

Daten und Fakten

Energie und Klima: Für industriefreundliches Klimaschutzgesetz einsetzen

Europäische Klimaziele und Instrumente

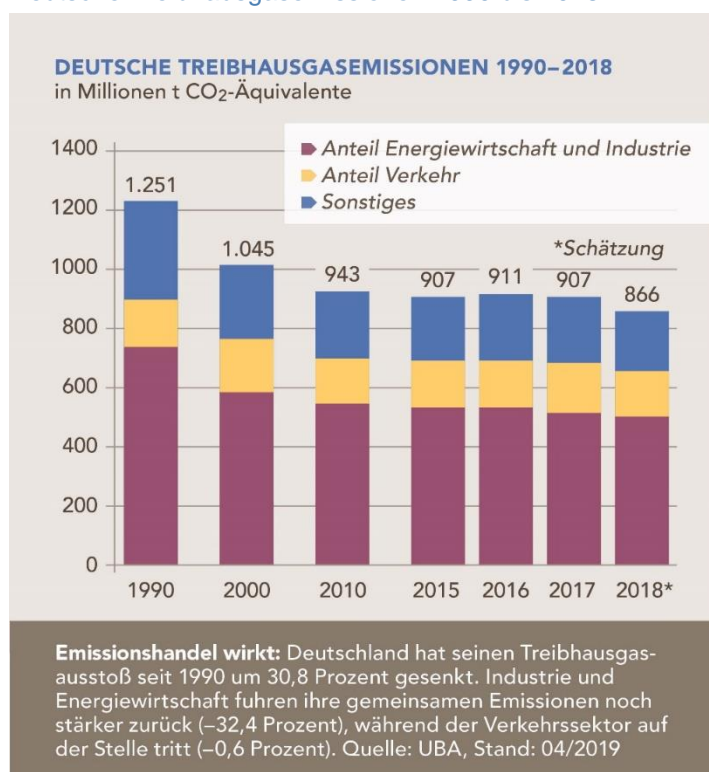
Industrie und Energiewirtschaft sind größtenteils bereits vom europäischen Emissionshandel (EU-ETS) erfasst und geregelt. Der EU-ETS sieht einen rechtsverbindlichen Minderungspfad vor. Dieser beruht auf einem geschlossenen Marktmechanismus, mit dem innerhalb der EU die zulässige Summe der Treibhausgasemissionen für die erfassten Energie- und Industrieanlagen jährlich festgelegt und reduziert wird. Der ETS-Sektor erreicht seine Zielvorgaben durch diesen Mechanismus garantiert.

- EU-Minderungsziel für ETS-Sektor: minus 43 Prozent bis 2030 gegenüber 2005

Für die Wirtschaftsbereiche, die nicht vom EU-ETS erfasst sind (Verkehr, Landwirtschaft, Gebäude), gibt es mit der europäischen Effort-Sharing-Verordnung vom 31. Mai 2018 auch eine Regelung auf EU-Ebene. Gleichwohl entfaltet die Effort-Sharing-Verordnung keine abschließende Wirkung wie der EU-ETS. Allen Prognosen zufolge wird Deutschland seine dort gesteckten Ziele bis 2030 verfehlen.

- EU-Minderungsziel für nicht über ETS geregelten Sektor: minus 30 Prozent in 2030 gegenüber 2005

Deutsche Treibhausgasemissionen 1990 bis 2018



Nationaler Klimaschutz

Im Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung sind für alle Sektoren einzelne Ziele festgelegt worden. Sie orientieren sich an deren erwarteten Beiträgen zum nationalen Gesamtminderungsziel von mindestens minus 55 Prozent Treibhausgasemissionen bis 2030 gegenüber 1990.

Im Frühjahr 2019 ist ein Entwurf für ein Klimaschutzgesetz des Bundesumweltministeriums (BMU) bekannt geworden. Hier definiert das BMU jahresscharfe, verbindliche Ziele für die Sektoren Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft und Sonstiges. Für die Energiewirtschaft werden nur Ziele für 2022 und 2030 definiert.

Der Klimaschutzplan 2050 der Bundesregierung beschreibt dagegen Zielkorridore für 2030. Die im Klimaschutzgesetz beschriebenen Ziele entsprechen jeweils den unteren Stufen dieser Korridore. Das

heißt, das jahresscharfe Ziel im Entwurf des Klimaschutzgesetzes für die Industrie für 2030 liegt bei 140 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent.

Auszug aus dem Klimaschutzplan 2050

	1990*	2014*	2030*	2030**
Energiewirtschaft	466	358	175-183	62-61
Gebäude	209	119	70-72	67-66
Verkehr	163	160	95-98	42-40
Industrie	283	181	140-143	51-49
Landwirtschaft	88	72	58-61	34-31
Teilsomme	1.209	890	538-557	56-54
Sonstige	39	12	5	87
Gesamtsumme	1.248	902	543-562	56-55

*in Millionen Tonnen CO₂-Äquivalent; ** Minderung in Prozent gegenüber 1990

Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD

- eindeutiges Bekenntnis zu den Klimaschutzzielen 2020 (minus 40 %), 2030 (minus 55 %) und 2050 (minus 80 bis 95 %)
- Einsatz für das 1,5 °C-Ziel und weltweite Treibhausgasneutralität in der zweiten Jahrhunderthälfte
- strikte Umsetzung und Ergänzungen bei den bisherigen Klimaschutzprogrammen, um die Lücke bis 2020 so weit wie möglich zu schließen und das 2030-Ziel sicher zu erreichen; dabei Beachtung des Zieldreiecks Versorgungssicherheit, Sauberkeit und Wirtschaftlichkeit
- deutliche Steigerung des Ausbaus erneuerbarer Energien notwendig
- Einrichtung der Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ zur Entwicklung von Maßnahmen zur Zielerreichung 2020, 2030 und zum Kohleausstieg
- Verabschiedung eines Klimaschutzgesetzes in 2019
- EU-Emissionshandel als Leitinstrument stärken
- globales CO₂-Bepreisungssystem (mindestens auf G-20-Ebene)
- enge Kooperation bei der Umsetzung des Paris-Abkommens mit Frankreich
- Gewährleistung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der energieintensiven Industrien und der integrierten Wertschöpfungsketten durch umfassenden Carbon-Leakage-Schutz
- Erhöhung der deutschen Mittel für die internationale Klimaschutzfinanzierung

Entwurf für ein Klimaschutzgesetz

Im BMU-Entwurf für ein Klimaschutzgesetz werden verbindliche Sektorziele mit Jahreszahlen festgeschrieben. Diese sollen einklagbar gemacht werden. Das Gesetz richtet sich an die zuständigen Ministerien, die verpflichtet werden sollen, die Ziele für ihre Sektoren einzuhalten. Gelingt dies nicht, sollen Sofortmaßnahmen beschlossen werden. Andernfalls soll der Minister die europäischen Strafzahlungen, die sich aus der den Rechtsvorschriften zur Lastenteilung („Effort-Sharing“) ergeben, aus seinem Haushalt entrichten.

Insgesamt würde das BMU eine übergeordnete Rolle im Klimaschutz erhalten. Es würde den Klimaschutzbericht erstellen, während die Sektoren für die Erfüllung der Ziele zuständig sind. Bei der Erstellung der Sofortprogramme würde der neu einzurichtende Sachverständigenrat für Klimafragen eine hervorgehobene Stellung erhalten, da er Empfehlungen dazu aussprechen kann, über die sich der Bundestag in der politisch-medialen Realität nur schwer hinwegsetzen kann. Außerdem sollen die Sofortprogramme keinem Konsultationsverfahren unterzogen werden, was dem Sachverständigenrat eine privilegierte Rolle im Vergleich zu anderen Interessengruppen ermöglichen würde. Dem Sachverständigengremium sollen fünf Personen angehören, die von den führenden Sachverständigen- und Umweltbeiräten gestellt werden.

VCI-Bewertung: Sektorziele mit Zeitvorgaben

Eine lineare Erreichung der jährlichen Emissionsminderungen ist fern der Realität. Sprunginnovationen führen zum Beispiel nicht zu einer linearen Abnahme von Emissionen. Auch der im

Kohleausstiegsgesetz angelegte Prozess (Maßnahmen beschließen, die umgesetzt werden müssen, um eine Wirkung entfalten zu können) dauert in der Regel länger als ein Jahr. Das gilt insbesondere, da bei Energieeffizienzmaßnahmen die niedrig hängenden Früchte bereits weitgehend abgeerntet sind und größere Projekte angegangen werden müssen, um weitere Einsparungen zu erzielen. Auch der gesetzgeberische und bürokratische Aufwand, jedes Jahr eine neue Verordnung zu erlassen, sollte bedacht werden.

VCI-Bewertung: Verbindliche Sektorziele

Industrie und Energiewirtschaft sind größtenteils bereits vom europäischen Emissionshandel (EU-ETS) erfasst und abschließend geregelt. Alle Vorschläge für zusätzliche nationale Minderungsbeiträge in den durch den ETS geregelten Sektoren verkennen, dass der Emissionshandel schon einen rechtsverbindlichen Minderungspfad vorsieht. Dieses System entfaltet insoweit eine Sperrwirkung und schließt in diesem Umfang zusätzliche nationale Regelungen in EU-Mitgliedstaaten – etwa durch ein Bundesklimaschutzgesetz – aus. Da die EU-ETS-Regelungen Vorrang entfalten, machen sie ein Bundesklimaschutzgesetz zumindest für die erfassten Sektoren obsolet, wenn nicht sogar europarechtlich unzulässig. Dies betrifft:

- die verbindlichen Klimaschutzziele für 2030 und 2050
- die verbindlichen Klimaschutzziele für die einzelnen ETS-Sektoren (Sektorziele)
- die Idee jährlicher Treibhausgas- oder CO₂-Budgets

Weder für die ETS- noch für die nicht über den ETS geregelten Sektoren sollte es eine Festschreibung rechtsverbindlicher Klimaschutzziele geben. Diese würde Klagen zur Durchsetzung der Ziele erheblich erleichtern und damit der Politik die Entscheidungshoheit aus der Hand nehmen.

Die Bundesministerien, die für die jeweiligen Sektoren zuständig sind, sollten durch ein Klimaschutzgesetz nicht zur Einhaltung der Jahresemissionsmengen und zur Veranlassung entsprechender Maßnahmen verpflichtet werden. Dies könnte zu Ineffizienzen führen: Maßnahmen zur Emissionsreduzierung können negative Auswirkungen auf andere Sektoren haben und/oder widersprüchlich zu Maßnahmen anderer Sektoren sein, wenn Minister ausschließlich ihren Zuständigkeitsbereich betrachten. Das kürzlich eingesetzte Klimakabinett ist ein Schritt in die richtige Richtung. Entscheidungen zum Klimaschutz sollten gemeinsam von der Bundesregierung getroffen und umgesetzt werden. Sektoren sollten nicht gegeneinander ausgespielt werden.

Kommission „Wachstum, Strukturwandel und Beschäftigung“ (KWSB)

Die KWSB hat Ende Januar 2019 einen schrittweisen Ausstieg aus der Kohleverstromung bis spätestens 2038 empfohlen. Dieser hätte aus Sicht der Chemie steigende Strompreise zur Folge. Grund dafür sind in den kommenden Jahren steigende Brennstoff- und CO₂-Zertifikatepreise, die Reduzierung des Angebots und erhöhte System- und Förderkosten durch den weiteren Ausbau der Erneuerbaren. Laut BDI, DIHK und BDA könnten sich die Mehrkosten auf bis zu 54 Milliarden Euro summieren.

Stromintensive Branchen wie die Chemie, die noch dazu im internationalen Wettbewerb steht, reagieren besonders sensibel auf Strompreissteigerungen. Um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten, ist eine ausreichende Kompensation des Strompreisanstiegs nötig. Die WSB schlägt dazu folgendes vor:

- ab 2023 Zuschuss auf die Übertragungsnetzentgelte oder eine wirkungsgleiche Maßnahme.
- Die Bundesregierung soll ein beihilferechtskonformes Instrument entwickeln, um die energieintensiven Unternehmen, die Strom aus dem Netz beziehen, aber nicht von einer Senkung der Netznutzungsentgelte profitieren, von Preissteigerungen zu entlasten.
- Die Strompreiskompensation beim Emissionshandel soll verstetigt und fortentwickelt werden.

Zudem schlägt die KWSB vor, das System der Steuern, Abgaben, Entgelte und Umlagen im Energiebereich zu überarbeiten. Derzeit hemmt es nämlich durch die überproportionale Belastung von Strom im Vergleich zu anderen Energieträgern die Sektorkopplung und die Nutzung von Flexibilitätsoptionen wie Power-to-Gas, Wasserstoff und Speichern. Außerdem soll die Stromsteuer gesenkt werden, um eine dämpfende Wirkung auf die Strompreise zu erzielen. Wichtig sind aus Sicht der chemischen Industrie die geplanten Haltepunkte in den Jahren 2023, 2026 und 2029: Dann wird getestet, ob Versorgungssicherheit, Strompreisniveau, Klimaschutz und andere Kriterien überhaupt erlauben, dass der Kohleausstieg so wie geplant weitergeht. Die endgültigen Kriterien müssen jedoch noch festgelegt werden. Hier ist neben dem Strompreis insbesondere die Versorgungssicherheit für die energieintensive Industrie wichtig.

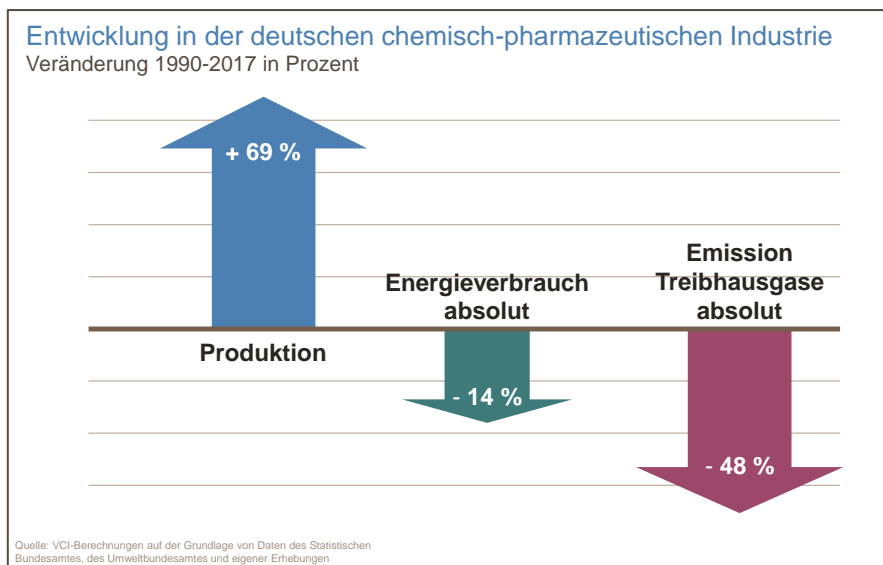
CO₂-Bepreisung

Der Abschlussbericht der KWSB empfiehlt eine CO₂-Bepreisung, die Wirkung auch in den nicht über den ETS geregelten Sektoren entfaltet. Das Klimakabinett wird sich explizit damit befassen. Unklar ist, ob es sich um eine Bepreisung auf europäischer oder nationaler Ebene handeln soll, oder ob es eine Steuer oder ein Mindestpreis sein soll. Es wird auch diskutiert, ob der ETS auf andere Bereiche, wie den Verkehrs- oder Wärmebereich, ausgeweitet werden soll. Wichtig wäre aus Sicht der Chemie:

- Keine Erweiterung des Emissionshandels auf andere Sektoren:
 - Ungeachtet der Frage, ob es europarechtlich zulässig wäre, nur den deutschen Verkehrssektor und/oder den deutschen Gebäudesektor in die EU-Emissionshandelsrichtlinie zu integrieren, wäre dies klimapolitisch nicht zielführend – auf nationaler und auf europäischer Ebene. Die Vermeidungskosten für Treibhausgase zwischen Industrie und Verkehr unterscheiden sich erheblich. Dies hätte zur Folge, dass etwa der Verkehrssektor seine Emissionen bei einer Integration in den EU-Emissionshandel gerade nicht mindern würde. Die Minderungen müssten von anderen ETS-Teilnehmern getragen werden, die geringere Vermeidungskosten haben.
 - Dies würde für die ETS-Sektoren, die im internationalen Wettbewerb stehen, das Risiko der Produktionsverlagerung in Regionen außerhalb der EU („Carbon Leakage“) verschärfen. Solange die vorhandenen Carbon-Leakage-Maßnahmen so unvollständig wie bisher sind, verschärft der Einbezug des Verkehrs diese Effekte. Dem Klima ist damit nicht geholfen.
- Globales System zur CO₂-Bepreisung präferieren:
 - Globale Systeme zur Bepreisung von CO₂ sind den europäischen oder nationalen Systemen vorzuziehen. Nur ein einheitliches globales Bepreisungssystem schafft das aus Sicht der im globalen Wettbewerb stehenden Industrie notwendige Level-playing-field.
 - Auf europäischer Ebene ist der EU-ETS zur Ermittlung eines CO₂-Preises einer immer politisch festgelegten Steuer insofern überlegen, weil er volkswirtschaftlich kosteneffizienter und treffsicherer ist.
 - Eine EU-weite und eine nationale CO₂-Steuer erfordern effektive Maßnahmen zum Schutz vor Carbon-Leakage für die Industrie, die mit dem jetzigen EU-ETS vergleichbar sind. Diese müssen in der Regel als Beihilfe geprüft und genehmigt werden, was mit Unsicherheiten verbunden ist.
 - Ein europäischer Mindestpreis im EU-ETS unterläuft das Ziel des Emissionshandels, Klimaschutz so kostengünstig wie möglich zu erreichen. Ein nationaler Mindestpreis im EU-ETS würde zu Wettbewerbsverzerrungen sogar innerhalb Europas führen, was zusätzliche Maßnahmen zum Schutz vor Carbon Leakage notwendig macht.
 - Ein Nebeneinander von Mengensystemen, wie dem EU-Emissionshandel, und Preissystemen, wie eine CO₂-Steuer oder ein Mindestpreis, würde zu Ineffizienzen auf jeder Ebene führen (global, europäisch, national). Dies würde die Ausrichtung auf kosteneffiziente Zielerreichung verhindern und sollte deshalb nicht weiterverfolgt werden.
 - Eine nationale Steuer nur auf Energieträger für Sektoren außerhalb des EU-ETS müsste in ihrer Steuerungswirkung und Ausgestaltung geprüft werden.

Beiträge der deutschen chemischen Industrie zum Klimaschutz

Entwicklung von Produktion, Energieverbrauch und Treibhausgasemissionen
(energiebedingte CO₂- und N₂O-Emissionen)



Die Effizienzsteigerungen der Vergangenheit sind ein früher Beitrag der Chemie zum Klimaschutz und lassen sich nicht im gleichen Umfang wiederholen. Zukünftige Minderungspotenziale werden kleiner und wirtschaftlich aufwändiger zu realisieren sein.