

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Wirtschaft und Energie

Zur Vorlage: Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN, Weichen für die ökologische Modernisie-
rung der Wirtschaft stellen – Chancen des Klima-
schutzes nutzen, BT-Drucksache. 18/8877

Stellungnahme

Ansprechpartner:

Esther Chrischilles

Kontakt Daten Ansprechpartner

Esther Chrischilles

Telefon: 030 27877-102

E-Mail: chrischilles@iwkoeln.de

Institut der deutschen Wirtschaft Köln
Georgenstraße 22
10117 Köln

Mit einem Klimaschutzabkommen, das wie zuletzt in Paris den wichtigsten Emittenten das Bekenntnis zu verbindlichen Klimaschutzzielen abgerungen hat, ist ein großer Fortschritt für einen wirksamen Klimaschutz gelungen. Die Anforderungen des Klimawandels an unser Wirtschaften bestimmt in der EU, aber gerade auch in Deutschland seit langem den politischen Diskurs und haben dazu geführt, dass Deutschland in Sachen Klimaschutz eine Vorreiterrolle eingenommen hat. Das Institut der deutschen Wirtschaft Köln unterstützt eine ambitionierte Klimapolitik ausdrücklich, sofern sie der Maßgabe der Verhältnismäßigkeit, Effizienz und Effektivität folgt. Dazu sind bei allen klimapolitischen Maßnahmen folgende fünf Grundprinzipien, die zunächst zusammenfassend und dann ausführlicher erläutert werden, zu beachten:

- 1) Die ökonomischen Eigenschaften des Klimaschutzes erfordern stets eine globale Anschlussfähigkeit von nationalen Maßnahmen.
- 2) Gerade durch die Größe der Herausforderung muss auf einen effizienten Mitteleinsatz zur Erreichung der Ziele geachtet werden – das erfordert prioritär marktwirtschaftliche Instrumente der Umweltpolitik und deren Konsistenz.
- 3) Effizienz und Anschlussfähigkeit bei Klimaschutz erfordern einen Einklang von wirtschaftlicher Entwicklung und ökologischen Zielen. Die Industrie ist dabei ein zentraler Partner, deren Wettbewerbsbedingungen nicht weiter verschlechtert werden dürfen.
- 4) Die Förderung von erneuerbaren Energien ist ein gutes Beispiel für eine solche staatliche Übersteuerung. Die Einhegung vergangener Fehlallokationen und eine konsequente Orientierung an marktwirtschaftlichen Prinzipien beim weiteren Ausbau als zentrales Element der Energiewende sind richtig und notwendig.
- 5) Von einer Mikroregulierung, bei der staatliche Vorgaben dezentrale Suchprozesse ersetzen, sollte nach allen Möglichkeiten Abstand genommen werden. Für Innovation und Modernisierung ist Wettbewerb zwingend erforderlich.

1) Die Ökonomie des Klimaschutzes anerkennen

Klimaschutz ist **eine globale Herausforderung**. Für das Klima ist es unerheblich, wer ein Treibhausgas wo emittiert. Es ist die globale Emissionsmenge, die über die Folgen unseres Handelns für das Weltklima entscheidet. Daher kann Klimaschutz nur in einer gemeinsamen Anstrengung der Emittenten umgesetzt werden. Regionale Insellösungen mit scharfen Klimaschutzregeln können das Problem daher nur mildern, aber niemals lösen. Europäischer und nationaler Klimaschutz ist nur dann effektiv, wenn andere Länder darin ein nachahmenswertes Modell sehen.

Die wesentliche ökonomische Eigenschaft des Klimaschutzes ist und bleibt die eines **klassischen öffentlichen Gutes**. Kein Land kann bisher dazu gezwungen werden, einen Kostenbeitrag zu seiner Bereitstellung zu leisten – gleichwohl profitiert es vollumfänglich von den Anstrengungen anderer. Mit anderen Worten liegt das ökonomische Grundproblem der internationalen Klimapolitik darin, dass es für ein Land wirtschaftlich vorteilhafter ist, wenn andere die Lasten des Klimaschutzes schultern.

Mit dem in Paris erzielten Abkommen ist ein wichtiges Bekenntnis zu einer konzertierten Klimaschutzstrategie erfolgt. Da aber die Ambitionsniveaus auch im Pariser Abkommen unterschiedlich sind, ist bei der nationalen Umsetzung weiterhin darauf zu achten, dass Klimapolitik mit Augenmaß vorgeht. Klimaschutz muss auch ökonomisch tragfähig und damit nachahmenswert

sein, um die benötigte globale Handlungsdynamik zu erreichen. Mit Blick auf die Regionen, in denen zukünftig die größten Zuwächse an Emissionstätigkeiten zu erwarten sind, müssen dazu vor allem die wirtschaftliche Entwicklung und ökologische Ziele in Einklang gebracht werden. Das gilt für Deutschland, das sich als Blaupause für eine klimaschonende Wirtschaftsweise verstanden wissen will und gleichzeitigen industriell geprägt ist, in besonderem Maße.

2) Klimaschutz muss am Leitbild der Kosteneffizienz ausgerichtet werden

Bei der Gestaltung nationaler Klimapolitik gilt es stets ein Gleichgewicht zu finden zwischen dem Anspruch klimapolitisch einerseits eine Vorreiterposition einzunehmen und Wettbewerbsnachteile durch standortspezifische Mehrbelastungen zu vermeiden. Nur wenn dieses Gleichgewicht gewahrt ist, kann eine Vorreiterposition – im Sinne eines übertragbaren Modells – gelingen.

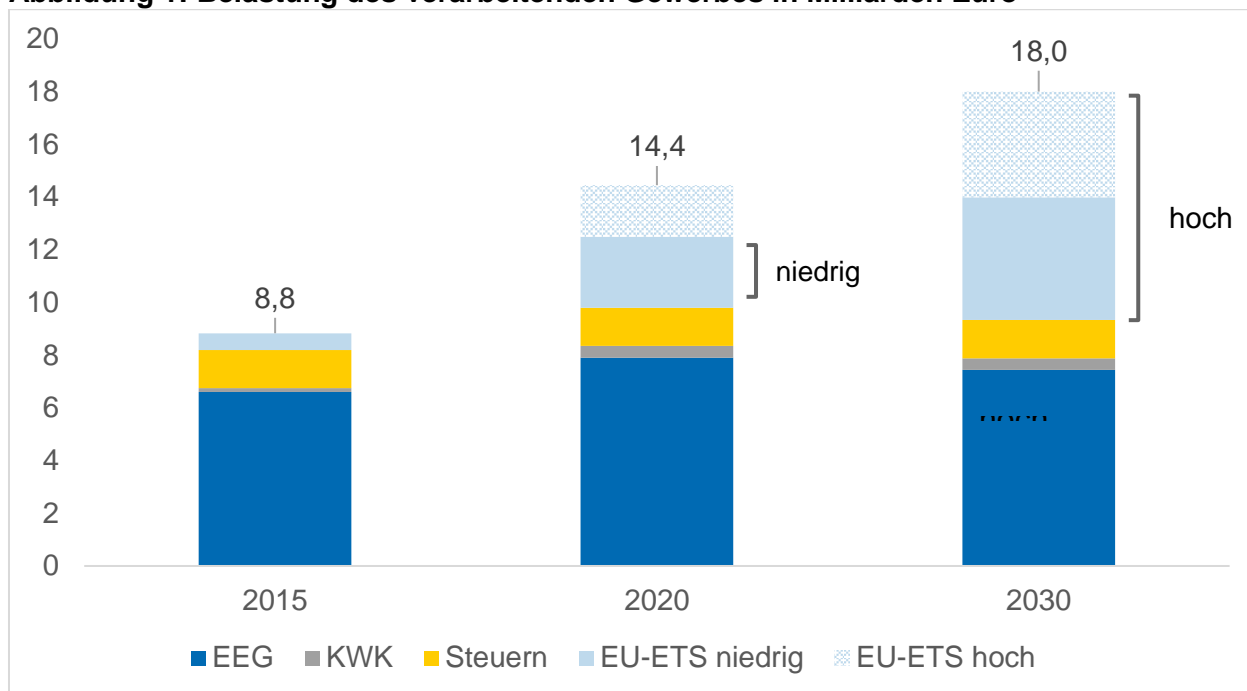
Dazu muss Klimapolitik von dem **Leitbild der Kosteneffizienz** geprägt sein. Im Sinne einer Verhältnismäßigkeit des Aufwandes von Mitteln sollten Klimaschutzmaßnahmen auch national dort erfolgen, wo sie am günstigsten sind. Eine solche Vorgabe gibt generell **marktwirtschaftlichen Mitteln**, die einen Ausgleich von Grenzkosten der Emissionsvermeidung erwirken, den Vorzug. Ordnungsrechtliche Instrumente hingegen sollten nur sparsam und als letzte Möglichkeit genutzt werden. Sogenannte „Command and Control“ Instrumente arbeiten in der Regel mit Verhaltensvorschriften, die den wirtschaftlichen Entscheidungsspielraum unmittelbar einschränken und individuelle Reduktionskosten weitestgehend unberücksichtigt lassen. Da der Regulator keine vollständigen Informationen über individuelle Grenzvermeidungskosten hat, führt die Umsetzung eines Minderungsziels über Vorschriften und Mikroregulierung in der Regel zu höheren Gesamtkosten. Aber auch im Sinne der marktwirtschaftlich orientierten Grundordnung gilt in der Regel das Subsidiaritätsprinzip. Bei politischen Eingriffen, soweit sie erforderlich sind, soll ein **höchstmöglicher Freiheitsgrad individueller Anpassung** gewährleistet werden. Im Sinne der Kosteneffizienz und systemisch sind daher Instrumente zu favorisieren, die Problemlösungen über individuelle Entscheidungen herbeiführen.

Nicht nur die Wahl des einzelnen Instruments ist für die Kosteneffizienz entscheidend, sondern auch die **Kohärenz der einzelnen Instrumente** zueinander. Dabei ist maßgeblich, dass mit dem europäischen Emissionshandel (ETS) die Emissionen der Energiewirtschaft, aber auch der Industrie bereits reguliert sind. Über Verbesserungen im ETS selbst wird für die Zeit nach 2020 bereits intensiv auf europäischer Ebene gerungen. Genau an dieser Stelle sind Veränderungen im Ambitionsniveau für diese Sektoren auch richtig adressiert. Die Überschneidungen und Doppelregulierungen gerade im Bereich der Stromerzeugung, wie beispielsweise durch das EEG, das KWKG oder sogar der Stromsteuer, haben dazu geführt, dass

- Die eigentlichen Klimaschutzwirkungen der nationalen Instrumente konterkariert
- die Kosten zur Einhaltung des ETS-Caps erhöht und
- die unilateralen Belastungen für im Wettbewerb stehende Unternehmen angehoben werden.

In der Folge bestehen einseitige Belastungen – heute und in der Zukunft – für die Industrie insgesamt, die vor allem außerhalb des Emissionshandels entstehen und so auch den Spielraum für die Stärkung des eigentlichen Leitinstrumentes weiter verkleinert (Abbildung 1).

Abbildung 1: Belastung des verarbeitenden Gewerbes in Milliarden Euro



EU-ETS niedrig: 15€ in 2020 und 30€ in 2030; EU-ETS hoch: 25€ in 2020 und 40€ in 2030

Quelle: IW Köln

Die Forderung lautet daher, überschneidende Instrumente in den vom ETS regulierten Bereichen sukzessive zu entschlacken. Forderungen nach einem Kohleausstieg, unkontrollierte Förderung von erneuerbaren Energien oder sonstigen Auflagen, die vorwegnehmen, auf welchem Wege und mit welcher Technologie Emissionen im Geltungsbereich des ETS eingespart werden sollen, stehen einem effizienten Klimaschutz grundsätzlich entgegen.

Auch jenseits der vom ETS erfassten Bereiche sollte möglichst auf Mikroregulierung, Vorgaben und Technologievorfestlegungen verzichtet werden. Eine tragfähige ökologische Modernisierung kann nicht in den Köpfen des Gesetzgebers abschließend erdacht werden kann. Sie muss vielmehr das Ergebnis eines offenen Suchprozesses sein, der sich an Prinzipien und Anreizen orientiert, und nicht durch politisch gewünschte Lösungen ersetzt wird.

3) Die Industrie muss Partner der Energiewende bleiben können

Für einen Einklang von Klimaschutzambitionen und ökonomischer Tragfähigkeit bleibt es von essenzieller Bedeutung, die Wettbewerbspositionen der hiesigen Industrie, die in besonderem Maße auf Energie als Inputfaktor angewiesen ist, nicht weiter zu verschlechtern. Sie ist in vielfacher Hinsicht der Motor für neue Technologien, neue Produkte und Geschäftsmodelle und damit Teil einer ökologischen Modernisierung. Tragfähige und tradierte Industriezweige dürften nicht gegen neue und vornehmlich durch Förderung entstehende Märkte ausgespielt werden.

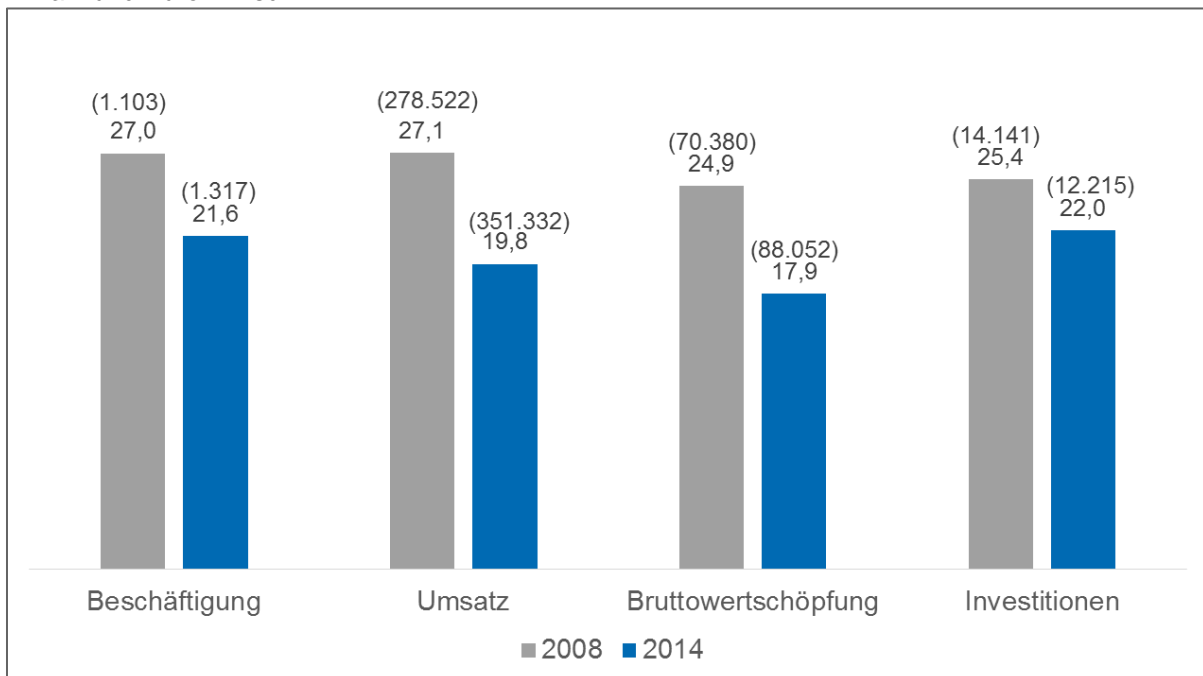
Gleichzeitig scheint aber das Investitionsklima für zukünftige Produktionskapazitäten in der Industrie durch die energiepolitischen Rahmenbedingungen gehemmt. Das zeigen immer wieder auch empirische Erhebungen, beispielsweise aus dem Jahr 2013, in dem jedes dritte große Unternehmen und jedes vierte Industrieunternehmen angab, Investitionen aufgrund der ener-

geopolitischen Rahmenbedingungen zurückzustellen. Jedes vierte große Unternehmen plant daher, Neuinvestitionen stärker im Ausland zu tätigen.

Das gilt besonders für die energieintensive Industrie. Die energieintensive Industrie (EI) stellt in Deutschland eine wichtige Grundlage geschlossener Wertschöpfungsketten und Forschungsverbünde dar. Sie beschäftigt je nach Abgrenzung in Deutschland zwischen rund 650.000 und 1,1 Millionen Menschen. In vor- und nachgelagerten Branchen dürften es mindestens noch einmal so viele sein. Auch wenn die Branche absolut gesehen gewachsen ist, ist ihre volkswirtschaftliche Bedeutung sukzessive zurückgegangen. Tätigte die energieintensive Industrie 2008 noch über ein Viertel aller Investitionen in Deutschland, sind es heute noch knapp 22 Prozent. Noch stärker zurückgegangen ist der Anteil der energieintensiven an der industriellen Wertschöpfung. Das ist nicht das einzige Anzeichen, das nahelegt, dass wir uns einen Teil des Klimaschutzes bereits durch einen strukturellen Effekt in der Industriestruktur erkaufen.

Abbildung 2: Bedeutung der energieintensiven Industrie

Anzahl und Euro in Tsd.



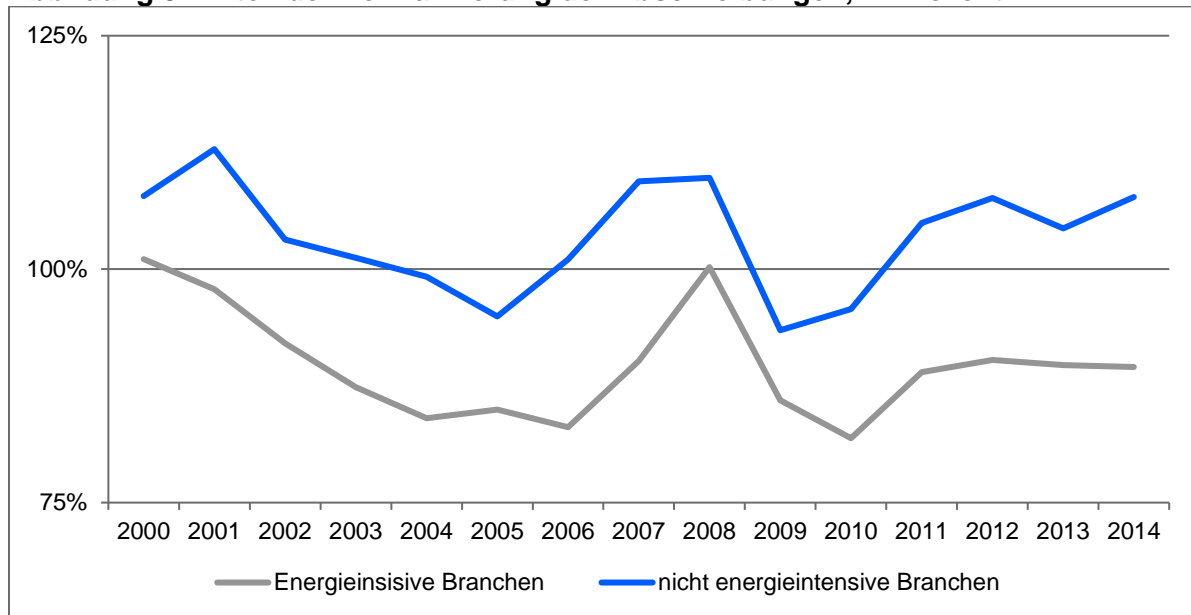
Abgrenzung der Branchen auf 3-Steller Ebene, wenn Energiekosten über drei Prozent des Bruttoproduktionswertes; Quelle: IW Köln

Ein Vergleich der Investitionen, die ein Unternehmen in seine Produktionskapazitäten steckt, mit den Abschreibungen auf den bestehenden Kapitalstock zeigt, dass energieintensive Unternehmen im Vergleich zur restlichen Industrie in den vergangenen Jahren so gut wie keine Neuinvestitionen getätigt haben. Tatsächlich haben sie nicht einmal vollumfänglich ihre Abschreibungen ersetzt.

Dass stromintensive Industrien scheinbar strukturell mit erschwerten Rahmenbedingungen zu tun haben, lässt sich auch anhand von Mikrodaten abbilden. Demnach hat sich die stromintensive Industrie zwischen 2003 und 2012 wirtschaftlich nicht so stark entwickelt wie die nicht-stromintensiven Unternehmen. Während die Bruttowertschöpfung von nicht-stromintensiven Unternehmen im Schnitt um knapp 20 Prozent gewachsen ist, haben stromintensive Unterneh-

men einen Rückgang von 12 Prozent zu verzeichnen. Auch ist bei den nicht-stromintensiven Unternehmen eine Steigerung der Exportquote um 3,8 Prozentpunkte von 16,6 auf 20,4 Prozent zu verzeichnen. Die Exportquote der stromintensiven Unternehmen stieg im gleichen Zeitraum um 3,1 Prozentpunkte von 26,8 auf zuletzt rund 29,9 Prozentpunkte. Auch wenn die Exportquote erwartungsgemäß aufgrund von Größeneffekten vom Niveau her höher ist als bei nicht-stromintensiven Unternehmen, konnten stromintensive Unternehmen insbesondere in den Jahren 2003 bis 2007 ihr Geschäft mit dem Export nicht so stark steigern wie die Vergleichsgruppe.

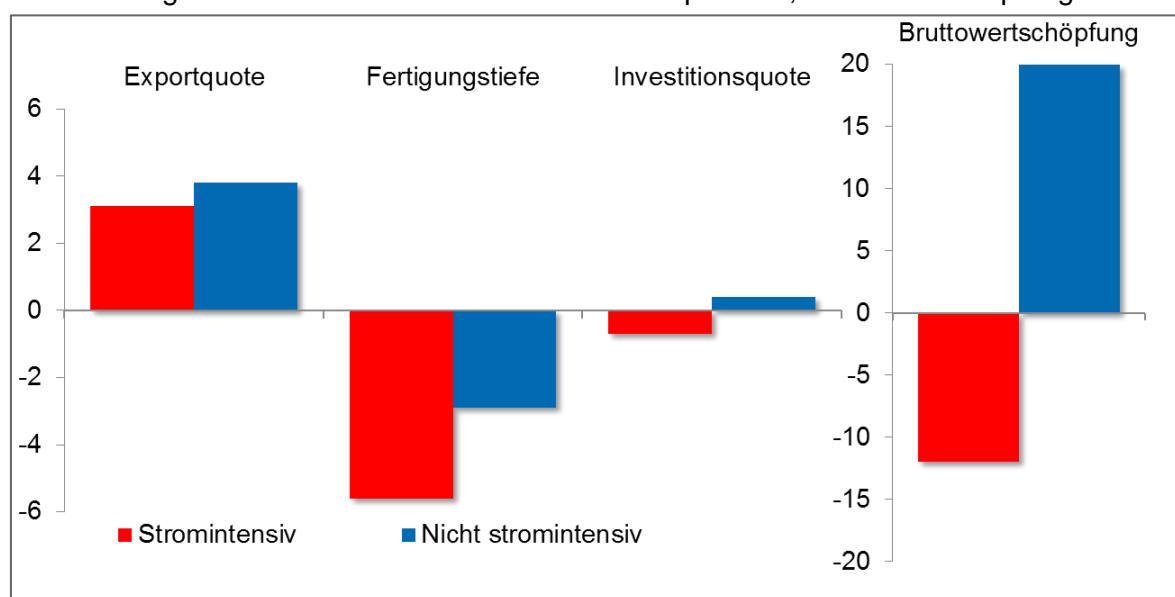
Abbildung 3: Anteil der Refinanzierung der Abschreibungen, in Prozent



Quelle: IW Köln

Abbildung 4: Wirtschaftliche Performance stromintensiver Industrie

Veränderungen zwischen 2003 und 2012 in Prozentpunkten; Bruttowertschöpfung in Prozent



Quelle: IW Köln

Für die unterschiedliche Entwicklung der betrachteten Aktivitätsgrößen wie Exporte, Investitionen, Wertschöpfung oder auch Fertigungstiefe, stellen Stromkosten zweifelsohne keine ausschließliche Erklärung dar. Jede Entwicklung ist multikausal und der spezifische Einfluss von Stromkosten bedarf weiterer ökonomischer Analysen. Aufgrund der Bedeutung des Faktors Elektrizität für die betrachtete Unternehmensgruppe kann jedoch davon ausgegangen werden, dass die bisherige Entwicklung der Endabnehmerpreise für Strom sowie die absehbaren weiteren Kostenwirkungen des EEGs zu deren wirtschaftlicher Entwicklung beziehungsweise Investitionsentscheidungen wesentlich beigetragen haben.

Bei der Betonung der Stärkung von Zukunftsmärkten muss beachtet werden, dass nicht nur die Industrie insgesamt, sondern auch die EI ein wichtiger Partner der Energiewende sind. Sie sind ein wichtiger Nachfrager auf den sogenannten Umweltschutzmärkten.

Darüber hinaus werden in der politisch avisierten Energiezukunft zwar weniger fossile Rohstoffe gebraucht. Für den Bau erneuerbarer Energien Anlagen selbst aber fallen Masserohstoffe, Metalle und andere Rohstoffe an, die auch aus den klassischen Industriesparten heraus bedient werden. Es ist insofern nicht die Existenz der industriellen Produktion, die in Zukunft in Frage gestellt wird, sondern lediglich deren Standort. In Anbetracht der Tatsache, dass Deutschland deutlich geringere produktionspezifische CO₂-Emissionen hat als andere Länder, bleibt die Vermeidung von Carbon und Investment Leakage eine wichtige Kernforderung.

4) Die Energiewende muss jenseits des EEG gedacht werden

Die Forderung, die Ausbaumengen bei erneuerbaren nicht zu bremsen, würden die oben genannten Kriterien für eine effiziente und effektive Klimapolitik konterkarieren. Zum einen bestehen durch das EEG weiterhin Überschneidungen zum Emissionshandel als klimapolitisches Leitinstrument. Damit entstehen unilateral erhebliche Belastungen, die verstärkt außerhalb der klimapolitischen Argumentation ihre Rechtfertigung finden müssen. Allein das Kostenargument spricht für eine wirksamere Steuerung des EEGs. Selbst nach der jüngsten Reform prognostiziert das IW Köln, dass die Kosten bis 2020 weiter ansteigen, auch dann, wenn die teuren Anlagen bereits aus der Förderung fallen.

Die gesamten Förderkosten des EEGs steigen in einem optimistischen und pessimistischen Szenario von derzeit 23,1 Milliarden Euro pro Jahr (2016) bis 2025 auf zwischen 24,8 und 32,9 Milliarden Euro pro Jahr an. Die dargestellten Effekte schlagen sich entsprechend in der Entwicklung der EEG-Umlage nieder – sie steigt unter den hier zugrunde gelegten Annahmen auf 7,5 bis 9,7 Cent je Kilowattstunde im Jahr 2020 und 7,5 bis 10,02 Cent bis 2025.

Den stärksten Einfluss auf die Förderkosten hat das Strompreisniveau, dessen Entwicklung kaum vorhersehbar ist. Die damit verbundene Unsicherheit stellt das maßgebliche Risiko der bisherigen Förderpraxis dar. Daraus ergibt sich zum einen, dass die beeinflussbaren Förderbedingungen noch weiter zu verbessern sind, wie z.B. durch eine wirksame Mengenkontrolle in allen Segmenten und ein effizientes Ausschreibungsdesign, das technologieoffen sein sollte. Anlagenbetreiber erneuerbarer Energien müssen außerdem zunehmend an sämtlichen Markttricksen beteiligt werden.

Zudem muss bereits ein Ausstiegspfad aus der Förderung skizziert werden, um Planungssicherheit zu generieren. Gleichzeitig müssen die Rahmenbedingungen auf der Erlösseite im Strommarkt so ausgestaltet werden, dass sie adäquat verschiedene Wertigkeiten des Stroms abbilden. Diese Wertigkeiten verändern sich in einem regenerativ geprägten Marktumfeld. Nur ein langfristig wettbewerblicher Markt schafft die notwendige Planungssicherheit und mindert Investitionshemmnisse, die durch das Risiko wiederkehrender regulatorischer Eingriffe entstehen. Dazu ist die Gestaltung von klugen Regeln notwendig und sollte Vorrang vor der Forderung nach festen Technologiepfaden haben.

5) Ökologische Modernisierung und Innovationen brauchen Wettbewerb und Planungssicherheit

Die Energiewende stellt nicht nur das Stromsystem vor umfangreiche Herausforderungen, die sich in zwei generelle Aufgaben zusammenfassen lassen. Zum einen sind Innovationen zwingend, die beispielsweise die Preise für erneuerbare Energien senken, ihre Steuerbarkeit erhöhen und Speicher- oder Ausgleichsmöglichkeiten verbessern. Zum anderen wird eine möglichst hohe Effizienz benötigt, um die Ziele der Energiewende zu angemessenen Preisen zu erreichen. Eine überteuerte Energiewende ist nicht tragbar. Gut funktionierende Marktregeln können auch dazu beitragen, dass auch angrenzende Sektoren sukzessive auf Elektrizität umgestellt werden.

Wettbewerb um die besten Ideen und die günstigsten Lösungen bietet Anreize für Verbesserungen, die für eine erfolgreiche Energiewende benötigt werden. Ohne Wettbewerb lassen sich technologische Lösungen zwar konzipieren. Für ihre innovative und effiziente Umsetzung sind wettbewerbliche Strukturen jedoch zwingend notwendig. Mit anderen Worten: Eine erfolgreiche Energiewende wird es nur im Wettbewerb geben.

Die Forderung nach einer Planungssicherheit bezüglich der ökologischen Grundausrichtungen unserer Gesellschaft ist richtig. Planungssicherheit wird aber nicht über eine Fülle von Einzelregulierungen und Vorfestlegungen herbeigeführt. Sie funktioniert indes über marktwirtschaftlich orientierte Umweltpolitik, die bei der Umsetzung und beim Ideenreichtum einen größtmöglichen Spielraum lässt und – gerade weil sie nicht kleinteilig ist – die Risiken von kurzfristigen polit-ökonomisch motivierten Korrekturen und damit Fehlinvestitionen minimiert.