



ECKPUNKTE

ZUM THEMA „CO₂-BEPREISUNG“

*Beschlossen vom Plenum der
Handelskammer Hamburg am 5. September 2019*

I. Ausgangslage

Im Rahmen des Klimaschutzplans 2050 hat sich Deutschland ehrgeizige Ziele gesetzt: eine Reduzierung der Treibhausgasemissionen um 40 Prozent bis 2020, um 55 Prozent bis 2030 und um 80 bis 95 Prozent bis 2050 (gegenüber 1990). Für das Jahr 2030 hat die Bundesregierung zudem Sektor-Ziele für die Bereiche Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr und Landwirtschaft formuliert.

Rechtliche Bindung entfalten allerdings nur die Beschlüsse der EU: Sie hat sich im Rahmen des Kyoto-Protokolls und des Pariser Klimaschutzabkommens verpflichtet, ihre Gesamtemissionen bis 2020 um mindestens 20 Prozent und bis 2030 um mindestens 40 Prozent (gegenüber 1990) zu reduzieren. Für die Sektoren, die dem europäischen Emissionshandelssystem (ETS) unterliegen, wurde dabei eine Treibhausgasreduzierung von 43 Prozent bis 2030 im Vergleich zu 2005 festgelegt.

Im Rahmen der Lastenteilung für die nicht unter den ETS fallenden Sektoren ist Deutschland zur Reduktion von Treibhausgasen um 14 Prozent bis 2020 und um 38 Prozent bis 2030 (gegenüber 2005) verpflichtet. Dabei wird das Ziel für 2020 in den Nicht-ETS-Sektoren voraussichtlich verfehlt, was in den Folgejahren zu Strafzahlungen in zweistelliger Milliardenhöhe führen würde. Für die Erreichung des Ziels für 2030 gehen verschiedene Szenarien davon aus, dass zur Zielerreichung zusätzliche Maßnahmen ergriffen werden müssen.

Der Wirtschaftsstandort Hamburg ist geprägt durch eine große Branchenvielfalt – als Industriestandort, als Verkehrs- und Logistikkreuzung, aber auch als Hochburg für Dienstleister und Gründer. Die Metropolregion der ehemaligen Umwelthauptstadt Europas ist ein weltweit bedeutender Standort der Erneuerbaren-Energien-Branche. Die Handelskammer Hamburg ist sich der enormen Herausforderungen bewusst, die die von der Politik gesetzten und von einer großen Mehrheit der Bevölkerung unterstützten Klimaschutzziele für Wirtschaft und Gesellschaft mit sich bringen. Gleichzeitig erkennt sie die Ziele, die Notwendigkeit und die sich daraus ergebenden Chancen an, ambitionierten Klimaschutz zu betreiben und die Debatte um neue klimapolitische Instrumente zu führen.

Gegenstand dieser Debatte sind neben ordnungsrechtlichen Vorgaben, Förderinstrumenten sowie Informations- und Beratungsangeboten vor allem verschieden ausgestaltete CO₂-Bepreisungsmodelle. Im Rahmen des Eckpunktepapiers „Energiepolitische Forderungen an die

neue Bundesregierung“¹ wurde vom Handelskammer-Plenum am 1. Februar 2018 einstimmig folgende Empfehlung an die Koalitionsparteien der neu zu bildenden Bundesregierung beschlossen (Auszug aus der Langfassung):

Von zentraler Bedeutung für eine technologieoffene und wettbewerblich gestaltete Energiewende ist ein wirksames CO₂-Preissignal: Die jeweilige Klimabelastung einschliesslich aller volkswirtschaftlichen Kosten muss die Preise bestimmen (CO₂-Mindestpreise oder CO₂-Steuer). In diesem Rahmen sollte technologieoffener Wettbewerb herrschen. Neuere Technologien, die zudem netzdienliche, schnell regelbare Residuallastfähigkeit garantieren, erhalten bis zur vollen Wettbewerbsfähigkeit eine Anfangsförderung, so z. B. die Geothermie für den Wärmesektor und Wasserstoff/Brennstoffzelle für den Verkehrssektor.

II. Leitlinien

Auf Basis dieser grundsätzlichen Positionierung wurde in der Sitzung des Energieausschusses am 11. April 2019 eine Projektgruppe eingesetzt. Zur Mitarbeit wurden die Mitglieder der Ausschüsse für Hafen & Schifffahrt, Handel, Industrie, Steuer- und Finanzpolitik, Umwelt, Verkehr sowie Wirtschaftspolitik und Mittelstand eingeladen. Die Projektgruppe hat sich in monatlichen Sitzungen mit Experten ausgetauscht und in einem ersten Schritt auf Basis eines Entwurfs des DIHK folgende Leitlinien² für die Einführung von Instrumenten zur CO₂-Bepreisung erarbeitet, die dann vom HK-Präsidium am 23. Mai und nach Zustimmung der Vorsitzenden der o. g. Ausschüsse³ einstimmig beschlossen wurden:

1. Rechtsunsicherheit vermeiden: Bei allen Instrumenten in der engeren Wahl müssen verfassungs- oder beihilferechtliche Rechtsunsicherheiten für Unternehmen ausgeschlossen werden. Sie müssen daher intensiv und aus langfristiger Perspektive auf ihre Vereinbarkeit mit nationalem und europäischem Recht geprüft werden.

¹ <https://www.hk24.de/blob/hhik24/produktmarken/interessenvertretung/wirtschaft-politik/energiethemen/3972510/9905f9d5b0d61a973ec63b440e5aaf5c/Eckpunktepapier-Energiepolitische-Forderungen-data.pdf>

² Zusammenfassung.

³ Vom Vorsitzenden des Ausschusses für Industrie liegt kein Votum vor.

2. Einfachheit, Effektivität und Effizienz prüfen: Es sollte zunächst geprüft werden, ob eine CO₂-Bepreisung hinsichtlich Effektivität und Effizienz gegenüber der Anpassung bestehender Politikmaßnahmen das bessere Instrument ist. Voraussetzung für neue Instrumente sollte sein, dass sie die Zielerreichung effektiv, kosteneffizient und möglichst einfach sicherstellen.

3. Ökonomische Folgen abschätzen: Vor der Einführung neuer Instrumente sollten die ökonomischen Auswirkungen im Rahmen einer Folgenabschätzung sowie die Wechselwirkungen mit bestehenden oder bereits geplanten Instrumenten kurzfristig, aber sorgfältig geprüft und geklärt werden. Dazu gehört, dass Auswirkungen auf verschiedene Branchen und Unternehmensgrößen untersucht werden.

4. Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts beachten: Neue Instrumente sollten die Wirtschaft unter dem Strich nicht weiter belasten. Für im internationalen Wettbewerb stehende Unternehmen (Abgrenzungskriterien gemäß der Besonderen Ausgleichsregelung des EEG) sollten zusätzliche Belastungen ausgeschlossen werden.⁴

5. Abgaben und Umlagen weiterentwickeln und entbürokratisieren: Die Einführung einer CO₂-Bepreisung sollte sich in eine grundsätzliche Weiterentwicklung und Entbürokratisierung des Abgaben- und Umlagesystems einfügen.

6. Langfristig stabile Rahmenbedingungen setzen: Um den Unternehmen Erwartungssicherheit zu geben, sollten neue Instrumente zur CO₂-Bepreisung nur mit angemessenem Vorlauf und einem für mehrere Jahren im Voraus kalkulierbaren Entwicklungspfad eingeführt werden.

⁴ Folgende Positionierung zum Thema „Deckelung energie-wendebedingter Zusatzkosten“ hat das Plenum der Handelskammer am 7. Februar 2019 beschlossen (Auszug): „Solange weltweit nicht ähnlich ambitionierte Klimaschutzanstrengungen wie in der EU unternommen werden, bedarf es weiterhin Mechanismen zum Schutz vor Carbon Leakage, d. h. vor Emissionsverlagerungen durch Standortverlagerungen in das klimapolitisch weniger ambitionierte außereuropäische Ausland. Dies sollte bei der nächsten Revision der staatlichen Umweltschutz- und Energiebeihilfen berücksichtigt werden, denn konsequenter Carbon-Leakage-Schutz ist nur erreichbar, wenn die Begrenzung der Abgabe im Rahmen des EEG auf max. 0,5 Prozent der Bruttowertschöpfung auf alle energie-wendebedingten Stromumlagen ausgeweitet wird, wobei im Rahmen einer Überprüfung darauf zu achten ist, dass dieses Supercap nur energieintensiven Unternehmen mit einer Stromintensität von mindestens 20 Prozent, die mit ihren Produkten im internationalen Wettbewerb stehen, gewährt wird.“

7. Auch Nicht-ETS-Sektoren in den Blick nehmen: Neben der Weiterentwicklung des ETS-Handels-systems zur Erreichung der Pariser Klimaschutzvereinbarungen sind ergänzende nationale Maßnahmen zur Steuerung des deutschen Kohleausstiegs und insbesondere die Nicht-ETS-Sektoren in den Blick zu nehmen. Für den ETS-Bereich sollte auch eine ausreichende Preisuntergrenze Teil einer umfassenden Prüfung zukünftiger CO₂-Bepreisung sein und nicht von vornherein ausgeschlossen werden. In diesem Zusammenhang ist darauf zu achten, dass nicht zwei Instrumente mit kumulierender Wirkung zum Einsatz kommen.

III. Positionierung

Aufbauend auf die Abschnitte I. und II. hat die Projektgruppe Vorschläge für eine Positionierung der Handelskammer erarbeitet. Diese wurden im Rahmen einer gemeinsamen Sitzung der o.g. Ausschüsse, zu denen ergänzend die Mitglieder des Ausschusses für gesellschaftliche Verantwortung und für Stadtentwicklung und Immobilienwirtschaft eingeladen wurden, vorgestellt und diskutiert. Mit Zustimmung von neun Vorsitzenden der befassten zehn Ausschüsse⁵ hat das Präsidium im Umlaufverfahren und schließlich das Plenum am 5. September mit sehr großer Mehrheit die folgende Positionierung beschlossen:

1. Einführung einer CO₂-Komponente in der Energiesteuer

Die Handelskammer Hamburg spricht sich im Verbund mit anderen Instrumenten („Policy-Mix“) für die schnellstmögliche Einführung einer CO₂-Komponente in der Energiesteuer im Verkehrs- und Gebäudesektor aus, die zunächst lediglich die Höhe eines mittleren zweistelligen Euro-Betrags pro Tonne CO₂ haben sollte. Diese Komponente sollte in den Folgejahren schrittweise angehoben werden, um im Jahr 2030 sowohl eine hinreichende Lenkungswirkung zur Erreichung der deutschen Klimaziele, als auch eine Internalisierung der Klimakosten zu erreichen. Hierbei ist die Inflation (Steigerung der Klimakosten) unbedingt zu berücksichtigen. Damit eine CO₂-Komponente ihre volle Lenkungswirkung entfalten kann, bedarf es unter Umständen auch ordnungsrechtlicher Anpassungen (z. B. hinsichtlich des Mieter-Vermieter-Dilemmas). Die Handelskammer Hamburg ist sich der großen Herausforderungen der damit einhergehenden

⁵ Vom Vorsitzenden des Ausschusses für Industrie liegt kein Votum vor.

Veränderungen für die Unternehmen bewusst, erkennt aber zugleich auch die sich ergebenden Chancen für den notwendigen Strukturwandel an.

2. Einführung einer CO₂-Bepreisung in der Landwirtschaft

Der Sektor der Landwirtschaft sollte ebenso analog zum Gebäude- und Verkehrssektor von der CO₂-Komponente der Energiesteuer betroffen sein, wobei eine europäische Lösung im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik angestrebt werden sollte. Zudem sollten die Emissionen aus nicht-energetischen Quellen bei der CO₂-Bepreisung berücksichtigt werden. Klimaschutzende Lieferketten, Produktgruppen und Herstellungsverfahren sollten wirtschaftlich deutlich vorteilhaft sein. Dabei sollten auch die Möglichkeiten zur Aufnahme und Speicherung von CO₂ („CO₂-Senken“) berücksichtigt werden.

3. Rückverteilung und flankierende Maßnahmen

Die Erhebung einer CO₂-Steuer-Komponente sollte – unter Beibehaltung der geltenden Entlastungsmöglichkeiten – aufkommensneutral sein. Dabei müssen Rückerstattungsmaßnahmen der engeren Wahl verfassungs- und beihilferechtlich klar rechtssicher darlegbar sein. Wie in anderen Ländern sollte zunächst die Stromsteuer auf das europarechtlich zulässige Mindestmaß gesenkt werden. Ein Teil der zusätzlichen Steuereinnahmen sollte zudem in Form einer Klimaprämie an die Bürger zurückfließen, um die regressive Wirkung abzumildern. Um die Akzeptanz sicherzustellen, sollte besonders darauf geachtet werden, dass die Schere der Verteilung der verfügbaren Haushaltseinkommen dadurch nicht weiter auseinandergeht. Analog dazu sollte es einen Rückerstattungsmechanismus für Betriebe geben, z. B. über die Arbeitgeberanteile an der Sozialversicherung oder die Entlastung bei den Strompreisen durch Senkung und Umfinanzierung der EEG-Umlage unter Beachtung des europarechtlichen Rahmens. Dadurch würde auch die Sektorkopplung unterstützt, zum Beispiel die Nutzung von Wärmepumpen oder Elektrofahrzeugen. Im Rahmen der Rückerstattung müssen deutliche Anreize gesetzt werden, die CO₂ Emissionen zu reduzieren und es ist darauf zu achten, dass die erforderlichen nachhaltig erzeugten Strommengen auch zur Verfügung gestellt werden. In Ergänzung dazu bedarf es weiterer flankierender Maßnahmen, wie z. B. Förderprogramme, die die Reduktion von CO₂-Emissionen unterstützen, oder für Pendler.

4. Stärkung, aber nicht Ausweitung des bestehenden Emissionshandelssystems

In der Energiewirtschaft und der Industrie sollte die bestehende CO₂-Bepreisung über eine weitere Stärkung des Europäischen Emissionshandels (EU-ETS) ausgebaut werden.⁶ Oberste Priorität haben hier die Löschung unbenutzter Zertifikate und die Ambitionssteigerung beim gesamtwirtschaftlichen europäischen Klimaschutzziel. Auch eine ausreichende Preisuntergrenze sollte Teil einer umfassenden Prüfung sein, auf langfristige Planbarkeit der Unternehmen abgestellt und nicht von vornherein ausgeschlossen werden. Für die Bereiche Verkehr und Gebäude ist der Emissionshandel jedoch keine sinnvolle Variante einer CO₂-Bepreisung, da aufgrund von EU-rechtlichen Hürden eine kurzfristige Umsetzung derzeit nicht möglich ist (Verkehr), die Preiselastizität zu niedrig ist und sie außerdem beim gegenwärtigen Preisniveau keine ausreichende Lenkungswirkung hätte.

⁶ Solange weltweit nicht ähnlich ambitionierte Klimaschutzanstrengungen wie in der EU unternommen werden, bedarf es weiterhin Mechanismen zum Schutz vor Carbon Leakage, d. h. vor Emissionsverlagerungen durch Standortverlagerungen in das klimapolitisch weniger ambitionierte außereuropäische Ausland, vgl. Fußnote 4., Plenumsbeschluss der HK Hamburg vom 7.2.2019.

Herausgeber:

Handelskammer Hamburg | Adolphsplatz 1 | 20457 Hamburg

Postfach 11 14 49 | 20414 Hamburg | Telefon 040 36138-138

Fax 040 36138-401 | service@hk24.de | www.hk24.de

Autoren: Sebastian Averdung und Tobias Knahl für die Projektgruppe CO₂-Bepreisung

Titelbild: ©j-mel - stock.adobe.com

Dank gebührt allen engagierten Unternehmerinnen und Unternehmern
sowie allen Beteiligten in den Geschäftsbereichen der Handelskammer
Hamburg für ihre Mitwirkung bei der Entstehung dieses Eckpunktepapiers.

Herstellung: Wertdruck GmbH & Co. KG

September 2019