

EU-Emissionshandel: Zentrales und multilaterales Instrument, statt nationaler Alleingänge

Die Erreichung der internationalen Klimaziele kann nur durch technologischen Fortschritt und Innovation gelingen. Unverhältnismäßige staatliche Eingriffe, Verbote und Verzichtskultur sind dagegen weder zielführend noch gesellschaftlich mehrheitsfähig. Maßgabe muss es sein, Innovationen marktwirtschaftlich und technologieoffen voranzubringen, um die Wettbewerbsvorteile Deutschlands in der Entwicklung innovativer Technologien auch zukünftig erhalten zu können. Hierzu müssen Investitionssicherheit und verlässliche Rahmenbedingungen für einen offenen Wettbewerb geschaffen werden, damit sich die besten Technologien für jeden Anwendungsbereich durchsetzen können. Oberste Priorität muss sein, die CO₂-Emissionen mit den geringsten Belastungen für Bürger und Unternehmen zu reduzieren.

Die vorliegenden Handlungsempfehlungen der Landesfachkommission Umwelt- & Energiepolitik sollen einen Beitrag zur sachlichen Diskussion leisten, sowie die schnelle Umsetzung von Maßnahmen, für einen wettbewerbsfähigen Industriestandort Deutschland in Europa sicherstellen. Dabei sollen statt Einzellösungen, wie z.B. die Implementierung von nationalen Energiewenden, der Europäische Emissionshandel ausgebaut und sektorenübergreifend zum zentralen Instrument der Transformation des Energiesystems weiterentwickelt werden.

Grundsätzlich müssen folgende Punkte hierbei auf europäischer Ebene gefördert werden:

Das Energiesystem der Zukunft basiert auf **dekarbonisierter Energieerzeugung**, verbunden mit einem **reduzierten Einsatz an Endenergien**. Dazu ist eine **sektorenübergreifende Vorgehensweise** nötig. Aus der Stromwende muss eine Energiewende werden, die Wärme, Kälte, Mobilität und Prozessenergie mit einschließt. Im Kern geht es um Klima- und Ressourcenschutz. Daher ist ein **planungssicherer Dekarbonisierungsprozess im Energiesektor** erforderlich. Gleichzeitig muss die Wettbewerbsfähigkeit im internationalen Vergleich erhalten bleiben.

Isolierte, nationale Energiewenden, zu enge Technologievorgaben sowie fehlende Markt- und Systemintegration der auf erneuerbaren Energien (EE) basierenden Erzeugung, führen zu suboptimalen und damit teureren Ergebnissen. Dies gilt aktuell in Deutschland besonders für den Stromsektor.

Die „Stromwende“ in Deutschland wird aufgrund der damit verbundenen Belastungen durch Umlagen, steigende Netzkosten etc. immer teurer (im EU- und internationalen Vergleich). Auch der z.T. akkumulierte Ansatz der Mehrwertsteuer ist hier nicht hilfreich. Diese einseitigen Belastungsverzerrungen gefährden den Wirtschafts- und Industriestandort Deutschland, hinzukommen zunehmende Risiken bei der Versorgungssicherheit. Zusätzlich muss bedacht werden, dass die künftig zentrale Energieform Strom im Wesentlichen die Lasten der Technologieumstellung schultern muss. Dies erweist sich zunehmend als kontraproduktiv.

In 2021 hat Deutschland trotz Umstellung auf teilweise Steuerfinanzierung der durch das Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG) – wie im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) festgelegt – die höchsten Verbraucherstrompreise aller Industrienationen erreicht – dies gefährdet auch Akzeptanz und Vorbildwirkung des Transformationsprozesses. Es ist also ein möglichst kosteneffizienter technologieneutraler und multilateraler Transformationsprozess einzuleiten, der die Fähigkeit des Marktes nutzt, komplexe und zeitvariable Systeme zu optimieren.

In Europa bestehen verbundene Strom- und Gasnetze und auch etablierte europäische Strom- und Gasmärkte, in die sich auch EE-Energieerzeuger zügig und stabil integrieren müssen. **Der europäische Emissionshandel (EU-ETS) mit dem Prinzip „Cap and Trade“ stellt ein multilateral erfolgreiches Instrument zur Verfügung, um die EU-Klimaziele im Energiesektor und Industriesektor effizient, effektiv und zielsicher zu erreichen.**

Anders als nationale Fördersysteme führt das EU-ETS **technologieoffen** zum **wirtschaftlichsten** und **zielgenauesten** Weg der **Dekarbonisierung**. Es gilt, das EU-ETS als zentrales Instrument auf alle Sektoren auszuweiten. Ökonomie und Ökologie werden so vereint und spezifische Nachteile für Deutschland im internationalen Vergleich vermieden.

Ausgangslage

Die Energiepolitik in Deutschland referenziert immer noch stark auf den Stromsektor und EEG. Die bidirektionale Sektorenkopplung zu anderen Energieträgern, aber auch die übergreifende Betrachtung der verschiedenen Industrie- und Wirtschaftsbereiche, im Kontext der Energiewende, schreitet nur langsam voran. Viele Regelungen sind unverändert mehr lösungsdefinierend, als zielorientiert. Auch das EU-weit koordinierte Vorgehen ist noch ausbaubar.

Das EEG hat den Aufbau und Einsatz von EE vor allem im Stromsektor stark gefördert. So lag der Anteil von EE im Jahr 2020 an der Nettostromerzeugung bei über 56 Prozent, dies aber für den Preis eines in der EU einmaligen EEG-Zuschlags von über 6 ct/kWh. Ohne Quersubventionierung aus dem Klimapaket ab 2021 wären die Mehrkosten inzwischen bei mehr als 8 ct/kWh. Der Anteil der EE am Primärenergiebedarf – der auch Wärme, Kälte und Verkehr einschließt – beträgt jedoch nur rund 15 Prozent (der Rest wird im Wesentlichen durch fossile Energieträger abgedeckt). Das bisherige Vorgehen führt zu hohen, einseitigen Standortkosten. Auch die Netzkosten steigen. Der erforderliche Netz- und Speicherausbau für den anstehenden parallelen Nuklear- und Kohleausstieg ist hinter Plan. Das EEG stößt an seine Grenzen: Die zunehmend volatile Stromversorgung führt zu großen Herausforderungen in Bezug auf die Versorgungssicherheit. Gleichzeitig steigt der Bedarf an EE-Strom im Bereich Mobilität und Wärme. Die Wasserstoffwirtschaft, die eine klimafreundliche und effiziente Antwort auf die sogenannten Dunkelflauten bietet, befindet sich noch in den Anfängen.

Wichtiger denn je ist deshalb ein konzertierter Transformationsprozess, der Ökonomie, Ökologie und Akzeptanz austariert. Dies bedeutet zum einen, dass endlich die zügige Markt- und Systemintegration der EE-Erzeugung vorangetrieben werden muss. Jedoch ist grundsätzlich auch ein Paradigmenwechsel vom Ausbau der EE – die sicher einen Lösungsbeitrag zu leisten haben – hin zur übergreifenden Dekarbonisierung des Energiesektors auf Basis des EU-ETS erforderlich.

Notwendige Veränderungen, Ziele und Forderungen

1: Klimaschutzmaßnahmen im EU-ETS bündeln

Statt immer weiterer Detailregelungen fordert der Wirtschaftsrat, sukzessive bis 2025, sämtliche Klimaschutzmaßnahmen im EU-ETS (1) bündeln. Dieses reduziert erheblich den Bürokratieaufwand, garantiert die geringstmöglichen Kosten für Bürger und Unternehmen, garantiert eine zielgenaue

Erfüllung der Reduktionsziele, vermeidet innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen und sichert marktwirtschaftliche Technologieoffenheit.

2: EU-ETS auf alle Sektoren ausweiten und dadurch nationale Einzelgesetze ersetzen

Das EU-ETS sollte sukzessive auch auf die Sektoren Industrie, Wärme und Verkehr ausgeweitet werden. Dies gewährleistet automatisch die niedrigsten Kosten und gleichzeitig die sichere Erfüllung vorgegebener europäischer CO₂-Reduktionsziele. Für die Verbraucher wird eine spürbare Kostenentlastung entstehen. Kostentreibende, nationale Einzelmaßnahmen (siehe 3) werden überflüssig, die damit verbundenen unnötigen Belastungen entfallen. Der Bürokratieaufwand wird deutlich verringert. Die besten Lösungen zur CO₂-Reduktion bilden sich im technologieoffenen, marktwirtschaftlichen und europaweiten Wettbewerb. Zwischenschritte, wie das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEGH) müssen zügig in das EU-ETS integriert werden.

3: International wettbewerbsfähige Energiepreise planbar sicherstellen

Heute hat Deutschland die höchsten Strompreise in Europa, sowohl im Privatbereich als auch für viele Unternehmen. Dieses stellt einen empfindlichen Wettbewerbsnachteil dar. Die CO₂-Abgabe (Zertifikatspreis) als zentrales Instrument des EU-ETS sollte die zentrale Leitgröße zur Steuerung der CO₂-Reduktion bilden. Wettbewerbsverzerrende Doppelbelastungen in Form von EEG- oder KWK¹-Umlagen müssen abgebaut werden.

Mit der sektorenübergreifenden Ausweitung des EU-ETS geraten insgesamt die hohen nationalen Abgaben aller Energieträger auf den Prüfstand und können bei Einhaltung der Minderungsziele schrittweise entfallen.

Die gezielte Steuerung der CO₂-Emissionen muss zentral, wettbewerbsneutral und sektorenübergreifend über den Emissionshandel erfolgen. Nur so ist ein transparentes Prozedere und ein durchschlagender Erfolg hinsichtlich der Dekarbonisierung zu schaffen. Mit Ausweitung des Emissionshandels auf alle Sektoren können Energieabgaben auf ein europäisches Mindestmaß abgesenkt werden und das EEG unter Bestandschutz auslaufen. Damit entsteht eine Perspektive für wettbewerbsfähige Stromgesamtkosten für Stromnutzer in Deutschland und damit auch die entsprechende Akzeptanz der Transformation des Energiesystems.

4: Staatlichen Dirigismus durch Technologieoffenheit und Wettbewerb der besten Ideen ersetzen

Im heutigen Umfeld der Energiewende ist unklar, welche Technologien den effizientesten und effektivsten Beitrag leisten. Ein EU-ETS als zentrales Instrument spornt den innovativen Wettbewerb an und sorgt für kostengünstige und gleichzeitig technologieoffene Lösungen, welche im internationalen Wettbewerb besser bestehen können als solche, die durch staatliche Technologiewahl vorgegeben werden.

5: Versorgungssicherheit verbessern und Planbarkeit für Investitionen erhöhen

Als Folge des Ausbaus der volatilen, erneuerbaren Energieträger und des gleichzeitigen Abbaus der Grundlast-Kohle- und –Kernkraftwerke, nimmt die Gefahr von Stromausfällen stetig zu. Statt dem staatlichen Förderregime des EEG, welches notwendige, systemdienliche und verlässliche Erzeugung schlichtweg ausblendet und auf einen immer kleineren nicht-volatilen Kraftwerkspark wälzt, muss zügig die Markt- und Systemintegration der EE-Erzeugungsanlagen planbar umgesetzt werden. Unter dem wirksamen Anreizsystem des Emissionshandels werden so EE-Erzeuger durch marktwirtschaftliche System-Verbünde (die sie wie jedes Kraftwerk am Markt kontraktieren müssen), z. B. mit Speicherbetreibern oder H₂-Elektrolyseuren, zu verlässlichen Kraftwerken und bekommen einen Marktvorteil durch nicht benötigte Emissionszertifikate.

¹ Kraft-Wärme-Kupplung beschreibt die gleichzeitige Gewinnung von mechanischer Energie und nutzbarer Wärme, die in einem gemeinsamen thermodynamischen Prozess entstehen. Die mechanische Energie wird in der Regel unmittelbar in elektrischen Strom umgewandelt. Der eingesetzte Brennstoff wird damit effizienter und sparsamer verwendet.

Aufgrund der Technologieoffenheit führt das EU-ETS, im Gegensatz zum nationalen EEG, zu weiteren CO₂-Reduktionsmaßnahmen (etwa bei Ersatz von Kohle durch Gas, Effizienzmaßnahmen) im größeren europäischen Rahmen. Die emissionsärmsten Kraftwerke würden europaweit priorisiert, ohne, wie momentan, nationale Kalt- und Warmreserven bei Kohlekraftwerken sehr teuer, staatlich sichern zu müssen. Auch der Ausbau der Stromnetze und Speicher würde in geringerem Umfang notwendig und würde mit dem EE-Ausbau aufgrund von Marktpreissignalen versorgungssicher koordiniert. Dieser Kosten- und Sicherheitsvorteil wird dabei ohne Beeinträchtigung der Klimaschutzziele erreicht, denn ein ganzheitliches EU-ETS garantiert genau dieses für alle Akteure verlässlich und planungssicher. Damit würde auch die Investitionsbereitschaft von Unternehmen in den heimischen Standort wieder steigen.

6: Verbesserte Wirtschaftlichkeit der Klimaschutzmaßnahmen durch globale Erweiterung

Ein Vorteil des EU-ETS ist die schnelle (rein legislativ/administrativ zu lösende), internationale Erweiterbarkeit. Insbesondere sollten weitere große Emittenten, gegebenenfalls nach einem gewissen Zeitraum für Übergangslösungen, angebunden werden.

Heute bereits findet der EU-ETS viele Nachahmer. Eine globale Kopplung zwischen den weltweiten Systemen ist anzustreben, um die Maßnahmen zur Reduktion von Klimagasen im globalen Maßstab effektiver, kostengünstiger und transparenter zu machen und das Vertrauen in das EU-ETS unterstützen.

Ein nach und nach weltweit ausgebauter EU-ETS könnte als Steuerungsinstrument für den Weltklimarat dienen. Europa könnte der Treiber sein, die weltweiten Anstrengungen zum Kampf gegen den Klimawandel voranzutreiben und im Rahmen eines globalen EU-ETS zu implementieren. Zur weltweiten Implementierung sind im Wesentlichen administrative Anstrengungen erforderlich. Das EU-ETS erfüllt alle formalen Voraussetzungen für eine globale und harmonisierte Erweiterung. Zeitgleich wird das Bewusstsein der Bürger für die globalen Zusammenhänge der Erderwärmung und deren Bekämpfung geschärft.

Auch andere länderübergreifende Systeme, wie CDM (clean development mechanism) und Klima-Kompensations-Projekte, sollten als Instrument der kostengünstigen Treibhausgasreduktion ausgebaut und mit Mengenkontingenten kompatibel in den erweiterten EU-ETS integriert werden. Sie bilden einen Mechanismus für Maßnahmen zur Einsparung von Emissionen in Entwicklungsländern, welche auf die Reduktionsziele in Industrieländer angerechnet werden können. Somit wird das Spektrum an Lösungen für kostengünstige Treibhausgasreduktionen erweitert.

7: EU-ETS mittelstandsfreundlich ausgestalten

Aus folgenden Gründen ist ein einheitliches Emissionshandelssystem grundsätzlich automatisch mittelstandsfreundlich:

- es stellt die wirtschaftlich günstigste Lösung der CO₂-Vermeidung dar,
- kann unbürokratisch international umgesetzt werden,
- die Investitionssicherheit wird spürbar verbessert und es schafft einen verlässlichen Planungsrahmen,
- es ist wettbewerbsfördernd, nicht wettbewerbsverzerrend (wenn es für alle Unternehmen standortunabhängig fair ausgestaltet wird) und
- fördert die Technologieneutralität und Innovationsfähigkeit des Mittelstandes.

Im Wettbewerb zu Drittländern stehende Unternehmen, die in der Übergangsphase durch Carbon Leakage gefährdet sind, bedürfen des fortgesetzten besonderen Schutzes zum Erhalt ihrer Wettbewerbsfähigkeit. Die entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen müssen auch für KMUs sicher und unbürokratisch zugänglich sein und sich an der unternehmensspezifischen Belastungs- und Wettbewerbssituation orientieren - nicht an politisch festgelegten Sektoren.

8: Einnahmen aus dem EU-ETS für die Ausweitung des Klimaschutzes und zum Ausgleich von Wettbewerbsnachteilen (z. B. Carbon Leakage) verwenden

Die aus der CO₂-Bepreisung generierten Mittel dürfen nicht pauschal im Staatshaushalt aufgehen, sondern müssen - wie bereits heute realisiert - in einen zweckgebundenen Fonds für Innovationen und Zusatzinvestitionen in den Umwelt- und Klimaschutz fließen. Auch können die Mittel verwendet werden, um Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden, die z. B. zu Carbon Leakage führen (s.u.) Gleichzeitig dürfen nicht neue innergemeinschaftliche Wettbewerbsverzerrungen durch Missbrauch des Emissionshandels als „Kohärenzinstrument“ in der EU aufgebaut werden. Während des Transformationsprozesses muss streng darauf geachtet werden, dass es keine Wettbewerbsverzerrungen durch Carbon-Leakage gibt. Es müsste gegebenenfalls mit einer Carbon-Border-Tax nachgesteuert werden. Ziel soll es sein, die Carbon-Border-Tax zurückzufahren, um EU-weit mit den internationalen Handelsabkommen (GATT, WTO) kompatibel zu bleiben.

9: Bürger für EU-ETS gewinnen - gesellschaftlichen Konsens herbeiführen

Die Energiewende in Deutschland ist ein Feld dauernder, kontroverser und polarisierender Auseinandersetzungen. Der Mechanismus des EU-ETS ist das wirtschaftlichste und zielgenaueste Konzept zur CO₂-Vermeidung. Die Zielerreichung der durch den Cap definierten Ziele ist garantiert. Damit wird die Auseinandersetzung über die Wege der Zielerreichung gegenstandslos. Wenn eine breite Bevölkerung von den Vorteilen des EU-ETS überzeugt werden kann, könnte der politische Dauerkonflikt im Zusammenhang mit der Klimapolitik entspannt werden. Als wichtige Voraussetzung hierzu gilt es, dass die einschlägigen Akteure bei der Bevölkerung Aufklärungsarbeit zum Verständnis der abstrakten Zusammenhänge des EU-ETS leisten.

10: Durch ambitionierte, aber realistische und multilateral koordinierte Klimaziele ineffiziente nationale Alleingänge beenden

Mit dem EU-ETS muss die EU den Nachweis erbringen, dass die Wirtschaft auch mit einem CO₂-Preisaufschlag global wettbewerbsfähig bleibt und gleichzeitig die Klimaschutzziele erfüllt. Mit weniger als 10 Prozent Anteil an den weltweiten Treibhausgasemissionen kann Europa nur dann eine Vorreiterrolle einnehmen, wenn es technisch wirksame Lösungen schafft und ambitionierte Reduktionsziele mit einer wettbewerbsfähigen Wirtschaft in Einklang bringt. Das EU-ETS bietet hierfür die besten Voraussetzungen. Die teuersten Stromkosten, als Folge des einseitigen EE-Paradigmas, sind hingegen kein Aushängeschild für erfolgreichen Klimaschutz und Transformation des Energiesystems. Ein Wirtschaftsraum, der mit den niedrigsten volkswirtschaftlichen Anstrengungen ein Höchstmaß an Klimaschutz erzeugt, ist es hingegen sehr wohl. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund reduzierter Mittel und weltweiter Wohlstandsverluste als Folge der Corona-Pandemie.

11: Hessen als Reallabor für das energie- und umweltpolitische Zieldreieck etablieren und Entwicklung, Herstellung und Einsatz von Zukunftstechnologien unterstützen

Der Strombedarf Hessens wird in Zukunft mit zunehmender E-Mobilität, mit den Anforderungen im Digitalbereich (Internetknoten in Frankfurt) und dem Ausbau der Chemieindustrie steigen. Die Stromversorgung wird volatil und weniger lokal steuerbar. Würde die Energiepolitik vom EE-ETS bestimmt, würden prioritär ineffiziente Kernkraftwerke außerhalb Deutschlands abgeschaltet. Eine sichere Grundlastversorgung und damit die Versorgungssicherheit wären für einen längeren Zeitraum garantiert, die Belastungen durch den Strompreis würden zurückgefahren werden, die für bestimmte Branchen, wie z. B. für die Internet-Wirtschaft, so wichtige Planungssicherheit würde sich verbessern.

Zusammenfassung und Petikum

Die Landesfachkommission Umwelt- & Energiepolitik des Wirtschaftsrats Hessen fordert:

- 1) Die Wiedererlangung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit mit Blick auf die Strompreise in Deutschland. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Strom die zentrale Energieform der Zukunft darstellt.
- 2) Die Nutzung von Marktmechanismen als effizientes Steuerungsinstrument für den Umbau des Energiesystems.
- 3) Den Abbau der Bürokratie, die Reduktion staatlicher Eingriffe und die Stärkung der Technologieoffenheit und Zielorientierung bei der Umsetzung der Energiewende.
- 4) Die Gewährleistung von Versorgungssicherheit auch durch Erhöhung der Planbarkeit systemrelevanter Investitionen, durch die länderübergreifende Ausweitung des EU-ETS auf alle Wirtschaftssektoren bei gleichzeitigem Abbau der Belastungen der Energiepreise als Folge staatlicher Einzelmaßnahmen.
- 5) Die Gewährleistung der perspektivischen EU-Kompatibilität von nationalen Maßnahmen und Übergangslösungen.

Die Landesfachkommission bietet zur Umsetzung der oben aufgeführten Forderungen gerne einen konstruktiven Lösungsdialog mit den politischen Partnern an.

März 2021