

STELLUNGNAHME

zum Referentenentwurf des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit eines Ersten Gesetzes zur Änderung des Bundes- Klimaschutzgesetzes vom 10. Mai 2021

Berlin, 11. Mai 2021

Der Verband kommunaler Unternehmen (VKU) vertritt rund 1.500 Stadtwerke und kommunalwirtschaftliche Unternehmen in den Bereichen Energie, Wasser/Abwasser, Abfallwirtschaft sowie Telekommunikation. Mit mehr als 275.000 Beschäftigten wurden 2018 Umsatzerlöse von rund 119 Milliarden Euro erwirtschaftet und mehr als 12 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 62 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 90 Prozent, Wärme 74 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen durch getrennte Sammlung entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 67 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitbandausbau. 190 Unternehmen investieren pro Jahr über 450 Mio. EUR. Sie steigern jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent. Beim Breitbandausbau setzen 93 Prozent der Unternehmen auf Glasfaser bis mindestens ins Gebäude.

Verband kommunaler Unternehmen e.V. · Invalidenstraße 91 · 10115 Berlin
Fon +49 30 58580-0 · Fax +49 30 58580-100 · info@vku.de · www.vku.de

Der VKU ist mit einer Veröffentlichung der Stellungnahme einverstanden.

Sofern Kontaktdaten von Ansprechpartnern enthalten sein sollten, bitten wir, diese vor einer Veröffentlichung zu schwärzen.

Der VKU bedankt sich für die Möglichkeit, zu dem Referentenentwurf zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes Stellung zu nehmen. Mit dem Gesetzentwurf trägt die Bundesregierung den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts aus seinem am 29. April veröffentlichten Beschluss vom 24. März 2021 Rechnung. Der VKU begrüßt, dass die Bundesregierung damit zügig ein größeres Maß an Verbindlichkeit und Planungssicherheit für die Unternehmen schafft. Gleichzeitig stellen die vorgesehenen Minderungen eine große gesamtgesellschaftliche Herausforderung dar, die nur mit entsprechenden flankierenden Maßnahmen erfolgreich bewältigt werden kann.

Bedeutung des Vorhabens für kommunale Unternehmen

Kommunale Unternehmen sehen sich als Träger des Klimaschutzes vor Ort. Dabei tragen Sie Verantwortung im Sinne des energiewirtschaftlichen Zieldreiecks auch für Wirtschaftlichkeit und Versorgungssicherheit. Bei der Umsetzung der Ziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes müssen diese Aspekte mitbetrachtet werden. Mithin kommt es für die kommunale Wirtschaft weniger auf die Ziele als vielmehr auf die Rahmenbedingungen und konkreten Maßnahmen zur Umsetzung an:

- › Im Bereich der **Energiewirtschaft** sind kommunale Unternehmen in allen Bereichen engagiert. Die sehr ehrgeizigen Ziele in diesem Sektor können nur erreicht werden, wenn einerseits die **erneuerbaren Energien** erheblich ausgebaut und andererseits die für die Versorgungssicherheit zwingend erforderlichen **regelbaren Kraftwerke** zugebaut werden. Die kommunale Energiewirtschaft steht bereit, dies in dezentralen KWK-Anlagen klimafreundlich zu gewährleisten.
- › Die Emissionsziele der Energiewirtschaft für 2030 lassen de facto keinerlei **Stromerzeugung aus Kohle** mehr zu. Die kommunalen Unternehmen haben in den 2000er Jahren – auf Wunsch der Politik – massiv in hochmoderne Steinkohlekraftwerke investiert. Diese Investitionen drohen nun zu stranded assets zu werden. Hier bedarf es, auch im Sinne der betroffenen Mitarbeiter, geeigneter Flankierung.
- › Auch der **Gebäudesektor** betrifft kommunale Unternehmen. Vielerorts sind die Unternehmen in der Wärmeversorgung engagiert, sei es als Betreiber von **Wärmenetzen** oder in der **Versorgung mit Gas**. Diese beiden leitungsgebundenen Infrastrukturen sind für den Klimaschutz nutzbar. Kommunale Unternehmen haben sich auf den Weg gemacht, sowohl die Fernwärme als auch die Gasversorgung zu dekarbonisieren.

Positionen des VKU in Kürze

Der VKU begrüßt das Bestreben der Bundesregierung, die Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zügig umzusetzen und frühzeitig Klarheit über die Rahmenbedingungen für den Klimaschutz zu schaffen. Dabei muss für die Zukunft auf **Verlässlichkeit** großen Wert gelegt werden. Insofern sind Möglichkeiten, die Emissionsgrenzen kurzfristig anzuheben, kontraproduktiv und sollten unterbleiben. Hierzu verweisen wir auf unten stehenden Formulierungsvorschlag zu § 4 Abs. 5.

Auch sollte die **europäische Dimension** stärker mit einbezogen werden. Aktuell wird auf europäischer Ebene sowohl der Bereich des Emissionshandels als auch der Lastenteilung (Effort Sharing) verhandelt. Dies hat Auswirkungen auf die national zu erbringenden Beiträge und wirkt damit auf die Regelungsgegenstände des Klimaschutzgesetzes. Insgesamt gibt es nach wie vor einen Widerspruch zwischen den national determinierten sektorspezifischen Festlegungen des Klimaschutzgesetzes und der Logik des europäischen Emissionshandels, der gerade nicht sektorspezifisch ist. Insofern sollte das Klimaschutzgesetz zwischen den Bereichen innerhalb und außerhalb des europäischen Emissionshandels differenzieren.

Der aktuelle Gesetzentwurf sieht eine **erhebliche Verschärfung** insbesondere im Bereich der Energiewirtschaft vor. Hier sollte die Verteilung und die Berücksichtigung der Wechselwirkungen aufgrund der Elektrifizierung in den Sektoren erneut geprüft werden, um mögliche Beiträge – etwa im Gebäudebereich – nicht von vornherein außen vor zu lassen.

Ungeachtet dessen stellen die verschärften Ziele für alle Marktakteure eine erhebliche Herausforderung dar, die nicht ohne weiteres aus den Sektoren selbst geleistet werden können. Umso mehr kommt es deshalb auf massive flankierenden Maßnahmen an, die zwingend erforderlich sind, um diese Ziele zu erreichen.

Hierzu schlägt der VKU folgende weitere Schritte vor:

- › **Sofortprogramm Klimaschutz** und Forcierung aller (noch) offenen Gesetzgebungsvorhaben für mehr Klimaschutz (z.B. erweiterte Ausschreibungsmengen im EEG, deutliche Erweiterung der geplanten Sondervorschrift für das Repowering von Windenergieanlagen im BImSchG)
- › **Beschleunigte Umsetzung** in allen Sektoren: Vorziehen aller Maßnahmen, deren Nutzen für den Klimaschutz bei summarischer Prüfung die Kosten oder Anstrengungen deutlich übersteigen und von denen keine Ausschlusswirkung (no regret) ausgehen
- › zielgerichtete **Transformation Finanzierung der Klima- und Energiewende**: in einem neuen Rahmen (insb. in Hinblick auf die Reform von Abgaben und Umlagen).

Auswirkungen des Gesetzentwurfs im Bereich Energiewirtschaft

Besonders im Bereich der Energiewirtschaft ergeben sich durch die extreme Nachschärfung (Erhöhung der Emissionsreduktion um zusätzlich 38 % gegenüber dem Klimaschutzgesetz) massive Auswirkungen. Das Mengenziel von 108 Millionen Tonnen im Jahr 2030 führt zwingend zu verschiedenen Ableitungen für den Bereich der Stromerzeugung, die auch im Hinblick auf ihre praktischen Auswirkungen betrachtet werden müssen:

- Für **Kohle** ist rein rechnerisch kein Platz mehr im Strommix, damit werden die mühsam errungenen Regelungen des Kohleverstromungsbeendigungsgesetzes in Frage gestellt.
- Auch für **modernste Gaskraftwerke** besteht kaum noch Raum. In der Konsequenz ist nicht damit zu rechnen, dass sich aus dem Markt heraus die benötigten regelbaren Kapazitäten, die für Versorgungssicherheit unverzichtbar sind (und die zudem perspektivisch auf dekarbonisierte Gase umgestellt werden können), errichten lassen.
- Dies würde dazu führen, dass **Stromimporte** erheblich zunehmen müssten, die (auch) aus fossilen Kraftwerken in Nachbarländern gedeckt werden. Es fände mit hin eine reine Verlagerung von Emissionen ins europäische Ausland statt.

Die schärferen Emissionsgrenzen stellen zudem auch die Fernwärmeerzeugung mit KWK-Anlagen vor große Herausforderungen. Gerade in verdichteten Ballungsräumen, in denen erneuerbare Wärmetechnologien nur sukzessive zum Einsatz gebracht werden können, braucht es aber auf absehbare Zeit, jedenfalls für die Lastspitzen, KWK-Anlagen, um den Transformationsprozess der Fernwärme zu unterstützen. Die Alternative zur leitungsgebundenen Wärmeversorgung ist regelmäßig die Objektversorgung, die dort, wo nicht unmittelbar erneuerbare Wärme zur Verfügung steht, zur Verlagerung der Emissionen in den Gebäudesektor führen würde. Gelöst werden könnte dies durch einen stärkeren **Einsatz von Wasserstoff** auch in der Wärmeversorgung.

Die Errichtung der notwendigen Erzeugungskapazitäten zur Absicherung der volatilen erneuerbaren Erzeugung bei absehbar aufgrund der Elektrifizierung steigenden Lastspitzen ist aus dem heutigen Marktdesign heraus nicht zu erwarten. Insofern muss – sofern nicht massiv Kapazitäten im regulierten Geschäft errichtet werden sollen – auch erneut über **Anpassungen im Marktdesign** diskutiert werden.

Durch den de facto auf 2030 vorgezogenen Kohleausstieg ergeben sich für die kohleverstromenden Unternehmen zusätzliche Härten, die auch der **sozialen Abfederung** bedürfen. Auch dies muss im Kontext des Klimaschutzgesetzes, jedenfalls aber bei der Umsetzung, Beachtung finden.

Zu den Sektorzielen

Im Prozess zur Vorbereitung des KSG wurden die **Sektorziele mühsam ausbalanciert**. Schon ursprünglich wurde der Energiewirtschaft ein Großteil der Emissionsreduktionen auferlegt, eine Herausforderung, die seitens der Energiewirtschaft angenommen wurde. Nun wird diesem Sektor eine zusätzliche Reduktion um weitere 38 % auferlegt, während beispielsweise der Verkehrssektor lediglich um 11 % reduziert wird. Dies ist umso anspruchsvoller, da ein Großteil der Dekarbonisierung in diesem Sektor allein durch Verlagerung in die Energiewirtschaft – im Wege der Elektrifizierung – erbracht wird. Ähnliches gilt für den Gebäudebereich, wo neben der Sanierung die Elektrifizierung der Wärmeversorgung eine wesentliche Dekarbonisierungsstrategie darstellt.

Mithin führt die Dekarbonisierung dieser Sektoren dazu, dass die Anstrengungen seitens der Energiewirtschaft überproportional ansteigen müssen. Höherer Strombedarf zieht zusätzlichen Ausbau erneuerbarer Energien, vor allem aber auch die notwendige Absicherung immer höherer Lastspitzen (insbesondere in den Wintermonaten) nach sich. Für diese Phasen stehen nicht in der notwendigen Dimension erneuerbare Technologien zur Verfügung, so dass es weiterer Erzeugungskapazitäten bedarf.

Änderungsvorschläge im Einzelnen

Zu § 4 Abs. 5

Regelungsvorschlag:

§ 4 Abs. 5 Satz 1 wird wie folgt gefasst:

Die Bundesregierung wird ermächtigt durch Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrates die Jahresemissionsmengen der Sektoren in Anlage 2 mit Wirkung zum Beginn des jeweils ~~nächsten~~ dritten auf die Änderung folgenden Kalenderjahres zu ändern.

Begründung:

Der Gesetzentwurf sieht in dem neuen § 4 Abs. 6 vor, dass die Emissionsmengen für die einzelnen Sektoren für die Jahre nach 2030 jeweils mindestens sieben Jahre vor dem ersten Zieljahr (in 2024 für die Jahre 2031 bis 2040 und in 2034 für die Jahre 2041 bis 2045) festgelegt werden. Dieser zeitliche Vorlauf ist sinnvoll, da nur so die Markakteure in die Lage versetzt werden, ihre Investitionen darauf auszurichten. Die bestehende Regelung des § 4 Abs. 5 sieht dagegen eine Anpassungsmöglichkeit bereits für das unmittelbar auf die Festlegung folgende Jahr vor. Damit ist keine Planungssicherheit gegeben. Insofern sollte auch der § 4 Abs. 5 einen etwas längeren Vorlauf vorsehen. Mit dem Vorschlag von drei Jahren dürfte dem Bedürfnis nach einer Anpassungsmöglichkeit Rechnung getragen werden, zugleich aber die für die Unternehmen so wichtige Planungssicherheit gewahrt sein.

Zu § 8 Abs. 4

Regelungsvorschlag:

§ 8 wird um folgenden Absatz 5 ergänzt:

Soweit Emissionen in den Sektoren dem Europäischen Emissionshandel unterliegen, sind die Absätze 1 bis 3 nicht anzuwenden.“

Begründung:

§ 8 sieht vor, dass die Bundesregierung bei der Überschreitung der Emissionsmengen Sofortmaßnahmen vorschlägt. Dabei wird nicht zwischen denjenigen Bereichen unterschieden, die dem europäischen Emissionshandel und damit einem europäischen Cap unterliegen, und den Bereichen, die sich allein in nationaler Zuständigkeit befinden und in denen es keine andere Möglichkeit gibt, die Emission zu begrenzen.

Es wäre deshalb im Sinne der Klarheit und Abgrenzbarkeit sinnvoll, hier eine ausdrückliche Unterscheidung aufzunehmen. Der europäische Emissionshandel dient dazu, den kosteneffizientesten Pfad für Klimaschutz sektorübergreifend zu finden. Hier sollten keine zusätzlichen nationalen Eingriffe erfolgen.

Diese sollten sich auf die Bereiche beschränken, die der europäischen Lastenteilung unterliegen. Nur so wird ein europäisch anschlussfähiges System geschaffen, das auch nicht zur Verlagerung von Emissionen ins europäische Ausland führt.

Bei Rückfragen oder Anmerkungen stehen Ihnen zur Verfügung:

Fabian Schmitz-Grethlein
Bereichsleiter Energiesystem und Energieerzeugung
Abteilung Energiewirtschaft

Telefon: +49 30 58580-380
E-Mail: schmitz-grethlein@vku.de