

Klimaschutz effizient und wirksam gestalten, auf nationaler Ebene beginnen

DIHK-Positionspapier zum Klimaschutz II

Vorbemerkung: Dieses Papier ergänzt das erste Positionspapier zum Klimaschutz¹ und die wirtschaftspolitischen Positionen² der DIHK. Die entsprechenden Bezüge sind erwähnt.

Inhalt

Ausgangslage: Das Weltklima wird nur global geschützt

Wir schlagen vor:

Klimaschutz aktiv international abstimmen und das nationale Klimaschutzziel konditionieren

Wirkungsvoller Carbon-Leakage-Schutz als Ergänzung des Emissionshandelssystems

Emissionshandel dynamisch anpassen, Parallelinstrumente abbauen

Zwischen- und Sektorziele beim Klimaschutz: informativ statt regulatorisch

Einbezug internationaler Zertifikate in die nationale Klimapolitik: Potenziale nutzen

EEG-Reform für Ausstieg aus ineffizienter Förderung nutzen

Kreislaufwirtschaft zum Erreichen der Klimaziele nutzen

Steuerung und Monitoring beim Klimaschutz besser aufstellen

Ausgangslage: Das Weltklima wird nur global geschützt³

Die EU ist die drittgrößte Volkswirtschaft der Welt und hat einen Anteil von sechs Prozent an den globalen Treibhausgasemissionen (THG). Als größte Volkswirtschaft der

¹ DIHK-Positionspapier zum Klimaschutz auf der Basis der Studie „Neue Wege für die Energiewende („Plan B“)“: Klimaschutz effizienter erreichen, international abstimmen, Beschluss der DIHK-Vollversammlung vom 27.11.2025.

² Wirtschaftspolitische Positionen der DIHK, Beschluss der DIHK-Vollversammlung vom 04.12.2024.

³ Wirtschaftspolitische Positionen 2024, S. 47.

EU hat Deutschland einen Anteil von deutlich unter zwei Prozent an den globalen Treibhausgasemissionen. Mit der fortschreitenden Dekarbonisierung sinken die Anteile von Deutschland und der EU an den THG-Emissionen und die Relevanz der deutschen und europäischen Klimapolitik für das Weltklima. Viele Länder steigern dabei noch ihre Emissionen (siehe Tabelle).

Deutschland ist Vorreiter bei den Klimaschutzzielen in der Welt. Viele Länder mit einem Netto-Null-Klimaziel streben 2050 als Zeitpunkt an. Die besonders großen Emittenten aber deutlich später (China, Indien) (siehe Tabelle).

Land	Aktuelle CO ₂ -Minderung/ -Steigerung ggü. 1990 in %	Klimaneutralitätsziel
EU 27 inkl. Deutschland	- 37	2050
Argentinien	+ 53	2050
Australien	+ 39	2050
Brasilien	+121	2050
Japan	- 17	2050
Kanada	+ 16	2050
Südafrika	+ 41	2050
Südkorea	+133	2050
Großbritannien	- 48	2050
Türkei	+232	2053
China	+395	2060
Indonesien	+424	2060
Saudi-Arabien	+280	2060
Indien	+452	2070
Mexiko	+ 46	-
USA	- 4	-
Deutschland	- 48	2045

Wir schlagen vor:

Klimaschutz aktiv international abstimmen und das nationale Klimaschutzziel konditionieren⁴

Derzeit tragen Deutschland und die EU hohe Kosten für die Reduktion der Treibhausgasemissionen (siehe DIHK-Studie „Neues Wege für die Energiepolitik („Plan B’)), profitieren aber nur wenig von vermiedenen Klimaeffekten. Wer dagegen, wie viele andere Regionen, weniger Klimaschutz betreibt, der trägt auch weniger Kosten – und profitiert von den Aufwendungen anderer, ohne dafür zu zahlen (Freeriding). Der Anreiz für einzelne Länder, das Klima zu schützen, vermindert sich dadurch, obwohl der gemeinsame Klimaschutz allen zugutekommt. Deutschland sollte sich deshalb innerhalb internationaler Gruppen wie dem Klimaclub nicht nur für einen globalen Klimaschutz einsetzen, sondern gegenüber Wettbewerbern auch gemeinsame Anstrengungen fordern.⁵

Besondere Bedeutung für die Wettbewerbssituation Deutschlands und für das Weltklima hat die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20). Die G20 sind für etwa 80 Prozent der globalen THG-Emissionen verantwortlich. Die G20 hat sich zum Klimaschutzziel von 1,5 Grad maximaler Erderwärmung bekannt. Auf dieser Basis sollte Deutschland die eigene Vorreiterrolle abhängig machen von Beiträgen der anderen G20-Mitglieder. Ein möglicher Mechanismus wäre, das eigene Emissionsbudget bindend an das Handeln anderer Akteure zu koppeln. Durch die Selbstverpflichtung, innerhalb von drei Jahren andere Länder zu mehr Klimaschutz zu bewegen und anderenfalls das nationale Klimaschutzziel um zwei Jahre oder 600 Mio. Tonnen CO₂ auszuweiten, kann ein globaler Anreiz für Klimaschutz geschaffen werden.

Wirkungsvoller Carbon-Leakage-Schutz als Ergänzung des Emissionshandelssystems⁶

Eine nationale Klimaschutzpolitik verfehlt ihr Ziel, wenn sie zu „Carbon Leakage“ und zur Verlagerung von Wertschöpfungsketten ins Ausland führt. Wenn Unternehmen mit emissionsintensiver Produktion aus Deutschland und Europa heraus ihre Produktionen in Länder mit weniger Auflagen und niedrigeren Energiekosten verlagern, wie

⁴ Bezug Klimapapier I: „Klimaziele international koordinieren“.

⁵ Wirtschaftspolitische Positionen 2024, S. 48.

⁶ Bezug Klimapapier I: „Alle Emissionen in Handelssysteme einbeziehen“.

aktuell die Chemieindustrie, ist die Folge weniger globaler Klimaschutz. Das geht gleichzeitig mit einem Verlust an Wertschöpfung und Wohlstand im Inland einher. Nationale Klimapolitik muss also mit einem wirksamen Carbon-Leakage-Schutz verbunden werden, solange sie nicht international abgestimmt ist.⁷

Der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus „CBAM“ soll als Carbon-Leakage-Schutz im Europäischen Emissionshandel (ETS) dienen. Bereits der ETS ist jedoch hochkomplex. Beim CBAM kommen weitere Berechnungs- und Nachweisschritte hinzu, sodass er seine Funktion kaum erfüllen kann. *Der CBAM ist deshalb derzeit dabei, an seiner Komplexität zu scheitern.* Die Komplexität reicht von den Berechnungen der CO₂-Emissionen in der gesamten Wertschöpfungskette über die möglichen CO₂-Besteuerungssysteme im Ausland, Benchmarks, eine Vielzahl von Standardwerten bis zu teuren und risikobehafteten Validierungsprozessen. Der CBAM sollte deshalb nicht nur regelmäßig einem Praxistest unterzogen und angepasst, sondern bei zu hohen Umsetzungskosten auch grundlegend überdacht werden.

Als Reaktion auf den CBAM haben viele Länder eigene CO₂-Bepreisungsmechanismen oder Grenzausgleichsmechanismen eingeführt – derzeit sind weltweit rund 80 verschiedene Systeme in Kraft, dabei meist mit geringerer Reichweite als in der EU. Über den Klimaklub und bilaterale Verhandlungen sollte die EU sich dafür einsetzen, dass sich Kritiker des CBAM an die CO₂-Bepreisung der EU annähern und somit die Wettbewerbssituation angleichen.

Der ETS und der CBAM sollten die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft sicherstellen. Die fehlende Entlastung für Exporte und die Umgehung des CBAM durch Verlagerung von Importen auf höhere Wertschöpfungsstufen sind allerdings Einfallsschneisen für Carbon Leakage. Wenn der CBAM die Wettbewerbsfähigkeit nicht sicherstellen kann, müssen weiter freie Zuteilungen als Carbon-Leakage-Schutz genutzt werden können. Der CBAM muss Exporte durch einen einfachen und handelspolitisch unstrittigen Mechanismus entlasten.

Der EU-ETS 1 erfährt 2028 eine wichtige Ergänzung durch den Emissionshandel 2. Dieser belastet indirekt die CO₂-Emissionen im Verkehrs- und Wärmesektor durch eine Emissionshandelspflicht der Inverkehrbringer und Überwälzung auf die Nutzer. Deutschland ist der einzige EU-Mitgliedsstaat, der bereits seit 2021 diesen Emissionshandel national betreibt. Um diese nationale Sonderlast zu beenden, ist es wichtig, dass der ETS 2 so bald wie möglich europaweit eingeführt und nicht weiter verschoben wird.

⁷ Wirtschaftspolitische Positionen 2024 S. 47.

Der ETS 2 ist bisher ohne Carbon-Leakage-Schutz ausgelegt. Im deutschen System gibt es eine funktionsfähige, wenn auch aufwendige Carbon-Leakage-Kompensation. Sie sollte vereinfacht der EU als Vorbild dienen und nicht durch ein neues zusätzliches Entlastungssystem abgelöst werden. Perspektivisch könnte dann der Emissionshandel für alle Sektoren nach dem Prinzip des ETS 2 funktionieren. Dafür müsste der CBAM aber umfassend funktionsfähig sein.

Emissionshandel dynamisch anpassen, Parallelinstrumente abbauen⁸

Der Emissionshandel ist das zentrale Instrument in der Klimapolitik. Dafür braucht er eine verlässliche Ausgestaltung. Es sollte dabei ein Marktinstrument bleiben, auch wenn damit schwankende Marktpreise einhergehen.

Der EU-ETS 1 ist grundsätzlich richtig angelegt durch die Elemente einer transparenten Versteigerung, dem Zulassen von „Banking und Borrowing“, der Kontrolle der Gesamtsumme der Zertifikate im Markt, einer Zertifikatsreserve und der Überprüfung der Wirksamkeit. Es sollte jedoch aus Sicht der Wirtschaft noch folgendes berücksichtigt werden: Wenn Carbon Leakage und damit die Verlagerung von CO₂-Emission bis zum Erreichen der Klimaneutralität nicht wirksam verhindert werden kann, weil Unternehmen abwandern oder ihre Tätigkeit in Europa einstellen aufgrund der internationalen Wettbewerbssituation, so sollte die Summe der verfügbaren Zertifikate im Markt und der Gesamtsumme bis zum Klimaneutralität erhöht werden. Diese Anpassung führt nicht zu Unsicherheit, sondern zu mehr Sicherheit und Planbarkeit im System, weil Unternehmen sich darauf verlassen können, dass ihre Kosten nicht existenziell steigen.

Wesentlich ist, dass parallel zu einer verlässlichen und wirksamen CO₂-Bepreisung Detailsteuerungen in der Energiepolitik abgebaut werden. Dazu gehören Regeln für die Energieeffizienz ebenso wie Vorgaben für Wärmeerzeugung. Auch das Vorschreiben von ökologischen Gegenleistungen bei einer Carbon-Leakage-Kompensation durch Klimaschutzinvestitionen ist grundsätzlich systemwidrig. Denn die Gegenleistungen führen zu klimapolitischen Kosten, die der Carbon-Leakage-Schutz senken will, um Wettbewerbsnachteile zu vermeiden. Der Verzicht auf Doppelsteuerungen parallel zum Emissionshandel führt unter dem Strich zu einer höheren Effizienz und Planbarkeit.

⁸ Bezug Klimapapier I: „Auflösung jahresscharfer Ziele zugunsten eines Budgetansatzes“.

Zwischen- und Sektorziele beim Klimaschutz: informatorisch statt regulatorisch⁹

Rechtlich bindende Zwischenziele im Klimaschutz gehen mit zusätzlichen Kosten zur Zielerreichung einher. So entwickelt das deutsche Klimaschutzgesetz aus dem Klimazwischenziel für 2030 sektorspezifische jahresscharfe Emissionsziele. Ergänzende Regulierungen und Nachsteuerungen werden notwendig, wie wir sie auf nationaler und EU-Ebene im Bereich Gebäude („Heizungsgesetz“) und Verkehr („Verbrenner-Aus“) sehen. Dabei gerät das eigentliche Ziel der Klimaneutralität und sein kosteneffizientes Erreichen aus dem Blick.

Ein konsequent auf das Netto-Null-Ziel ausgerichteter umfassender Emissionshandel würde zu klaren Preissignalen, sinkenden Kosten und erheblichem Bürokratieabbau führen. Dafür muss jedoch der Emissionshandel 2 umgehend eingeführt werden.

Zwischen- und Sektorziele sollten nur informatorisch im Rahmen eines Monitorings der Energiewende und Wirksamkeit des Emissionshandels eingesetzt werden.

Einbezug internationaler Zertifikate in die nationale Klimapolitik: Potenziale nutzen¹⁰

Internationale Klimaschutzprojekte sind ein Hebel, um Emissionen global ökologisch, aber auch ökonomisch effizient zu senken. Unternehmen könnten aus solchen Projekten anrechenbare Gutschriften erhalten analog zu freien Zuteilungen von Emissionszertifikaten. Führen Investitionen in Projekten außerhalb Europas verlässlich zur Reduktion von Treibhausgasen, kann einerseits mehr Klimaschutz erreicht werden. Andererseits können Technologien sowie Know-how exportiert werden.

Internationale Klimaschutzprojekte tragen ebenfalls dazu bei, den globalen Klimaschutz kostengünstig zu erreichen. Dabei müssen Kostenansätze für die dauerhafte CO₂-Kompensation kontrollierbar und wirtschaftliche Effekte realisierbar sein. Die Regeln, die derzeit für die Anerkennung internationaler Projekte im Rahmen des europäischen Emissionshandels entwickelt werden, sollten offen bleiben für potenzielle Effizienzgewinne im Klimaschutz. Die Wirtschaft vor Ort sollte sich einbringen können, z. B. durch die Auslandshandelskammern.

⁹ dito - Bezug Klimapapier I: „Auflösung jahresscharfer Ziele zugunsten eines Budgetansatzes“.

¹⁰ Bezug Klimapapier I: „Internationale Projekte bei der CO₂-Einsparung anerkennen“.

EEG-Reform für Ausstieg aus ineffizienter Förderung nutzen¹¹

Die EEG-Reform sollte genutzt werden, um den Ausstieg aus der dauerhaften Förderung von Energiewendetechnologien einzuleiten, deren Marktreife keiner Förderung mehr bedarf. Denn die Kosten der Förderung werden am Ende von allen Energieverbrauchern getragen. Zentraler Maßstab einer Förderfähigkeit sollte sein, ob eine Technologie einen kostengünstigen Beitrag zur Defossilisierung oder einer langfristigen Emissionsminderung leistet wie z.B. die Kohlenstoffspeicherung und -Nutzung.

Sofern eine Förderfähigkeit besteht, sollten Investitionsprämien Vorrang haben vor sogenannten Differenzkontrakten, wenn Anlagenbetreiber einen Direktliefervertrag mit einem Abnehmer abschließen (PPA-Verträge). Damit können Marktsignale wirken und die Kosten für die Wirtschaft gesenkt werden.

Kreislaufwirtschaft zum Erreichen der Klimaziele nutzen¹²

Die Energiewende braucht Rohstoffe. Für Energiewendetechnologien erforderliche Materialien wie z. B. Kupfer, Cobalt oder Platin stehen nicht unbegrenzt zur Verfügung. Sie sind ein wesentlicher Bestandteil der Kosten der Energiewende, ihre Knappheit kann das Erreichen der Klimaziele gefährden.

Die Kreislaufwirtschaft ist eine Möglichkeit, Ressourcen effizienter zu nutzen und Abhängigkeiten vom Ausland zu reduzieren. Indem Produkte so gestaltet werden, dass sie leicht wiederverwendet, repariert oder recycelt werden können, wird der Bedarf an neuen Materialien gesenkt. Durch den Ersatz von Primärrohstoffen durch Sekundärrohstoffe können zudem große Mengen Treibhausgase reduziert werden.

Dem Staat kann eine aktive Rolle in der Umsetzung und Weiterentwicklung der Kreislaufwirtschaft zugesprochen werden, wenn nur so Resilienz und Unabhängigkeit bei Rohstoffen gesichert werden können. Diese Maßnahmen sollten marktliche Anreize ergänzen, nicht ersetzen. Mit ihnen sollten möglichst einfache und einheitliche Qualitätsstandards für Sekundärrohstoffe geschaffen und rechtliche Hürden für ihren Einsatz abgebaut werden. Neue Regelungen sollten mit geringem Aufwand in die betriebliche Praxis integriert werden können.

¹¹ Bezug Klimapapier I: „Effizienter Klimaschutz: Staat als Rahmensetzer, nicht als Technologieleiter“.

¹² Ergänzung des Klimapapier I.

Steuerung und Monitoring beim Klimaschutz besser aufstellen¹³

Die Kosten der Klimapolitik können insgesamt dadurch verringert werden, dass die Prozesse bei der Planung und Umsetzung politischer Instrumente durch höhere Kohärenz und ein regelmäßiges Monitoring verbessert werden.

Energie-, Klima-, Wirtschafts-, Forschungs-, Verkehrs- und Baupolitik greifen beim Klimaschutz ineinander, werden aber von unterschiedlichen Ministerien verantwortet. Doppelregulierungen und Widersprüche sind die Folge. Die Entscheidungen in der Klimapolitik sollten deshalb von einem Koordinierungsgremium in Form eines Staatssekretärsausschuss unterstützt werden. Er dient zur Vorbereitung von Beschlüssen und deren Umsetzung. Der Ausschuss sollte im Kanzleramt angesiedelt sein.

Bei der Weiterentwicklung der Klima- und Energiepolitik sollte außerdem auf ein umfassendes und unabhängiges Monitoring der Energiepolitik zurückgegriffen werden können. Das Monitoring der derzeitigen Experten-Kommission sollte dafür erweitert werden um einen Vergleich der Strom- und Gaspreise in Deutschland zu den Wettbewerbern in der EU und im Ausland und einen Indikator für die Gesamtsystemkosten des nationalen Strom- und Energiesystems. Mit dem aktuellen Monitoring werden bereits Abweichungen von nationalen Klimazielen und deren Ursachen erfasst und Korrekturmaßnahmen vor allem in Bezug auf das Emissionshandelssystem eingeleitet. Die Anbindung des Monitorings an eine institutionell unabhängige Instanz – etwa an den Bundesrechnungshof – würde die Transparenz und Wirksamkeit erhöhen.

¹³ Neuer Absatz gegenüber dem Klimapapier I, Bezug ist hier die zweite Ergänzung der Plan-B-Studie.