

> POSITIONSPAPER

Klimaschutzziele brauchen endlich die richtigen Instrumente

Berlin, 11.05.2021

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 268.000 Beschäftigten wurden 2017 Umsatzerlöse von mehr als 116 Milliarden Euro erwirtschaftet und rund 10 Milliarden Euro investiert. Im Endkundensegment haben die VKU-Mitgliedsunternehmen große Marktanteile in zentralen Ver- und Entsorgungsbereichen: Strom 61 Prozent, Erdgas 67 Prozent, Trinkwasser 86 Prozent, Wärme 70 Prozent, Abwasser 44 Prozent. Sie entsorgen jeden Tag 31.500 Tonnen Abfall und tragen entscheidend dazu bei, dass Deutschland mit 68 Prozent die höchste Recyclingquote in der Europäischen Union hat. Immer mehr kommunale Unternehmen engagieren sich im Breitband-Ausbau. Ihre Anzahl hat sich in den letzten vier Jahren mehr als verdoppelt: Rund 180 Unternehmen investierten 2017 über 375 Mio. EUR. Seit 2013 steigern sie jährlich ihre Investitionen um rund 30 Prozent und bauen überall in Deutschland zukunftsfähige Infrastrukturen (beispielsweise Glasfaser oder WLAN) für die digitale Kommune aus.

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

Unsere drei Hebel: Sofortprogramm, massive Beschleunigung, neue Finanzierung

Zentrales Vorhaben für Deutschland und Europa ist die Erreichung der Klimaneutralität bis spätestens 2045. Nach dem wegweisenden Beschluss des Bundesverfassungsgerichts, der das derzeitige Klimaschutzgesetz in Teilen als verfassungswidrig und zu wenig zukunftsgerichtet erklärt hat, wurde innerhalb von nur wenigen Tagen eine Novelle des Gesetzes in das Bundeskabinett eingebracht. Der Fahrplan ist klar: Klimaneutralität bis spätestens 2045, hochambitionierte Etappenziele auf dem Weg dorthin mit verschärften und neu formulierten CO₂-Minderungszielen. Die daraufhin einsetzende Kontroverse zeigt jedoch: Effektiver Klimaschutz ist deutlich mehr als die Formulierung und Festlegung von Zielen – entscheidend ist die erfolgreiche Umsetzung. Deswegen geht es nun darum, eine machbare Strategie zur Zielerreichung mit geeigneten Instrumenten vorzulegen und sehr zügig konkrete Maßnahmen umzusetzen. Diese müssen möglichst schnell auf die ambitionierten Ziele einzahlen, trotzdem Augenmaß wahren und langfristig tragfähige Perspektiven für den weiteren Transformationspfad eröffnen, ohne später notwendige Schritte zu verbauen. Dazu schlägt der VKU vor:

1. Sofortprogramm Klimaschutz und Forcierung aller (noch) offenen Gesetzesvorhaben – »Weil jede Tonne zählt«.

Der zur Erreichung der Klimaneutralität erforderliche Transformationsprozess nimmt richtig Fahrt auf. In nicht einmal 25 Jahren muss das bisherige Wirtschaften und Leben auf Basis fossiler Brennstoffe komplett auf erneuerbare Energien umgestellt werden. Dabei stellen die verschärften Emissionsminderungsziele in den kommenden Jahren eine enorme Herausforderung für die Volkswirtschaft und das Energiesystem dar. Dies gilt vor allem deshalb, weil die Beschleunigung der CO₂-Reduktion den Energiesektor besonders stark fordert. Dieser Effekt wird durch die Elektrifizierungsstrategien bei Wärme und Verkehr noch einmal befördert (aufgrund der Verlagerung zuzurechnender CO₂-Lasten in den Energiebereich und eines ohnehin steigenden Strombedarfs). Das führt zu einem sehr viel höheren Zubauerfordernis im Bereich erneuerbarer Energien und zu einem notwendigerweise schnelleren, auch kreativeren Umbau fossiler Erzeugung.

Auf dem Weg zur Klimaneutralität zählt jede eingesparte Tonne Treibhausgas. Es geht um Menge und Zeit: je mehr und je früher das gelingt, umso mehr Zeit bleibt für aufwändigere Dekarbonisierungsschritte, die bis 2045 ebenfalls getan werden müssen. Aus diesem Grund müssen konkrete Schritte zur Beschleunigung der Energiewende und Erreichung der Klimaschutzziele soweit wie möglich noch in dieser Legislaturperiode angeschoben werden. Der Zeitpunkt für konkrete Umsetzungsschritte ist da: Die maßgeblichen Gesetze (EnWG, EEG, KWKG) sind aktuell noch Gegenstand der parlamentarischen Beratungen. Sie können kurzfristig ergänzt und erweitert werden. Tragfähige und sinnvolle Vorschläge

liegen seit langem vor, die in der gegebenen Zeit eine sehr große CO₂-Minderung erzielen, so etwa:

- erweiterte Ausschreibungsmengen für PV- und Windkraftanlagen,
- verbesserte Bedingungen für eine klimafreundliche Wärmeversorgung und gezielte Förderung effizienter Wärmenetze,
- deutliche Erweiterung der geplanten Sondervorschrift für das Repowering von Windenergieanlagen (§ 16b BImSchG).

Der Gesetzgeber hat es in der Hand, kurzfristig Hebel zu ziehen und Potentiale zu nutzen, um dem Klimaschutz noch in den letzten Sitzungswochen neuen Schub zu verleihen – und nicht weitere wertvolle Monate oder gar Jahre verstreichen zu lassen. Der VKU hat dazu einen breiten Maßnahmenkatalog erarbeitet (s. Anlage). Ein solches „Sofortprogramm Klimaschutz“ ist das notwendige Aufbrauchsignal, das die Verschärfung der Klimaziele mit konkreten Maßnahmen unterlegt. Damit würde den beabsichtigten neuen Zielen sowie der Erfüllung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts sichtbar Nachdruck verleihen.

2. Beschleunigte Umsetzung in allen Sektoren: „pragmatisch und miteinander vor Ort“

Zunächst geht es darum, den Anfang zu schaffen: Es gilt zügig Maßnahmen auf den Weg zu bringen und umzusetzen, die unmittelbare CO₂-Einspareffekte erzielen und gleichzeitig Wegbereiter für Weiterentwicklungen und Innovationen sind. Der Weg zur Klimaneutralität wird ein kontinuierlicher Lern- und Verbesserungsprozess sein, der sich auf Basis des derzeitigen Wissens- und Technologiestandes nicht durch eine enge und detailgenaue Roadmap vorzeichnen lässt. Es bedarf vielmehr einer strategischen Richtung und der Definition von Leitplanken, innerhalb derer verschiedene Emissionsminderungsbeiträge geleistet werden können. Angesichts anspruchsvollerer Ziele müssen möglichst viele Akteure zum Mitmachen motiviert werden, Impulse zum Ausprobieren erhalten und Neuerungen anstoßen können.

Ein solcher pragmatischer Ansatz verträgt sich nicht mit der Festlegung eines sortenreinen, etwa allein auf Elektrifizierung setzenden, Technologiepfads. Dem Gedanken des Bundesverfassungsgesichts folgend geht es vielmehr darum, so schnell wie möglich voranzukommen. Dementsprechend bleibt keine Zeit, um auf perfekte Lösungen für die direkte Dekarbonisierung ganzer Sektoren zu warten. Konkrete Maßnahmen, quasi Etappenschritte, die bereits kurzfristig Minderungseffekte erzielen und langfristig vollständig auf das Ziel der Klimaneutralität einzahlen (sog. no regret-Maßnahmen, ergriffen, um dauerhaft mehr Nutzen als Kosten zu verursachen), müssen jetzt angegangen werden, um der nachfolgenden Generation nicht den Großteil der Klimaschutzmaßnahmen aufzubürden und so ihre Rechte zu wahren.

Ganz konkret erfordert das einen maximalen Ausbau der erneuerbaren Energien ab sofort, die Einbeziehung aller Sektoren entsprechend ihrer CO₂-Minderungspotenziale (Energiewirtschaft, Industrie, Gebäude, Verkehr, Landwirtschaft) und die Nutzung aller treibhausgasneutralen Energien – auch derjenigen, die nicht „erneuerbar“ im klassischen Sinne des Wortes sind. Hier darf es keine Denkverbote geben! Das heißt, wir müssen neben der möglichst breiten Nutzung von Abwärme, synthetischen Gasen und der Energie aus Abfällen und Abwasser auch Grubengas nutzen. So kann die sofortige Umstellung einer Ölheizung auf Fernwärme unmittelbar rund die Hälfte der CO₂-Emissionen einsparen (statt 369 g CO₂/kWh bei Heizöl nur 186 g CO₂/kWh beim aktuellen Fernwärme-Mix). Da Fernwärme zunehmend aus erneuerbaren und CO₂-freien Quellen wie Abwärme aus Müllheizkraftwerken stammt, kann Schritt für Schritt eine klimaneutrale Wärmeversorgung urbaner Räume erreicht werden, ohne damit eine Lösung anzustreben, die die spätere Umnutzung oder neue Technologien ausschließt (Vermeidung von sog. Lock in-Effekten). Und ebenso muss die Steigerung der Energieeffizienz eine zentrale Rolle in diesem Transformationsprozess spielen.

Insgesamt sind möglichst viele Akteure mit unterschiedlichen Konzepten in der Fläche zu befähigen, ihre Beiträge zum Klimaschutz zu leisten. Die dezentrale Perspektive und das kommunale Know How stehen hierbei besonders im Fokus. Neben dem Wärmesektor betrifft das auch den Verkehrsbereich und die Förderung der Elektromobilität durch den Ausbau der Ladeinfrastruktur. Die Vielfalt möglicher dezentraler Erzeugungsbeiträge ist deshalb gezielt zu fördern: Dachflächen-PV (z.B. in Kombination mit Mieterstromkonzepten) oder dezentrale Wasserstoffherzeugung (H₂-Erzeugung aus (thermischer) Abfallbehandlung und -Nutzung in eigenen Abfallsammelfahrzeugen, H₂-Erzeugung aus Abwasser für den ÖPNV) sind nur zwei von vielen Beispielen. Intelligente Konzepte der Sektorenkopplung mit unterschiedlichen Erzeugungs- und Nutzungskonzepten können auf Quartiersebene individuell relativ geringe Minderungsbeiträge heben, in Summe aber einen erheblichen Beitrag zur Emissionsminderung und Klimaneutralität ausmachen.

3. Finanzierung der Klima- und Energiewende: zielgerichtete Transformation in einem neuen Rahmen.

Jeder weiß und spürt es: Klimaneutralität gibt es nicht zum Nulltarif. Maßgeblich für ein In-Gangkommen vieler Minderungsmaßnahmen ist eine verursachungsgerechte und aufkommensneutrale Umverteilung der Energiewendekosten, um notwendige Preissignale für eine klimaschonende Energienutzung zu setzen. Dies muss Hand in Hand gehen mit einer ausreichenden Finanzierung der damit verbundenen Transformation, die jetzt noch schneller geschehen muss.

Dreh- und Angelpunkt für Klimaschutz und Klimaneutralität werden erneuerbare Energien und der von ihnen produzierte Strom sein. Ob durch direkte Elektrifizierung oder die Herstellung von grünem Wasserstoff: Erneuerbarer Strom wird zunehmend zum Hauptenergieträger bzw. Ausgangspunkt für Sekundärenergieträger werden. Die Krux: aktuell ist die vielseitige Verwendung von Strom wirtschaftlich unattraktiv. Die dringend benötigte Sektorenkopplung wird somit blockiert. Der Endverbraucherpreis wird durch hohe Steuern, Entgelte und Umlagen bestimmt. Stromanwendungen sind im direkten Vergleich zu fossilen Alternativen aktuell ökonomisch chancenlos.

Um dieses Ungleichgewicht aufzuheben, muss der Strompreis durch eine umfassende Reform des Systems der auf den Stromverbrauch entfallenden Steuern, Entgelte und Umlagen deutlich entlastet werden. Die Reduzierung der EEG-Umlage ist ein notwendiger Anfang. Die Mittel dafür kommen aus der CO₂-Bepreisung, die auf das neue Emissionsminderungsziel bis 2030 und die langfristige Klimaneutralität ausgerichtet werden muss. Auf europäischer Ebene erwarten wir noch vor der Sommerpause einen Vorschlag der Kommission, wie das Europäische Emissionshandelssystem fit für -55 % bis 2030 gemacht werden kann. In Deutschland haben wir den nationalen Emissionshandel auf ein ehrgeizigeres nationales Minderungsziel bis 2030 und darüber hinaus anzupassen. Die derzeitige Ausgestaltung des Preispfads widerspricht den notwendigen Anstrengungen und erzeugt die Gefahr einer heftigen Preisanpassung in der zweiten Hälfte des Jahrzehnts. Höhere CO₂-Preise in den nächsten Jahren bedeuten aber nicht nur, dass fossile Energieträger stärker in die Pflicht genommen werden, sondern mit den ansteigenden Einnahmen kann es auch gelingen, deutlich schneller den Strompreis abzusenken, indem die EEG-Umlage innerhalb der nächsten 5 Jahre vollständig auf Null gesetzt wird.

Eine solche Reform kann eine verursachungsgerechte und aufkommensneutrale Umverteilung der Energiewendekosten gewährleisten. Dabei kommt die Entlastung der Strompreise allen zugute, indem Strom aus erneuerbaren Energien wettbewerbsfähiger wird, die Stromkosten gerade auch der privaten Haushalte sinken und verbleibende Erträge aus einer perspektivisch höheren CO₂-Bepreisung auch in die Umstellung des Energiesystems (re-)investiert werden. Soweit der Transformationsaufwand nicht allein aus dem Energiesektor heraus gedeckt werden kann, ist ergänzend und übergangsweise eine gesamtgesellschaftliche Finanzierung von Struktur- und Anpassungshilfen durch allgemeine Haushaltsmittel vorzusehen. Dies schließt eine gezielte soziale Abfederung ein.

Schließlich erfordern der Ausbau erneuerbarer Energien, die zunehmende Elektrifizierung weiterer Bereiche und die Dekarbonisierung der Gasinfrastruktur Investitionen in die Strom- und Gasnetze.

Die Verteilnetzbetreiber (VNB) stehen bereit, diesen Umbau des Energiesystems bei gleichzeitiger Versorgungssicherheit zu gewährleisten. Allerdings verlangen noch anspruchsvollere Ziele auch eine noch stärkere Investitionsorientierung der regulatorischen Rahmenbedingungen. Eine Vielzahl neuer Netzanschlüsse, erweiterte Leitungskapazitäten und die Fähigkeit zur Integration der Elektromobilität stellen zusätzliche Herausforderungen dar, denen bereits heute durch entsprechende Investitionsentscheidungen und Maßnahmen beim Ausbau und Erhalt der Netzinfrastruktur begegnet werden muss. Eine angemessene, international wettbewerbsfähige, nachhaltige und stabile Verzinsung des eingesetzten Kapitals ist dafür zwingende Voraussetzung. Gerade vor dem Hintergrund der derzeitigen Sondersituation auf den Kapitalmärkten muss die Bundesnetzagentur bei der anstehenden Festlegung der Eigenkapital-Verzinsung für die vierte Regulierungsperiode diese steigenden Unsicherheiten durch eine angemessene Ausgestaltung der Marktrisikoprämie berücksichtigen.

Anlage: Maßnahmenkatalog für ein Sofortprogramm Klimaschutz

Der Katalog stellt eine Auswahl klimaschutzwirksamer Maßnahmen dar, die insbesondere auch unter Beteiligung der kommunalen Energiewirtschaft zügig umgesetzt werden können und relevante Beiträge zum Klimaschutzziel der Bundesregierung leisten. Dabei handelt es sich um Lösungen, die spätere Handlungserfordernisse auf Weg hin zu Klimaneutralität nicht ausschließen (no regret).

- Sofortige **Umsetzung der „Bundesförderung effiziente Wärmenetze“**, sofortiger Startschuss für die Erstellung von Transformationsplänen

Durch den Umbau und die Modernisierung der Wärmenetze, die im Fokus der BEW stehen, können von 2021 bis 2030 im Gebäudesektor 39 Mio. Tonnen CO₂ eingespart werden.

- dauerhafte und signifikante **Erhöhung der Ausschreibungsmengen** für Windenergie an Land und Solarenergie

Ziel 2030: mindestens 90 GW Wind onshore (Ziel EEG: 71 GW) und mindestens 125 GW PV (Ziel EEG: 100 GW) zur Sicherung einer Projektierungspipeline für Wind- und PV-Projekte

- Erleichterung der **Planung und Genehmigung von Windenergieanlagen** durch:
 - bundeseinheitlichen Kriterienkatalog in Bezug auf „Tabuzonen“ und die Abwägung „weicher Tabukriterien“
 - einheitliche Maßstäbe und Methoden für den Vollzug des BNatSchG
 - Einführung einer Stichtagsregelung, um nachträgliche Verschärfungen von Genehmigungsanforderungen zu verhindern
 - Neubewertung des tatsächlich erforderlichen Anlagenschutzbereiches um Funknavigationsanlagen durch die Deutsche Flugsicherung (DFS)
- **Stärkung von Repowering** bei Windenergie an Land durch
 - Klarstellung, dass der Ausgangspunkt für die genehmigungsrechtliche Prüfung die tatsächliche, vorgeprägte Situation vor Ort ist – und nicht etwa die Fiktion eines gänzlich unbelasteten Standortes (im geplanten § 16b BImSchG
 - Anwendbarkeit des vereinfachten Verfahrens gemäß § 19 BImSchG
 - UVP-Prüfung nur bei Notwendigkeit
- Streichung der Kürzung von Ausschreibungsmengen für Windenergie an Land (**endogene Rationierung**; § 28 Absatz 6 EEG 2021)

- Erweiterung der **Mieterstromförderung auf Nichtwohngebäude** (§ 21 Absatz 3 EEG 2021) im Quartierszusammenhang zur stärkeren Nutzung der Dachflächen von Schulen, Schwimmbädern, Parkhäusern oder gewerblich genutzten Gebäuden
- **Streichung der Stromsteuer** bei Mieterstromprojekten im Lieferkettenmodell
- Ausweitung des **Bonus für erneuerbare Wärme** in § 7 a KWKG auf bestehende KWK-Anlagen und Wärmenetzsysteme
- Sofortige Einführung des **Bonus für elektrische Wärmeerzeuger** in § 7 b KWKG
- Verlängerung der Förderung der **Verstromung von Grubengas** im EEG
- **Beschleunigung der gerichtlichen Verfahren** durch:
 - **personelle Aufstockung der Oberverwaltungsgerichte** (wegen neuer erstinstanzlicher Zuständigkeit für Genehmigung von Windparks)
 - **Fristverkürzung für Eilrechtsschutzanträge** bei Windenergieprojekten auf sechs Monate (analog zu Verkehrsinfrastrukturprojekten)
- **Novellierung der Wärmelieferverordnung** zur Beseitigung der bestehenden Nachteile bei der Erschließung des Gebäudebestandes mit Fernwärme und Contracting (Rückwärtsbetrachtung bei der Warmmietenneutralität)

Grobe Abschätzung: In Köln, sowie wie in weiteren Großstädten, verhindert die aktuelle WärmeLV eine CO₂-Einsparung von rund 280.000 t CO₂/a; Randbedingungen: 60 % - 65 % der Anfragen auf Umstellung werden blockiert; 10.000 Gebäude sind potenziell wirtschaftlich erschließbar; CO₂-Einsparung in Modell-MFH durch Umstieg Öl-FW (70 t CO₂/a) bzw. Gas-FW (46 t CO₂/a); Konservative Annahme: 60 % der Anfragen für 10.000 Gebäude (MFH), die je Gebäude 46 t/CO₂ einsparen könnten, werden blockiert.
- **Vereinheitlichung des Letztverbraucherbegriffs** in energie- und steuerrechtlichen Vorschriften, um die Nutzung vor Ort erzeugten erneuerbaren Stroms für das Laden von Elektrofahrzeugen zu erleichtern
- **Korrektur des BEHG** zur Nutzung klimafreundlicher gekoppelter Erzeugung von Strom und Wärme in kleinen, nEHS-pflichtigen KWK-Anlagen gegenüber der klimaschädlicheren getrennten Erzeugung von Strom und Wärme
- **Entfossilisierung des Siedlungsabfalls** durch Umlage der EU-Plastikabgabe auf die Hersteller und Inverkehrbringer von Kunststoffverpackungen

- **Aufhebung der Größenbeschränkung für Biomasseanlagen** in der Ausschreibung (§ 39 EEG 2021)
- **Erleichterung der Abweichungsmöglichkeit** von den technischen Vorgaben zur Abrufbarkeit der Ist-Einspeisung und Fernsteuerbarkeit (§ 10b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 EEG 2021) bei Direktvermarktung von PV-Anlagen bis 100 kW
- Sicherung der bestehenden Anlagen zur Erzeugung von Strom aus Deponie-, Klär- und Biogas aus Abfällen durch **fixen Vermarktungszuschlag** nach Ende des Förderzeitraums
- Sicherung eines konstanten Absatzpotenzials für bestehende Biomethanerzeugungsanlagen durch **Wiedereinführung der Vertrauensschutzregelung** des § 100 Abs. 3 EEG 2017
- Neufassung der **Ladesäulenverordnung stoppen**, um behindernde Detailregulierung zu vermeiden
- Entwicklung eines Sonderförderprogramms „**Innerstädtische Schnellladehubs**“
- Sicherstellung einer angemessenen, international wettbewerbsfähigen, nachhaltigen und stabilen **Verzinsung des eingesetzten Kapitals für die Investitionsfähigkeit der VNB** in Deutschland durch eine – **dem politisch vorgegebenen Risiko folgende** – **angemessene Ausgestaltung der Marktrisikoprämie.**