

IHK-Position: Klimaschutz mit der bayerischen Wirtschaft¹

Die Bayerische Wirtschaft sieht sich als Verbündeter der Politik im Kampf gegen den Klimawandel. Damit die bayerische Wirtschaft wirksam zur Bekämpfung des weltweiten Klimawandels beitragen kann, muss vor Ort demonstriert werden, dass moderne Klimaschutztechnologien nicht nur technisch möglich, sondern auch kosteneffizient einsetzbar sind. Gleichzeitig sollten diese Technologien und Erfahrungen exportiert werden, um auch in anderen Ländern den Klimaschutz zu unterstützen. Deshalb wendet sich die Industrie- und Handelskammer in diesem Positionspapier mit den nachfolgenden zehn zentralen Forderungen an die Politik. Insbesondere vier Handlungsfelder sind für die bayerischen Betriebe dabei von großer Bedeutung:

Klimaschutz: Das Pariser Klimaschutzabkommen von Dezember 2015 legt zum ersten Mal das völkerrechtlich verbindliche Ziel fest, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf unter 2 °C zu begrenzen und regt die Begrenzung auf 1,5 °C an. Diese Ziele sind nur durch eine globale Minderung der Treibhausgase zu erreichen.

Klimaschutz ist für die bayerischen Unternehmen sehr wichtig. Nur im Schulterschluss mit der Wirtschaft kann effizienter Klimaschutz nachhaltig umgesetzt werden. Das „IHK-Energiewende-Barometer“ 2018 macht deutlich, dass die deutschen Unternehmen bereits viele Maßnahmen zum Klimaschutz umsetzen. Demnach investieren über 40 % der befragten Betriebe in CO₂-ärmere Wärmeerzeugung, 37% beziehen Ökostrom und rund 80% investieren in Energieeffizienzmaßnahmen. Mit rund 6 Tonnen energiebedingtem CO₂-Ausstoß pro Kopf und Jahr zählt Bayern im nationalen Vergleich zu den fortschrittlichsten Bundesländern (Bundesdurchschnitt rd. 9 Tonnen CO₂ pro Kopf und Jahr). Um das ambitionierte Ziel des „Klimaschutzprogramm Bayern 2050“, einer Reduzierung auf weniger als zwei Tonnen CO₂-Äquivalente pro Kopf und Jahr bis 2050 zu erreichen, besteht jedoch weiterhin hoher Handlungsbedarf.

Anpassung an den Klimawandel: Erste Folgen des Klimawandels - beispielsweise durch Extremwetterereignisse - führen bei bayerischen Wirtschaftsbranchen bereits heute zu spürbaren Veränderungen. Hochwasserereignisse, langanhaltende Trockenperioden oder eine Verschiebung der Jahreszeiten zwingen verschiedene Branchen zur Anpassung ihrer Dienstleistungen. So müssen sich die Land- und Wasserwirtschaft, der Weinbau und Tourismus, die Holz- und Ernährungsindustrie mit den ersten Auswirkungen des Klimawandels auseinandersetzen. Aber auch das produzierende Gewerbe ist betroffen.

Verantwortungsvolles Wirtschaften: Laut der BIHK-Umfrage zum „Verantwortungsvollen Wirtschaften – 2018“ haben 71% der teilnehmenden Unternehmen bereits freiwillige Maßnahmen zum Klimaschutz getroffen. Die konkrete Umsetzung erfolgt mehrheitlich in den Bereichen Gebäude (74%), bei der Umstellung auf energieeffiziente Produktionsverfahren (48%) und bei der Emissionsreduzierung im Mobilitätssektor (45%).

Umweltwirtschaft: In Bayern haben sich Klimaschutztechnologien als Teil der Umweltwirtschaft zu einer innovativen Branche entwickelt. Rechnet man die Technologien zur CO₂-Minderung und Energieeffizienz hinzu, erwirtschaftet die Umweltwirtschaft in Bayern einen jährlichen Umsatz von rund 51 Milliarden Euro. Unterstützt durch den Umweltcluster Bayern ist die Branche dabei sich zu einem Leitmarkt zu entwickeln, um die weltweit gestiegene Nachfrage nach Klimaschutztechnologien bedienen zu können. Der Umweltpakt Bayern ist daneben ein herausragendes Instrument in dessen Rahmen Unternehmen freiwillige Maßnahmen durchführen können, die der Umwelt und dem Klima dienen.

¹ Das Papier wurde am 27. März 2019 in der Vollversammlung der IHK für München und Oberbayern beschlossen. In den anderen bayerischen Kammern befindet sich die Position ebenfalls in der Beschlussphase. Die Konsolidierung zu einer bayerischen Klimaposition ist für die zweite Jahreshälfte geplant.

Die Bayerische Wirtschaft stellt zehn zentrale Forderungen an die europäische, deutsche und bayerische Klimapolitik:

Auf EU-Ebene:

1. Globales Handeln bei Klimazielen

Mit dem Pariser Klimaschutzabkommen wurde erstmalig das völkerrechtlich verpflichtende Ziel vereinbart, die Erderwärmung im Vergleich zum vorindustriellen Zeitalter auf maximal 2 °C zu begrenzen. Rechtlich verbindliche Reduktionsziele nationaler Emissionen sind darin bisher nicht definiert. Um Treibhausgas-Emissionen wirksam einzudämmen, ist darauf zu achten, dass sich die verbindlichen nationalen Klimaschutzziele im Einklang mit europäischen und internationalen Vereinbarungen befinden. Durch die Einführung zu weitreichender nationaler Zielpfade und engmaschiger Sektorenziele drohen nachteilige Belastungen für die bayerische Wirtschaft. Das Bestreben der Bundesregierung und der Europäischen Union muss es sein, auf internationaler Ebene ein „level playing field“ für alle Volkswirtschaften zu schaffen.

2. Realistische und erreichbare THG-Minderungsziele

Höhere Erneuerbare-Energien- und Energieeffizienzziele auf EU-Ebene führen nicht zwangsläufig zu höheren CO₂-Einsparungen. Dies hat Deutschland in den letzten Jahren erfahren. Eine Erhöhung des 2030-Minderungsziels (40% oder höher im Vgl. zu 1990) aufgrund der im Rahmen des EU-Legislativpaketes „Saubere Energie für alle Europäer“ vereinbarten 2030-Ziele für Energieeffizienz und erneuerbare Energien erscheint deshalb nicht angebracht. Berücksichtigt werden muss, dass lediglich das Treibhausgas (THG)-Minderungsziel, und hiervon auch nur der nicht vom ETS erfasste Teil in national verbindliche Ziele heruntergebrochen wird. Das EE-Ziel und das Energieeffizienzziel entfalten hingegen nur geringe Bindewirkung für die EU-Staaten, weshalb deren Beitrag zum EU-THG-Minderungsziel nicht als gesichert angesehen werden kann.

3. Emissionshandel (ETS) stärken

Mit dem Emissionshandelssystem (ETS), das 2005 als Cap-and-Trade System gegründet wurde, haben sich die EU-Mitgliedstaaten auf ein gemeinsames Instrument zur zielgenauen Steuerung der CO₂-Minderung im Kraftwerkspark und in industriellen Großanlagen im Wettbewerb verständigt. Durch eine klar festgelegte Emissionsobergrenze (Cap) gewährleistet es ohne weitere staatliche Eingriffe die kosteneffiziente Reduktion von CO₂-Emissionen in den teilnehmenden Sektoren. Das EU-ETS erfasst rund die Hälfte der europäischen Treibhausgase und dient damit als effizientes Klimaschutzinstrument zur Reduzierung des CO₂-Ausstoßes. Die restlichen Treibhausgase werden durch die EU-Lastenteilungsentscheidung („Effort Sharing Decision“, ESD) reduziert.

Mit Einführung der Marktstabilitätsreserve (MSR) wurde bereits ein weiterer Schritt zur Verschärfung des europäischen Emissionshandels unternommen. Damit Deutschland weiterhin auf europäischer Ebene wettbewerbsfähig bleibt, ist für die Erreichung der Dekarbonisierungsziele ein europäischer Weg notwendig. Um den ETS zu stärken, sollten daher folgende Maßnahmen umgesetzt werden:

- **ETS als Leitinstrument erhalten:** Das EU-ETS sollte das alleinige Leitinstrument zur Erreichung der europäischen Klimaschutzziele bleiben. Von wiederholten Markteingriffen sollte in Zukunft abgesehen werden, um den Unternehmen Planungs- und Investitionssicherheit zu gewährleisten. Zudem ist es unabdingbar bei einer Weiterentwicklung des Instruments – z.B. durch eine Ausweitung des ETS auf weitere Sektoren und verschiedene, auch kleine und mittelständische Marktteilnehmer – auf eine unbürokratische und mittelstandsfreundliche Gestaltung zu achten. Ähnliche Schwierigkeiten für KMU wie in der Umsetzung des Chemikalienrechts gilt es zu vermeiden.
- **Weitere Sektoren einbeziehen:** Zur Erreichung der Klimaziele müssen nicht nur die Energiewirtschaft und die energieintensiven Industrien, sondern auch alle anderen Sektoren ihren

Beitrag leisten. Durch die Einbeziehung der Emittenten aus den Sektoren Landwirtschaft, Verkehr und Wärme kann CO₂ zu den geringsten möglichen Kosten reduziert werden.

- **Emissionshandel über EU-Grenzen hinaus ausweiten:** Staats- und Bundesregierung müssen auf internationaler Ebene darauf hinwirken, dass der Emissionshandel über die EU-Grenzen hinaus ausgeweitet wird. Bei einer Begrenzung auf die EU-Mitgliedsstaaten² führt die Belastung durch CO₂-Zertifikate zur Verteuerung von Produkten heimischer Hersteller. Produktionsverlagerungen in Länder mit geringeren Emissionsauflagen (sog. Carbon Leakage) drohen.
- **Einführung einer CO₂-Steuer/eines CO₂-Preises nur international abgestimmt:** Die Einführung einer CO₂-Steuer/CO₂-Preises ist nur im Rahmen einer internationalen Abstimmung und mit Kompensation durch die Abschaffung bestehender Umlagen- und Abgabensysteme sinnvoll. Eine Parallelstruktur zum ETS ist unbedingt zu vermeiden. Eine nationale CO₂-Steuer/ein nationaler CO₂-Preis in den Sektoren, die dem ETS unterliegen, würde die deutsche Stromerzeugung im Vergleich zum europäischen Wettbewerb hingegen weiter verteuern und damit zu geringeren Exporten und mehr Importen nicht nur im Stromsektor führen.

Auf Bundes- und Landesebene:

4. Internationalisierung stärken

- **Mechanismen zum Schutz vor Carbon Leakage erhalten:** Die energieintensive Industrie steht vor besonderen Herausforderungen, da viele moderne Anlagen in Deutschland ihre Effizienzsteigerungspotenziale bereits voll ausgeschöpft haben. Immer strengere Vorgaben und/oder steigende CO₂-Kosten können zur Verlagerung von (Produktions-)Standorten und Investitionen ins außereuropäische Ausland mit niedrigeren Emissionsvorgaben, dem sogenannten Carbon Leakage führen. Solange keine technologischen Lösungen vorhanden sind, die auch wirtschaftlich darstellbar sind und weltweit nicht ähnlich ambitionierte Klimaschutzanstrengungen unternommen werden, müssen diese Sektoren vor Carbon Leakage geschützt und gleichzeitig Forschung und Entwicklung neuer Technologien gefördert werden. Andernfalls kann von einer weiteren Desinvestition am Standort Deutschland und Europa ausgegangen werden. Denn das Pariser Klimaschutzabkommen allein hat nicht das Potenzial, in dieser Hinsicht ein level playing field (gleiche Wettbewerbsbedingungen) sicherzustellen. Nationale Klimaschutzmaßnahmen dürfen nicht zu abnehmender Wettbewerbsfähigkeit bayerischer Unternehmen gegenüber der internationalen Konkurrenz führen.
- **Förderung der Internationalisierung klimafreundlicher Technologien ausbauen:** Herstellern von klimafreundlichen Technologien bietet sich durch das global wachsende Umweltbewusstsein ein stetig wachsender Markt an Abnehmern. Durch eine tatkräftige Unterstützung können Anbieter in Auslandsmärkten Fuß fassen. Dazu dient z.B. das Förderprogramm „Go international“ für kleine und mittelständische Unternehmen. Durch eine Fortsetzung des Förderprogramms und eine stärkere Fokussierung auf die Branche der Energie- und Umwelttechnologie kann die Internationalisierung gestärkt werden.
- **Besondere Ausgleichsregelung (BesAR) erhalten:** Um das Abwandern der energieintensiven Industrien an Standorte mit geringeren Emissionsvorgaben zu verhindern, ist auch die besondere Ausgleichsregelung für Unternehmen mit energieintensiver Produktion weiter notwendig und muss erhalten werden.
- **Kompensationen anerkennen:** Die Minderung von CO₂-Emissionen kann im außereuropäischen Ausland deutlich günstiger sein. Unter Kompensation versteht man Treibhausgas mindernde Investitionen von Unternehmen, die in Ländern außerhalb der EU durchgeführt werden (z.B. den Bau von Windkraftanlagen zur Energieversorgung des Produktionsprozesses in Entwicklungsländern). Diese freiwilligen Kompensationszahlungen von Betrieben sind kurzfristig wirksame Möglichkeiten, Treibhausgasemissionen zu vermindern und dadurch eigene Emissionen auszugleichen. Die existierenden Möglichkeiten müssen deutlich ausgeweitet und rechtlich anerkannt werden. Bayerische Unternehmen, die viel investieren, um international deutsche Klimaschutzstandards zu garantieren, sollten dafür im europäischen System eine echte Anerkennung erhalten.

² einschließlich Norwegen, Island und Lichtenstein

5. Klimaschutzgesetz: Wirtschaft besser einbinden

Erklärtes Ziel der deutschen Klimaschutzpolitik ist es, bis 2050 die Emissionen von Treibhausgasen um 80 bis 95 Prozent gegenüber dem Ausstoß von 1990 zu reduzieren. Das geplante Klimaschutzgesetz – basierend auf dem bereits bestehenden Klimaschutzplan 2050 – soll passgenaue, realistische Sektorenziele unter Einbeziehung der Wirtschaft vorgeben. Grundlegend muss gelten, dass nationale Klimapolitik nicht unreflektiert einmal gefasste Zielvorgaben verfolgt, sondern selbstlernend auf neue Entwicklungen reagieren kann. Lokaler Klimaschutz darf zu keiner Gefährdung für den Wirtschaftsstandort und Arbeitsplätze werden. Wichtig ist für die bayerische Wirtschaft deshalb:

- **Keine starren Vorgaben im Klimaschutzgesetz:** Ein Transformationsprozess dieses Ausmaßes erfordert realistische und dynamische Zielvorgaben für die Sektoren. Starre Sektorenziele verhindern die kostengünstige Vermeidung von Emissionen und laufen dem Prinzip der marktwirtschaftlichen Regulierung zuwider. Zudem sollten konkrete Umsetzungsschritte nicht durch das Klimaschutzgesetz vorgegeben werden, sondern technologieoffen gestaltet werden können. Engmaschig vorgeschriebene Maßnahmen stellen sich zumeist als unwirtschaftlich heraus.
- **Steuerliche Anreize zur energetischen Sanierung:** Zur schnelleren Reduzierung der Emissionen im Gebäudebereich sollten steuerliche Anreize zur energetischen Sanierung von sowohl Wohn- als auch Unternehmensgebäuden geschaffen werden.

6. Konventionelle Kraftwerke sind weiter erforderlich

Konventionelle Kraftwerke sind in erheblichem Umfang zumindest mittelfristig erforderlich. Erst langfristig können konventionelle Ersatzkraftwerke für die schwankende Stromeinspeisung aus erneuerbaren Energien durch geeignete Stromspeicher und andere Flexibilitätsoptionen ersetzt werden. Nationale Alleingänge beim Ausstieg aus fossilen Energieträgern sind vor dem Hintergrund des europäischen Emissionshandelssystems nur dann sinnvoll, wenn sie die klimapolitischen und wirtschaftlichen Ziele gleichsam unterstützen. Der europäische Wettbewerb, unter Einbeziehung der Energieerzeugung aus fossilen Energieträgern, hat bislang die volkswirtschaftlichen Kosten der Energiewende wirksam reduziert. Die für den Industriestandort Deutschland wichtige Versorgungssicherheit und Stromnetzstabilität müssen stets gewährleistet bleiben. Gegebenenfalls müssen aus dem Markt gehende fossile Kraftwerke durch neue emissionsarme Kraftwerke oder Reservekraftwerke ersetzt werden.

7. Partnerschaftliche Lösungen fördern

Freiwillige Maßnahmen in Unternehmen und Kooperationen führen zu vorzeigbaren Ergebnissen. In Bayern bietet beispielsweise der „Umweltpakt Bayern“ vorbildliche partnerschaftliche Lösungen zwischen Politik und Wirtschaft. Den Unternehmen werden praktisch umsetzbare Maßnahmen an die Hand gegeben, die zumeist weit über die gesetzlichen Forderungen hinausgehen. Durch konkrete Initiativen werden maßgeschneiderte Klimaschutzmaßnahmen in allen Bereichen des Betriebes vorgebracht. Durch eine Stärkung partnerschaftlicher Lösungen zwischen Politik und Wirtschaft können bisherige Maßnahmen noch gesteigert werden.

8. Klimaschutz durch technische Lösungen

Um die anspruchsvollen Klimaschutzziele erreichen zu können, gilt es Beiträge zur Treibhausgasneutralität durch technische Verfahren stärker in Betracht zu ziehen. Eine Verbesserung der Klimabilanz kann z.B. auch durch die Entnahme von CO₂ aus der Atmosphäre erfolgen. Die Entwicklung der besten zukunftsfähigen Technologien gelingt nur mit Technologieoffenheit. Daher muss gelten:

- **Entwicklung klimaverträglicher Technologien sektorübergreifend vorantreiben:** So können Sprunginnovationen im Wärme/Kältebereich ebenso im Mobilitäts- oder Produktionsbereich zum Einsatz kommen. Zudem können moderne Technologien aus der industriellen Energieversorgung auch in der Quartiersversorgung helfen Treibhausgase einzusparen.
- **CO₂- Reduktionstechnologien weiter entwickeln:** Die Verfolgung besonders ehrgeiziger Ziele bedarf der Entwicklung innovativer CO₂-Reduktionstechnologien. Die Einführung von CO₂- Reduktionstechnologien wie Carbon, Capture and Utilization (CCU) oder Carbon,

Capture and Storage (CCS) kann einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung des Klimawandels leisten. Kostensenkungen der momentan noch teuren Technologien sind mit politischer Rückendeckung durch Investitionen in Forschung und Entwicklung zu erreichen. Die Rahmenbedingungen sind so zu gestalten, dass wirtschaftliche CO₂-Reduktionstechnologien auch tatsächlich eingesetzt werden können.

- **Klimaverträgliche Kraftstoffe entwickeln und anwenden:** In Bayern ist der Anteil des Verkehrs am Endenergieverbrauch von 31,4 Prozent in 2010 auf 34 Prozent in 2016 gestiegen. Zugleich basiert der verkehrsbedingte Energieverbrauch zu über 94 Prozent auf Mineralölprodukten. Die Herstellung und Anwendung klimaverträglich Kraftstoffe ist daher insbesondere in Verkehrssegmenten ohne Elektromobilitätspotential voranzutreiben. Anhand emissionsarmer Kraftstoffe kann auch die sonstige Schadstoffbelastung durch den Verkehr lokal stark begrenzt werden. Bei der staatlichen Förderung ist ein Wettbewerb der Technologien zu fördern, einseitige Konzentration auf eine Technologieform ist zu vermeiden. Der Einsatz alternativer Kraftstoffe sollte auf den Flotten-CO₂-Ausstoß angerechnet werden können, um auch deren technische und wirtschaftliche Entwicklung und Einführung anzuregen.
- **Maßnahmenmix für Verbesserung der CO₂-Bilanz im Verkehrssektor einsetzen:** Der Verkehr, insbesondere der Straßenverkehr mit einem Verbrauchsanteil von 82 Prozent an Mineralölprodukten, trägt in steigendem Umfang zu den Treibhausgasemissionen in Bayern bei. In den letzten Jahren hat sich deshalb die Erkenntnis durchgesetzt, dass der Verkehrssektor zunehmende Beiträge zum Gelingen der Energiewende beisteuern muss. Eine erhebliche Verbesserung der CO₂-Bilanz im Verkehr ist derzeit allerdings nur durch die Umsetzung einer Vielzahl von lokalen Einzelmaßnahmen zu erreichen. Der richtige Maßnahmenmix sollte auch Anreize zur Verlagerung des motorisierten Individualverkehrs auf den öffentlichen Nahverkehr sowie des Warenverkehrs auf die Schiene beinhalten. Die unterschiedlichen Anforderungen von Personenbeförderung und Transport bis zum Schwerlastverkehr erfordern auch weiterhin einen Mix aus unterschiedlichen Antriebstechnologien, d.h. dass neben der Elektromobilität auch der weiterentwickelte Verbrennungsmotor auf längere Sicht unverzichtbar bleiben wird.
- **Maßnahmen im Wärmesektor fördern:** Auch der Wärmesektor wird durch unterschiedliche Maßnahmen, z.B. durch die Einbindung in die EEG-Finanzierung neben dem Strom- und dem Verkehrssektor seinen Beitrag zur Energiewende leisten müssen. Dabei ist zu beachten, dass Umrüstungsmaßnahmen im Wärmesektor meist sehr kostenintensiv sind, weshalb sie durch gezielte Förderung, wie steuerliche Anreize zur energetischen Gebäudesanierung, deutlich beschleunigt werden können. Die Kraft-Wärme-Kopplung ist mit einem Gesamtwirkungsgrad von bis zu 90 Prozent besonders effizient, weil sie die eingesetzten Ressourcen gleichzeitig für die Erzeugung von Strom und Wärme nutzt. Sie sollte daher nicht durch weitere Umlagen belastet werden, sondern gezielt gefördert werden.
- **Speichertechnologien und Flexibilitätsoptionen fördern:** Der Ausbau der erneuerbaren Energien erfordert weitere Anpassungen der Energieinfrastruktur, vor allem im Hinblick auf Speicher und die Nutzung von Flexibilitätsoptionen. Eine ausgereifte Technologie zur Stromspeicherung sind Pumpspeicher. Sie können flexibel und CO₂-neutral zur Versorgungssicherheit des Energiesystems beitragen. Darüber hinaus sollte jedoch auch die Entwicklung und der Einsatz weiterer Speichertechnologien und Flexibilitätsoptionen, z.B. Power-to-X oder Demand Side Management, gleichermaßen gefördert werden.

9. Forschungsk Kooperationen weiter ausbauen

Zukünftig müssen die Forschungsk Kooperationen zwischen Unternehmen und den bayerischen Hochschulen sowie außeruniversitären Forschungseinrichtungen weiter intensiviert werden. Ein enger Austausch zwischen Wissenschaft und Unternehmen ist notwendig um neuste Forschungserkenntnisse noch schneller in die alltägliche Arbeit der Unternehmen einfließen zu lassen. Gerade durch die voranschreitende Digitalisierung und die Entwicklung künstlicher Intelligenz, sind künftig technische Fortschritte zu erwarten, die den Unternehmen helfen können weitreichende Klimaschutzmaßnahmen zu ergreifen und gleichzeitig mithelfen die Wettbewerbsfähigkeit der bayerischen Wirtschaft zu erhalten.

10. Anpassung an den Klimawandel

Der Klimawandel und seine Folgen können durch die Reduzierung von Treibhausgas-Emissionen abgemildert, jedoch nicht völlig vermieden werden. Für eine erfolgreiche Umsetzung von maßgeschneiderten Klimaanpassungs-Strategien für diese und weitere Branchen müssen folgende Rahmenbedingungen verbessert werden:

- **Das Bewusstsein für die Notwendigkeit der Anpassung bei Unternehmen stärken:** Bestehende Konzepte orientieren sich häufig an Maßnahmen zum allgemeinen Klimaschutz, bereiten die Unternehmen aber nicht auf die individuelle Betroffenheit vor. Die Erarbeitung konkreter und regionaler Muster-Klimaanpassungsstrategien, anhand derer Unternehmen ihre spezifischen Risiken erkennen und Maßnahmen anpassen, ist wünschenswert und kann die Regionen stärken.
- **Marktwirtschaftliche Anreize schaffen:** In einer politischen Strategie zur Anpassung an den Klimawandel sind marktwirtschaftliche Anreize gegenüber ordnungspolitischen Regelungen vorzuziehen. Neben branchenspezifischen Aktionsplänen oder geförderten Beratungen zur praktischen Umsetzung müssen auch Fördergelder in Erwägung gezogen werden. Ziel der Politik muss es sein, verbindliche Rahmenbedingungen zu schaffen, die Ausgestaltung aber marktwirtschaftlichen Mechanismen zu überlassen.