet. Das aktuelle System einer kleinteiligen Detailregulierung bietet jedoch auch Spielraum für Entlastung. Eine CO₂-Bepreisung begegnet aktuell zwar verfassungsrechtlichen Restriktionen. Eine Konzentration der Abgaben auf die Besteuerung des Verbrauchs CO₂-verursachender Energieträger durch eine entsprechende Erhöhung der Energiesteuer könnte aber einen ökonomisch sinnvollen, stabilen und langfristigen Rahmen setzen und sollte mit einer Weiterentwicklung und Entbürokratisierung des bestehenden Systems einhergehen. So könnte etwa gleichzeitig die EEG-Umlage und/oder die Stromsteuer gesenkt werden.

VIEL SPIELRAUM FÜR ENTLASTUNGEN BEI ENERGIESTEUERN UND -ABGABEN | MRD. EURO PRO JAHR



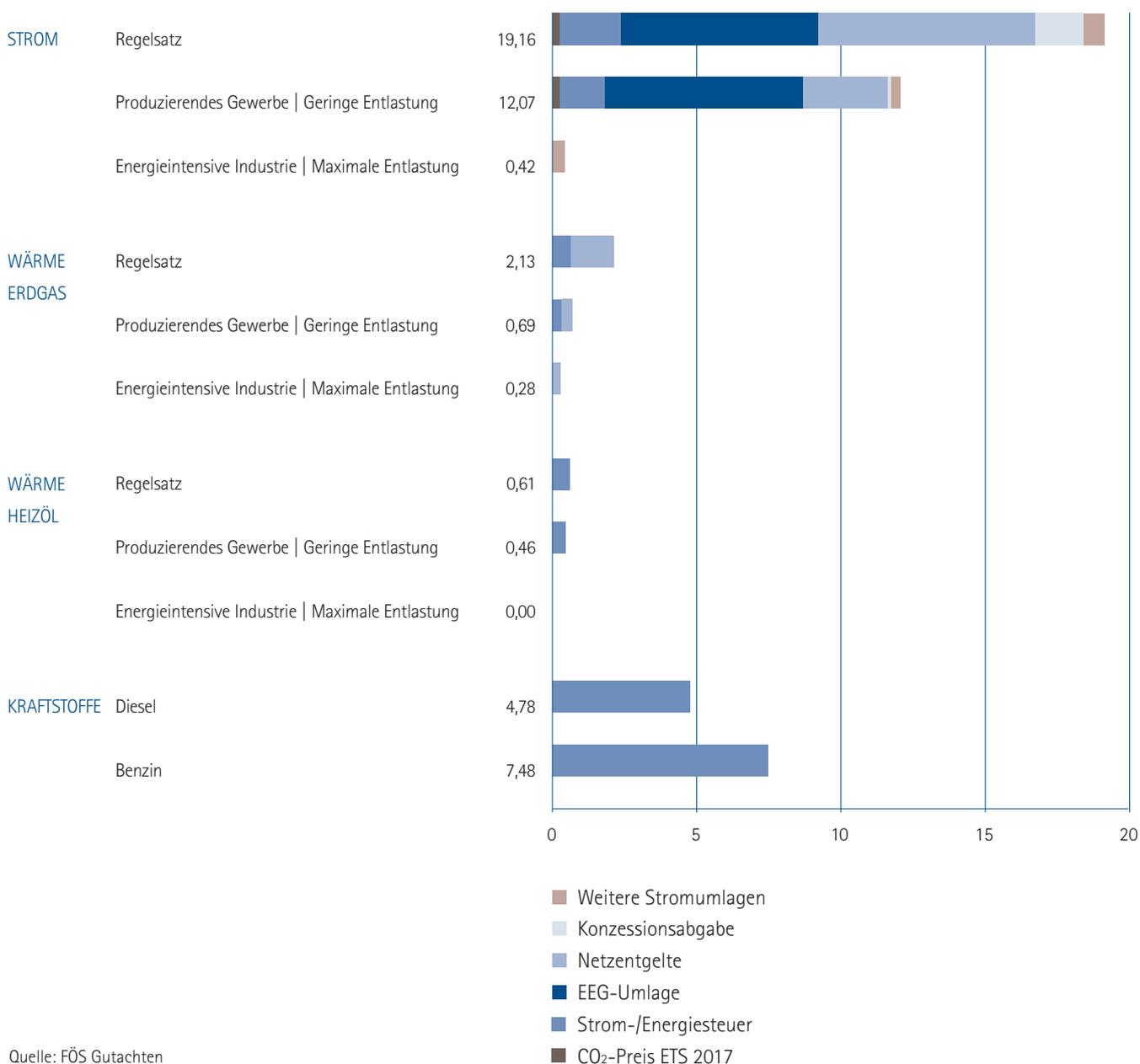
Quelle: BDEW

ÖFFENTLICHE STEUERN, ABGABEN UND UMLAGEN AUF ENERGIETRÄGER 2018

	Strom* ct/kWh	%	Diesel ct/l	%	Benzin ct/l	%	Heizöl ct/l	%	Erdgas ct/kWh	%
Preis (ohne MwSt.)	17,96		108,43		122,37		57,87		3,88	
Steuern, Abgaben und Umlagen	8,99	50,1	47,04	43,4	65,45	53,5	6,14	10,6	0,55	14,2

* Durchschnittlicher Strompreis für die Industrie bei einem Jahresverbrauch von 160.000 bis 20 Mio. kWh (Mittelspannungsseitige Versorgung; Abnahme 100 kW / 1.600 h bis 4.000 kW / 5.000 h)

ABGABEN, UMLAGEN UND ENTGELTE NACH ENERGIETRÄGERN 2017 | BANDBREITE MÖGLICHER ENTLASTUNGEN, OHNE MWST | IN CT/KWH



Quelle: FÖS Gutachten

II. BESTEHENDES EU-ETS

Mit dem seit 2005 erfolgreich praktizierten EU-ETS besteht bereits ein Instrument der Mengensteuerung mit einem sinkenden CO₂-Deckel und handelbaren Emissionszertifikaten für die Industrie, den Luftverkehr sowie die Stromerzeugung. Für die CO₂-Emissionen der einbezogenen Anlagen müssen die Unternehmen Zertifikate nachweisen, die sie zuvor zugeteilt bekommen oder gekauft haben. Die dritte Handelsperiode mit einem Reduktionspfad von 1,74 Prozent Jahr endet 2020. Für die ab 2021 bis 2030 anstehende Handelsperiode wird der CO₂-Deckel um 2,2 Prozent pro Jahr sinken. Änderungen am EU-ETS können erst wieder für die vierte Handelsperiode ab 2030 wirksam werden. Auch 2018 war der in Deutschland vom EU-ETS erfasste Treibhausgasausstoß stationärer Anlagen erneut rückläufig. Eine wesentliche Emissionsminderung war vor allem in der Energiewirtschaft zu verzeichnen. Dies geht aus dem von der Deutschen Emissionshandelsstelle (DEHSt) veröffentlichten jährlichen „Verified Emissions Table(VET)-Bericht“ hervor. Von den rund 1.870 betroffenen Anlagen stammen 70 Prozent aus der Energiewirtschaft und 30 Prozent aus der energieintensiven Industrie. Für das Jahr 2018 dokumentiert der VET-Bericht² einen Gesamtausstoß dieser Anlagen von 422 Mio. Tonnen CO₂-Äquivalenten und somit erneut eine Emissionsminderung – um 3,5 Prozent im Vorjahresvergleich (2017: minus 3,4 Prozent). Die Emissionsreduktion um ca. 4 Prozent ist insbesondere auf einen starken Anstieg an Wind- und Solarstrom und somit eine Minderung der Verstromung von Braun- und Steinkohle zurückzuführen.

III. SONSTIGE REGULATORISCHE VORGABEN UND FÖRDERMAßNAHMEN

Flankierende Maßnahmen und Regelungen sollten überdacht und gegebenenfalls angepasst werden, um den Instrumentenmix auszubalancieren. Dies betrifft z. B. das Gebäudeenergierecht, von dessen Vorgaben auch die Unternehmen stark betroffen sind. Zum einen nutzen die Betriebe mehr als zwei Millionen Nichtwohngebäude in Deutschland und besitzen zudem viele Wohnungen. Zum anderen wirken sich die rechtlichen Vorgaben des Gebäudeenergierechts unmittelbar auf die Bauwirtschaft sowie die Entwickler und Produzenten von Gebäudetechnik aus. Anpassungsbedarf besteht hier etwa bei den Vorgaben zur Gebäudedämmung. Hier machen etwa Vorgaben dann keinen Sinn mehr, wenn die Gebäude über eigene Photovoltaik und Stromspeicher beheizt und elektrisch selbstversorgt werden. Im Zuge dessen sind auch die Fördermaßnahmen entsprechend umzugestalten und neu auszutarieren. Vor allem ist hier jedoch unter der Vielzahl der Programme auf Bund-, Länder- und kommunaler Ebene für mehr Transparenz zu sorgen.

² Treibhausgasemissionen 2018 - Emissionshandlungspflichtige stationäre Anlagen und Luftverkehr in Deutschland (VET-Bericht 2018), www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2018.html.

D. ANFORDERUNGEN DER REGIONALEN WIRTSCHAFT

Da in den EU-ETS-Sektoren aufgrund des bestehenden ETS und den in diesem Rahmen auf EU-Ebene garantierten Emissionssenkungen kein Bedarf an zusätzlichen Vorgaben für die Unternehmen besteht, beschränkt sich die Position der IHK Frankfurt am Main auf Instrumente der CO₂-Bepreisung für die Nicht-EU-ETS-Sektoren. In den Sektoren Verkehr und Gebäude kann eine CO₂-Bepreisung eine sinnvolle Ergänzung sein, um die Klimaziele zu erreichen.

Die Anforderungen der regionalen Wirtschaft an eine CO₂-Bepreisung für die Bereiche Straßenverkehr und Gebäude muss so gestaltet werden, dass sie die CO₂-Emissionen nachhaltig senkt und dabei wirtschaftlich ausgewogen ist und auf breite Akzeptanz stößt.

I. ANFORDERUNGEN

- Klimawandel – ein globales Problem: Eine CO₂-Bepreisung sollte so ausgestaltet sein, dass sie in möglichst vielen Staaten in identischer Weise wirksam wird. Ziel sollte es zumindest mittelfristig auf europäischer Ebene sein, einheitliche Preise für möglichst viele Sektoren einzuführen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen zu schaffen.
- Europäisch und international: Die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts Deutschland darf nicht leiden. Eine CO₂-Bepreisung sollte bestenfalls so gestaltet sein, dass sie international erfolgen kann, zumindest aber auf europäischer Ebene. Andernfalls besteht ein Carbon-Leakage-Risiko und in anderen Ländern wird durch schlechtere Standards weit mehr CO₂ emittiert. Deutschland ist das einzige Land, in dem die CO₂-Produktivität stärker als das Bruttoinlandsprodukt gewachsen ist und die absoluten CO₂-Emissionen von 1990 bis 2017 nachhaltig um 24,2 Prozent gesenkt werden konnten.³
- Doppelbelastung vermeiden: Instrumente zusätzlicher CO₂-Bepreisung müssten in das bestehende Abgaben- und Umlagesystem integrierbar sein bzw. bestehende Instrumente ersetzen. Doppelbelastung sollte vermieden und der bürokratische Aufwand gering gehalten werden.
- Effektiv und effizient: Es muss eine effektive- und im Sinne der Unternehmen kosteneffiziente Zielerreichung der CO₂-Reduktion sichergestellt werden.
- Planbarkeit: Unternehmerische Investitionen brauchen verlässliche Planung, daher sollte eine CO₂-Bepreisung mit ausreichend zeitlichem Vorlauf und in kalkulierbaren Schritten eingeführt werden.
- Politische Durchsetzbarkeit: Es müssen die politische Durchsetzbarkeit und die langfristige Akzeptanz beachtet werden. Erhebliche Belastungen einzelner Wirtschaftsakteure würde die Umsetzung erschweren.
- Technologieoffenheit: Eine CO₂-Bepreisung sollte technologieoffen ausgestaltet sein.
- Rechtsunsicherheit vermeiden: Es sollten keine Instrumente eingeführt werden, die aus verfassungs- oder beihilferechtlichen Gründen Rechtsunsicherheiten für Unternehmen und deren Investitionen mit sich bringen.
- Mögliche Einnahmen zweckgebunden einsetzen: Die Einnahmen aus einer CO₂-Bepreisung sollten zweckgebunden für Forschung, Entwicklung und den Einsatz regenerativer Energien oder sparsamerer Produkte verwendet werden. So könnten weitere Emissionsreduzierungen erzielt werden.
- Wettbewerbsneutral: Die CO₂-Bepreisung sollte möglichst einen Gleichlauf der CO₂-Preise im EU-ETS- und Nicht-EU-ETS-Bereich gewährleisten, um eine Benachteiligung insbesondere kleiner und mittlerer Unternehmen, deren Feuerungsanlagen unter dem Schwellenwert für die Teilnahme am ETS liegen, durch deutlich höhere CO₂-Preise im Nicht-EU-ETS-Bereich zu verhindern.

³ Nachhaltiges Produktivitätsmanagement – mehr Klimaschutz und Wohlstand 2019, ifaa – Institut für angewandte Arbeitswissenschaft e. V., www.arbeitswissenschaft.net.

II. FLANKIERENDE MASSNAHMEN

Damit CO₂-Bepreisung für die Sektoren Verkehr und Gebäude seine Lenkungswirkung voll entfalten kann und die notwendigen Investitionen in emissionsarme Produkte und Dienstleistungen anstößt, müssen jedoch noch weitere Maßnahmen ergriffen und Hemmnisse beseitigt werden. Dazu zählen:

- **Infrastruktur ausbauen:** Der Investitionsstau im Straßen- und Schienennetz muss abgebaut werden. Lange geplante und dringend benötigte Projekte müssen zügig fertiggestellt werden, um dem zu erwartenden Wachstum des Wirtschaftsverkehrs im Straßen- und Schienenverkehr zu begegnen. Gerade der Güterverkehr und der öffentliche Personennahverkehr als wichtige Verkehrsbereiche sind hier zu nennen. Die Schiene sollte in Zukunft als Hauptverkehrsmittel für transportintensive Güter etabliert und als Rückgrat des ÖPNV gestärkt werden. Sie nimmt damit eine Schlüsselposition für den Aus- und Neubau bei der Infrastruktur ein.
- **Beschleunigung im Bau- und Planungsrecht:** Verzögerungen beim Ausbau der für Unternehmen notwendigen Infrastruktur sind oftmals auf die langen Planungs- und Genehmigungszeiten zurückzuführen. Maßnahmen und Investitionen der Unternehmen zur Erreichung der Klimaschutzziele müssen jedoch kurzfristig angestoßen werden können. Die Novellierung des Bau- und Planungsrechts und die Optimierung des gesamten Prozesses mit dem Ziel der Entbürokratisierung und Beschleunigung sind dringend erforderlich.
- **Ausbau Stromnetz:** Die steigende Elektrifizierung unter anderem im Verkehrssektor und der Ausbau der erneuerbaren Energien setzt eine weitere Ertüchtigung des Stromnetzes voraus. Beim Ausbau der notwendigen Netzinfrastuktur ist eine deutliche Beschleunigung auf allen Ebenen notwendig (Übertragungs-, Verteilnetze, Ladeinfrastruktur für eMobilität). Investitionen müssten getätigt werden bevor die steigende Nachfrage die Engpässe im Netz weiter verschärft und die Stromversorgung der Unternehmen gefährdet. Zudem ermöglichen Smart Grids und Smart Meter die Lastverteilung auf regionaler und lokaler Ebene besser zu steuern. Der Ausbau intelligenter Netze durch welche Angebot und Nachfrage besser zusammen gebracht werden können, sollte daher beschleunigt werden.
- **Ausbau Wasserstoff:** Flächendeckende Versorgungsinfrastruktur für Wasserstoff schaffen.
- **Logistik auf der letzten Meile:** Eine Verringerung der Emissionen im Innenstadtverkehr lässt sich durch die Optimierung der Logistik auf der letzten Meile erreichen. Zum einen können neue Logistikkonzepte und CO₂-neutrale Verkehrsmittel eine Reduzierung herbeiführen. Zum anderen muss ein flüssiger Verkehr sichergestellt werden, um eine möglichst hohe Zahl an Umläufen für Lieferfahrzeuge zu gewährleisten.
- **Innovationen:** Forschung und Entwicklung an Technologien zur Verringerung von Emissionen sollten intensiviert werden. Die Technologieoffenheit muss dabei gewahrt werden. Zusätzliche Forschungsmittel und Fördermaßnahmen für technologieorientierte Unternehmen sind diesbezüglich wichtige Maßnahmen.
- **Fördermaßnahmen im Gebäudesektor:** Die derzeitigen Fördermöglichkeiten für Maßnahmen im Gebäudesektor sind wenig transparent und unübersichtlich. Transparenz zu schaffen ist dringend erforderlich. Gleichzeitig sollen Fördermaßnahmen optimiert und weiter ausgebaut werden. Die technologische Sanierung birgt hohes Reduktionspotenzial. Durch technologie neutrale Förderung können neue für den jeweiligen Gebäudetypus am besten geeignete Technologien bestehende Systeme ablösen.
- **Umweltzertifizierung:** Für Unternehmen kann die Umweltzertifizierung ein geeignetes Instrument sein, um den CO₂-Fingerabdruck zu optimieren. Ergänzende Maßnahmen wie betriebliches Mobilitätsmanagement oder der niedrigschwellige Zugang gerade für kleinere Unternehmen zu CO₂-Bilanzierungsinstrumenten leisten hier einen weiteren Beitrag.

III. SONDERFALL LUFTVERKEHR

Der Frankfurter Flughafen ist eine Grundlage für Wachstum und Beschäftigung in der Region FrankfurtRheinMain. Mit rund 80.000 Beschäftigten ist er nicht nur die größte lokale Arbeitsstätte Deutschlands. Die Leistungsfähigkeit und Drehkreuzfunktion des Frankfurter Flughafens verleihen dem Umland zusätzlich eine besondere Standortqualität und sorgen unter anderem dafür, dass sich zahlreiche internationale Unternehmen in Frankfurt ansiedeln. 56 Prozent des hessischen Bruttoinlandsprodukts ist exportabhängig, 30 Prozent der interkontinentalen Exporte (nach Warenwert) gehen über die Luftfracht, täglich werden am Frankfurter Flughafen Waren im Wert von 500 Mio. Euro umgeschlagen. Insbesondere die schnelle weltweite Erreichbarkeit von Kunden, das gilt für Waren und Personen, und die hohe Konnektivität, sind für die lokalen Unternehmen und Industrie, die sehr viel per Luftfracht exportieren, von zentraler Bedeutung in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung. Die katalytischen Effekte des Flughafens auf Beschäftigung, Einkommen und Wirtschaftswachstum sind daher für die wirtschaftliche Prosperität von FrankfurtRheinMain ursächlich.

Der Luftverkehr hat eine besondere Position, da er anders als der Straßenverkehr bereits einer CO₂-Bepreisung auf EU- und nationaler Ebene unterliegt. Seit Januar 2012 ist der Luftverkehr in den EU-ETS einbezogen. Sowohl gewerbliche als auch nichtgewerbliche Luftfahrzeugbetreiber müssen für jede aus ihrer Luftverkehrstätigkeit resultierende Tonne CO₂ eine Emissionsberechtigung abgeben. Allerdings bleibt auch in der nächsten Handelsperiode zunächst das Einbeziehen von Flügen von oder nach Flugplätzen in Ländern außerhalb des Europäischen Wirtschaftsraums und Flügen von, zu und innerhalb von bestimmten Gebieten in äußerster Randlage der EU ausgenommen. Die UN-Luftfahrtorganisation ICAO hat mit ‚CORSIA‘ die Einführung eines verbindlichen internationalen Klimaschutzinstruments beschlossen. Ab 2021 sollen Fluggesellschaften zwischen 78 Staaten ihre wachstumsbedingten CO₂-Emissionen kompensieren. Das entspricht über 75 Prozent des internationalen Luftverkehrs. Auch sollte die international geltende Steuerfreiheit von Kerosin bestehen bleiben, um die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Fluggesellschaften und Flughäfen nicht zu gefährden. Gleichzeitig sind die Investitionen in FuE für Substitutionsprodukte wie etwa synthetische Treibstoffe zu intensivieren.

E. MENGEN- VS. PREISSTEUERUNG

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 Verbrauchssektoren. Auch für die Preissteuerung werden unterschiedliche Modelle diskutiert.

Vor dem Hintergrund des bestehenden rechtlichen Rahmens, der rechtlichen Vorgaben sowie den Anforderungen der regionalen Wirtschaft an ein System der CO₂-Bepreisung haben beide Systemansätze vor- und nachteilige Aspekte.

I. VORTEILE DER MENGENSTEUERUNG

- sichere CO₂-Zielerreichung gewährleistet,
- klarer Reduktionspfad sichergestellt,
- geringstmögliche volkswirtschaftliche Kosten der CO₂-Vermeidung,
- Einnahmen können zweckgebunden eingesetzt werden.

II. NACHTEILE DER MENGENSTEUERUNG

- hoher administrativer, technischer und zeitlicher Aufwand bei der Einführung,
- möglicherweise geringe Investitionsimpulse wegen volatiler und schwer zu prognostizierender Preise,
- angesichts der ambitionierten Einsparziele besteht die Gefahr sehr hoher CO₂-Preise mit der Folge nachträglicher politischer Eingriffe, die das Prinzip der Mengensteuerung konterkarieren (z. B. Implementierung von Preisobergrenzen),
- CO₂-Preis unterliegt spekulativem Einfluss (z. B. durch Aufkauf und Hortung von Zertifikaten),
- nationaler CO₂-Zertifikatehandel würde unter die EU-Finanzmarktregulierung (EU-MiFID II) fallen, somit müssten Marktakteure, die im Rahmen des Zertifikatehandels als Händler agieren möchten, grundsätzlich über eine Bankenlizenz verfügen und die einschlägigen Berichtspflichten der EU-Finanzmarktregulierung einhalten.

III. VORTEILE DER PREISSTEUERUNG

- wenig bürokratischer Aufwand bei Einführung und daher kurzfristig politisch umsetzbar,
- CO₂-Preise bekannt und gut in Investitionsentscheidungen plan- und integrierbar,
- Gleichlauf von CO₂-Kosten im EU-ETS-Bereich und im Nicht-EU-ETS-Bereich realisierbar.

IV. NACHTEILE DER PREISSTEUERUNG

- Zielerreichung der CO₂-Reduktion ist auch bei hohen Steuern nicht garantiert,
- regelmäßige Überprüfung und gegebenenfalls Nachsteuerung erforderlich,
- geringe Preiselastizität der Energienachfrage, die erst bei deutlich erhöhten Steuern reagiert und bei Erhöhung der Energieeffizienz immer unelastischer wird,
- CO₂-Steuer nur als Aufschlag auf bestehende Verbrauchssteuern verfassungsrechtlich zulässig,
- selbst befristete Steuern sind mittelfristig nur schwer zurück zu nehmen.

F. HANDLUNGSEMPFEHLUNG: SEKTORALES ETS ALS ZIELSYSTEM

In Abwägung der Vor- und Nachteile und vor dem Hintergrund der formulierten Anforderungen an ein System der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Gebäude spricht sich die IHK Frankfurt am Main für ein sektorales ETS als Zielsystem aus. Die Sicherheit bei der Zielerreichung und die Durchführung von Emissionsminderungen zu geringstmöglichen Kosten sind dabei die zentralen Argumente für ein System der Mengensteuerung. Hinzu kommt, dass ein solches System die technologieoffenere Variante darstellt und zudem besser geeignet ist die notwendigen Innovationen im Bereich der CO₂-Effizienz anzustoßen. Eine Steuer ist demgegenüber zwar schneller umsetzbar, garantiert aber nicht die Einhaltung der nationalen CO₂-Reduktionsziele. Der zeitliche Mehraufwand bei der Einführung eines nationalen ETS ist für die IHK Frankfurt am Main auch deshalb hinnehmbar, da es eine Vielzahl rasch umsetzbarer flankierender Maßnahmen gibt, die ebenfalls zur CO₂-Reduktion beitragen (s. Kapitel C/II.).

Bei der Ausgestaltung eines nationalen ETS für die Sektoren Gebäude und Verkehr sollte ff. beachtet werden:

- **Upstream-Ansatz:** Anders als beim bestehenden EU-ETS wäre nicht bei jedem Emittent anzusetzen, da der Nicht-ETS-Sektor sehr viele CO₂-Emittenten umfasst und die Überwachung/Abwicklung extrem aufwändig wäre. Stattdessen sollte bei den Produzenten beziehungsweise bei den Importeuren oder bei den sogenannten Steuerlagern von Erdgas, Diesel, Heizöl und Benzin angesetzt werden. Dies sind in Deutschland weniger als 100 Mineralölgesellschaften, Raffinerien und große Unternehmen, die bereits die Energiesteuer abführen. Durch die bestehende Energiesteuer sind die Kraft- und Brennstoffmengen dieser Unternehmen bereits bei den Finanzbehörden erfasst. Sie würden verpflichtet, ihre verkaufte Ware mit handelbaren CO₂-Zertifikaten zu hinterlegen. Der Preis für die CO₂-Zertifikate würde als Preisbestandteil von höheren Kraft- und Brennstoffpreisen an Zwischenhändler und Endkunden weitergegeben werden.
- **Rasche Ausweitung auf Europa:** Um Wettbewerbsverzerrungen zumindest auf europäischer Ebene zu vermeiden, sollte ein nationales separates ETS möglichst rasch europaweit ausgeweitet werden.
- **Kompensation einbauen:** Eine heute dem EU-Emissionshandel unterliegende Industrieanlage erhält, wenn sie mit ihren Produkten im internationalen Wettbewerb steht, in erheblichem Umfang kostenlose CO₂-Zertifikate sofern die beste verfügbare Technologie (best available technology, BAT) eingesetzt wird. Werden nun über den Upstream-Ansatz kleinere Industrieunternehmen mit höheren Energiepreisen belastet, sind auch für sie im Falle internationalen Wettbewerbsdrucks geeignete Kompensationsmaßnahmen zu entwickeln.
- **Zusätzliche Belastung der ETS-Anlagen ausschließen:** Anlagen, die bereits den EU-ETS unterliegen, dürfen von eventuellen Preissteigerungen bei Brennstoffen infolge zusätzlicher CO₂-Kosten im Non-ETS-Bereich nicht betroffen werden. Gegebenenfalls sind auch hier Kompensationsmaßnahmen erforderlich.
- **Mögliche Einnahmen zweckgebunden einsetzen:** Die Einnahmen aus dem ETS sollten nicht im Staatshaushalt verbleiben. Einnahmen sollten zur Reduktion der bisherigen Steuern, Abgaben und Umlagen und zur Förderung von klimafreundlicheren Technologien genutzt werden.

Von Teilen der regionalen Wirtschaft wird eine steuerliche CO₂-Bepreisung als Übergangslösung zu einem ETS für die Sektoren Gebäude und Verkehr angeregt. Hierbei wäre insbesondere zu beachten:

- **Rechtsunsicherheit vermeiden:** Die einzige Möglichkeit einer rechtlich zugelassenen CO₂-Steuer, die nicht eine Verfassungsänderung bedarf, ist die Einordnung der CO₂-Steuer als Verbrauchsteuer. Demnach müsste die Steuer z. B. an den Verbrauch von Kohle, Erdgas, Benzin, Diesel und vergleichbaren Gütern anknüpfen. Dies wäre zwar keine unmittelbare Besteuerung einer CO₂-Emission, aber immerhin ein zulässiges Mittel in Form einer Verbrauchsteuer, die – unter Anpassung von Energie- und Stromsteuer – zu einer Erhöhung des CO₂-Preises führen würde, da jeder mit CO₂-Emissionen belastete Verbrauch von Gütern betroffen wäre.
- **Übergangslösung:** Die CO₂-Steuer müsste so eingeführt werden, dass sie als Übergangslösung für ein europäisches EU-ETS dient. Denkbar wäre daher ein CO₂-Aufschlag auf die bestehende Energiesteuer, um auf den aktuellen EU-ETS-Zertifikatepreises (25 Euro pro Tonne CO₂) zu kommen.
- **Doppelbelastungen vermeiden:** Zusätzlicher bürokratischer Aufwand sollte vermieden werden. Auch sollten die Einnahmen aus einer CO₂-Steuer zur Reduktion der aktuellen Steuern, Abgaben und Umlagen insbesondere auf Strom genutzt werden.
- **Planungssicherheit:** Ein langfristiger und klarer Steigerungspfad mit dem der Steuersatz schrittweise erhöht wird, sollte vorgegeben sein. Dies gestaltet sich schwierig, weil die Mengenreduktion nicht abgeschätzt werden kann.

Da die Umsetzung eines nationalen sektoralen ETS aufwendiger, technisch anspruchsvoller und deshalb zeitaufwendiger ist als eine steuerliche Lösung, setzt sich die IHK Frankfurt am Main zusätzlich für sofortige Maßnahmen zur CO₂-Reduzierung ein. Dazu zählen neben den oben im Kapitel C/II. aufgelisteten Maßnahmen insbesondere:

- Verstärkte Kaufanreize für emissionsarme Produkte und Dienstleistungen,
- Ausbau der FuE-Förderprogramme für Maßnahmen zur CO₂-Reduzierung.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER

Industrie- und Handelskammer
Frankfurt am Main
Börsenplatz 4
60313 Frankfurt am Main

Nachdruck – auch auszugsweise – nur mit
Quellenangabe gestattet, Belegexemplar
erbeten.

Die Veröffentlichung erfolgt nach bestem
Wissen, ohne jegliche Gewähr und Haftung
auf die Richtigkeit aller Angaben.

HINWEIS

Ergebnis einer Arbeitsgruppe des
Arbeitskreises CO₂-Bepreisung

IHK Frankfurt am Main, 2019

KONTAKT

Detlev Osterloh
Telefon 069 2197-1219
E-Mail d.osterloh@frankfurt-main.ihk.de

GRAFIK

Varia Design Illustration, Münster-Altheim

DRUCK

Hausdruckerei, IHK Frankfurt am Main

BILDNACHWEIS

Adobe Stock, wladimir1804

www.frankfurt-main.ihk.de

**Industrie- und Handelskammer
Frankfurt am Main**

Börsenplatz 4
60313 Frankfurt

IHK-Service-Center

Schillerstraße 11
60313 Frankfurt am Main
Telefon +49 69 2197-1280
Fax +49 69 2197-1526
info@frankfurt-main.ihk.de

IHK-Geschäftsstelle

Hochtaunus | Main-Taunus

Ludwigstraße 10
61348 Bad Homburg
Telefon +49 6172 1210-0
Fax +49 6172 22612
homburg@frankfurt-main.ihk.de

