

**Kurzbewertung des vom Bundeskabinett  
beschlossenen Klimapakets  
(Klimaschutzprogramm 2030 und Entwurf des Klimaschutzgesetzes)**

**Stiftung 2°, 15.10.2019**



# Inhalt

Einführung und Zusammenfassung .....	3
Sektorübergreifende Maßnahmen .....	5
Sektor Gebäude .....	6
Sektor Verkehr .....	8
Sektor Industrie .....	10
Sektor Energiewirtschaft.....	12

# Einführung und Zusammenfassung

In dem vorliegenden Papier werden zentrale Punkte des vom Bundeskabinett beschlossenen Klimapakets – bestehend aus dem Klimaschutzprogramm 2030 und dem Entwurf des Klimaschutzgesetzes – vom 09. Oktober 2019 zusammengefasst und bewertet.

Insgesamt bleibt das Klimapakets aus Sicht der Stiftung 2° deutlich hinter den Erwartungen zurück. Zwar wurden mit der **Bestätigung der Sektorziele** sowie der **Einführung eines Monitoring-Rahmens** und einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung Schritte in Richtung einer ambitionierteren und stringenteren klimapolitischen Gesamtarchitektur gemacht, jedoch sind viele Maßnahmen in den einzelnen Sektoren nicht ausreichend. Die konkrete Ausgestaltung der **CO<sub>2</sub>-Bepreisung** mit einem Einstiegspreis von 10 EUR/t CO<sub>2</sub> ist deutlich zu schwach, um im Verkehrssektor und im Wärmebereich eine ausreichende Lenkungswirkung zu entfalten. Für Industrieanlagen, die nicht im bestehenden europäischen Emissionshandelssystem (ETS) erfasst sind, gibt der vereinbarte CO<sub>2</sub>-Preis einen spürbaren Anreiz zu CO<sub>2</sub>-Minderungen.

Insgesamt sendet das Klimaprogramm der Bundesregierung noch keinen ausreichend starken Impuls, damit Klimaschutz für Unternehmen in der Breite zügig zum Geschäftsmodell werden kann. Das vorliegende Maßnahmenpaket nutzt das Momentum für ambitionierten Klimaschutz, welches sowohl in der Zivilgesellschaft als auch in großen Teilen der Wirtschaft besteht, nicht in ausreichendem Maße. Es ist zweifelhaft, ob das deutsche Klimaschutzziel für das Jahr 2030 und die Pariser Klimaziele auf diese Weise erreicht werden. Das 2010 beschlossene Langfristziel, bis 2050 die Treibhausgas (THG)-Emissionen um 80-95% ggü. 1990 zu reduzieren, ist weder im Klimaschutzprogramm noch im Klimaschutzgesetzentwurf verbindlich verankert und wird durch ein vages Bekenntnis zur THG-Neutralität bis 2050 nur unzureichend ersetzt. Aus Sicht der Stiftung 2° ist eine THG-Reduktion von 95% bis 2050 ggü. 1990 notwendig.

Zentrale Schlussfolgerungen der Stiftung 2° mit Blick auf die einzelnen Sektoren sind:

## Gebäude:

- Die Einführung der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung, die Stärkung der Vorbildrolle des Bundes und der forcierte Austausch von Ölheizungen sind positive erste Schritte.
- Eine Konkurrenz zwischen Heizungsaustausch und energetischer Sanierung muss aber vermieden werden. Die Ausrichtung der Förderprogramme auf das Ziel der CO<sub>2</sub>-Minderung ist zu vage gehalten. Hierfür braucht es ein klares Instrument wie ein CO<sub>2</sub>-Label für Gebäude. Die Weiterentwicklung energetischer Standards sollte nicht erst 2023 erfolgen, sondern muss Teil eines systematischen Neustarts der Klimapolitik im Gebäudesektor sein.
- Insgesamt fehlt es an verbindlichen Leitplanken sowie einer mutigen systematischen Neuausrichtung der Förderarchitektur und Ordnungsstruktur im Gebäudebereich, um die stagnierende Sanierungsrate auf 2-3% zu erhöhen.

## Verkehr:

- Das Maßnahmenpaket für den Verkehrssektor enthält einige wichtige Weichenstellungen zum Ausbau der E-Mobilität und zur Stärkung der Schiene. Insbesondere beim Ausbau der Ladesäuleninfrastruktur für E-Fahrzeuge sind durch die Ausweitung der Förderung auf gemeinschaftlich genutzte private und gewerbliche Ladepunkte deutliche Fortschritte gemacht worden.
- Von entscheidender Bedeutung ist, inwieweit die angekündigte CO<sub>2</sub>-Ausrichtung der Kfz-Steuer – anknüpfend an die Debatte zu einem Bonus-Malus-System – die Attraktivität von klimafreundlichen Fahrzeugen gegenüber Fahrzeugen, die konventionelle fossile Kraftstoffe nutzen, erhöht. Auch weil der CO<sub>2</sub>-Preis angesichts des niedrigen Einstiegspreises zunächst ausfällt, um eine Lenkungswirkung im Verkehr zu erzeugen.

- Die Erhöhung der Pendlerpauschale hält die Stiftung 2° für klimapolitisch nicht sinnvoll, da auf diese Weise kein Anreiz gesetzt wird, lange Wegstrecken zu vermeiden und der ohnehin geringe Effekt der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf den Benzin- und Dieselpreis überkompensiert wird.

#### **Industrie:**

- Das Maßnahmenpaket für den Industriesektor enthält gute erste Signale für Effizienzsteigerungen in Industriebranchen, die nicht vom ETS erfasst werden.
- Um die notwendige Transformation des Industriesektors im Sinne der Klimaschutzziele voranzutreiben, ist aus Sicht der Stiftung 2° insbesondere ein neues Markteinführungsregime für Technologien zur Senkung der Prozessemissionen in der energieintensiven Industrie erforderlich, das Investitionsrisiken reduziert sowie eine gesicherte Nachfrage nach CO<sub>2</sub>-armen Industrieprodukten und einen verlässlichen, langfristigen Rechtsrahmen schafft. Das Klimaschutzprogramm kündigt hierzu einen „Innovationspakt Klimaschutz“ für die Industrie an, der einen Marktrahmen für innovative Technologien schaffen soll. Dies wird von der Stiftung 2° als wichtiger Schritt begrüßt. Nun gilt es, den Innovationspakt zügig in konkrete Maßnahmen zu gießen.

#### **Energiewirtschaft:**

- Es ist zu begrüßen, dass das Klimaschutzprogramm vorsieht, den Kohleausstieg, wie von der Kommission empfohlen, zügig umzusetzen – auch wenn ein beschleunigter Ausstieg wünschenswert wäre.
- Das Ziel, bis 2030 den Anteil Erneuerbarer Energien am Stromverbrauch auf 65% zu erhöhen, ist ein Schlüssel für das Erreichen der Klimaschutzziele. Mit der pauschalen Festlegung eines Mindestabstands von 1.000 Metern für Wind Onshore, der von Bundesländern nur befristet und von Kommunen dauerhaft verringert werden kann, gibt die Bundesregierung die Gestaltungshoheit über den Ausbau einer Schlüsseltechnologie für die Energiewende und die Transformation der Gesamtwirtschaft ab.

# Sektorübergreifende Maßnahmen

## Vorgesehene Maßnahmen:

- Zentrale Bezugspunkte für Klimaschutzprogramm und Klimaschutzgesetz sind die europäischen und nationalen Klimaschutzziele für das Jahr 2030. Mit Blick auf das Jahr 2050 wird festgestellt, dass Deutschland sich mit den meisten EU-Mitgliedsstaaten für das Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2050 einsetze und sich dazu bekennt, eine „Treibhausgasneutralität bis 2050 als langfristiges Ziel zu verfolgen.“
- Die Bundesregierung beabsichtigt, ab 2021 einen CO<sub>2</sub>-Preis für die Sektoren Verkehr und Wärme einzuführen. Zunächst wird ein Festpreissystem eingeführt, bei dem Zertifikate auf der vorgelagerten Handelsebene an die Unternehmen, die Heiz- und Kraftstoffe in den Verkehr bringen, verkauft werden. Der Festpreis startet mit 10 EUR/t CO<sub>2</sub> in 2021 und steigt dann bis 2025 auf 35 EUR/t CO<sub>2</sub> an. Ab 2026 wird ein Emissions-Cap festgelegt, das dann jährlich reduziert wird. Das Cap ergibt sich aus den Minderungszielen des Klimaschutzplans 2050 und den EU-Vorgaben für die non- ETS-Sektoren auf Basis des EU Effort-Sharings. Die Versteigerung von Zertifikaten in 2026 erfolgt innerhalb eines Preiskorridors von 35-60 EUR/t CO<sub>2</sub>. In 2025 wird entschieden, ob auch in der Zeit ab 2027 ein Höchst- und Mindestpreis festgelegt werden soll. Bürger und Wirtschaft werden im Gegenzug beim Strompreis entlastet, indem insbesondere die EEG-Umlage gesenkt und schrittweise aus den Bepreisungseinnahmen bezahlt werden soll.
- Die Sektorziele werden im Entwurf des Klimaschutzgesetzes in Jahresemissionsmengen heruntergebrochen und gesetzlich festgeschrieben. Die Einhaltung der Klimaziele 2030 und die erzielten Fortschritte werden jährlich ermittelt. Erfüllt ein Sektor seine Minderungsziele nicht, muss das zuständige Bundesministerium innerhalb von 3 Monaten ein Sofortprogramm zur Nachsteuerung vorlegen.
- Es wird ein „Expertenrat für Klimafragen“ eingerichtet. Der Expertenrat überprüft die jährlich durch das Umweltbundesamt zu erstellenden Emissionsdaten und bewertet die von der Bundesregierung vorgelegten Maßnahmen im Rahmen von Sofortprogrammen, der Fortschreibung des Klimaschutzplans oder von Klimaschutzprogrammen hinsichtlich der zugrundeliegenden Annahmen zur Treibhausgasreduktion.
- Das Klimakabinett wird unbefristet fortgesetzt, um Wirksamkeit, Effizienz und Zielgenauigkeit der Maßnahmen zu überprüfen.
- Der Energie- und Klimafonds (EKF) bleibt das zentrale Finanzierungsinstrument für Energiewende und Klimaschutz in Deutschland. Bis 2030 sollen insgesamt Mittel in dreistelliger Milliardenhöhe für den Klimaschutz und die Energiewende bereitgestellt werden.

## Kurzbewertung:

Grundsätzlich ist es positiv zu bewerten, dass die Bundesregierung für das Erreichen der Klimaschutzziele 2030 einen klimapolitischen Monitoring-Rahmen schafft. Mit Blick auf die Langfristperspektive 2050 enthalten Klimaschutzprogramm und Klimaschutzgesetz ein – wenn auch vages – nationales Bekenntnis zur Treibhausgasneutralität. Das von der Bundesregierung in 2010 beschlossene Ziel, die Treibhausgasemissionen bis 2050 im Vergleich zu 1990 um 80-95% zu reduzieren, das noch im Klimaschutzplan 2050 bekräftigt wurde, wird im Klimaschutzprogramm jedoch nicht mehr erwähnt und im Klimaschutzgesetz nicht verbindlich verankert. Ein klares langfristiges prozentuales THG-Minderungsziel für 2050 fehlt daher. Die Stiftung 2° hatte gefordert, dass dies klarer Bestandteil des klimapolitischen Rahmens sein sollte.

Wichtige Punkte/Details sind:

- Der eingeführte Monitoring-Rahmen ist möglicherweise die wichtigste Errungenschaft des Klimapakets. Erstmals werden die Klimaschutzziele gesetzlich festgeschrieben. Durch die Definition von Jahresemissionsmengen je Sektor werden die einzelnen Ressorts in die Verantwortung genommen und sind zum Nachsteuern durch Sofortprogramme verpflichtet, wenn sie ihre Ziele absehbar verfehlen. Dies ist ein klares Learning aus der Verfehlung des Klimaziels für 2020. Noch ist aber offen, wie sichergestellt wird, dass die Sofortprogramme effektiv und effizient zur Erreichung der Klimaschutzziele führen. Hierfür sollte insbesondere der Expertenrat für Klimaschutzfragen mit einem stärkeren Mandat zum Vorschlagen und Evaluieren von Klimaschutzmaßnahmen ausgestattet werden. Aktuell beschränkt sich die Rolle des Expertenrats auf die Prüfung der Emissionsdaten und die Analyse der Annahmen zur THG-Reduktion, die den von den Bundesministerien eingebrachten Maßnahmen zugrunde liegen. Hier sollte aus Sicht der Stiftung 2° nachgebessert werden.
- Die Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung auch in den non-ETS-Sektoren ist eine wichtige klimapolitische Weichenstellung. Der Einstiegspreis von 10 EUR/t CO<sub>2</sub> ist aber für den Verkehrs- und Wärmesektor deutlich zu niedrig und liegt im Bereich gewöhnlicher Preisschwankungen. Eine Lenkungswirkung wird in diesen Sektoren dadurch nicht erzeugt. Der Wirtschaftsweisenrat Prof. Dr. Christoph M. Schmidt hält einen CO<sub>2</sub>-Preis in Höhe von 35 EUR/t CO<sub>2</sub> für sinnvoll. Prof. Dr. Ottmar Edenhofer, Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung, hält 50 EUR/t CO<sub>2</sub> als Einstieg ab 2020 für sinnvoll. Ein Preisniveau von 35 EUR/t CO<sub>2</sub> wird mit dem vorgesehenen System erst ab 2025 erreicht – damit werden im Verkehrs- und Wärmesektor wichtige Jahre zur Zielerreichung bis 2030 verschenkt. Der für diese Bereiche zu schwache CO<sub>2</sub>-Preis ist daher der zentrale Konstruktionsfehler des Klimapakets.
- Die Stiftung 2° hatte in ihrem Papier die Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises als starkem klimapolitischem Leitinstrument gefordert. Mit dem avisierten Einstiegspreis fällt der CO<sub>2</sub>-Preis als solches jedoch zunächst aus, so dass keine ausreichende sektorübergreifende Dynamik in Richtung Zielerreichung bis 2030 stimuliert wird.
- Es ist positiv einzustufen, dass die Einnahmen aus dem Klimaschutzprogramm 2030 (und damit insbesondere der CO<sub>2</sub>-Bepreisung) für Klimaschutzfördermaßnahmen und eine Entlastung der Bürger verwendet werden sollen. Aus Sicht der Stiftung 2° ist es wichtig, dass mit den Einnahmen eine sinnvolle Balance aus Innovationsförderung und Sozialverträglichkeit erreicht wird. Die mit den Mehreinnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorgesehene Absenkung der EEG-Umlage (-0,625 ct/kWh bis 2023) fällt deutlich zu niedrig aus, um die Bürger spürbar zu entlasten und wirksame Anreize in Richtung Sektorkopplung zu setzen.

## Sektor Gebäude

### Vorgesehene Maßnahmen:

- Steuerliche Förderung energetischer Gebäudesanierung ab 2020 im „selbstgenutzten Eigentum“.
- Bestehende investive Förderprogramme zur Gebäudesanierung werden in einem umfassenden Förderprogramm mit dem Titel „Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)“ zusammengeführt.
- Serielle Sanierung, d.h. Vorfertigung von Fassaden- und Dachelementen sowie eine standardisierte Installation von Anlagentechnik, wird gefördert.

- Der Austausch von Ölheizungen wird mit einem Förderanteil von 40% für ein „neues, effizienteres Heizsystem“ unterstützt. Ab 2026 dürfen in Gebäuden, in denen eine klimafreundlichere Wärmeerzeugung möglich ist, keine Ölheizungen mehr eingebaut werden.
- Das Programm „Energetische Stadtsanierung“ soll planmäßig fortgeführt und ab 2020 um neue Fördertatbestände ergänzt/verbessert werden.
- Die Energieberatung soll verbessert und „zu bestimmten Anlässen (z.B. Eigentümerwechsel) obligatorisch“ werden. Die Energieberatungen sollen auch zur Erstellung individueller Sanierungsfahrpläne dienen. Die Kosten sollen über bestehende Förderprogramme gedeckt werden.
- Der Bund will seine Vorbildfunktion stärken. Neubauten sollen ab 2022 mindestens den Effizienzhaus (EH)-Standard 40 erfüllen. Für Bestandsgebäude des Bundes sollen Sanierungsziele für 2030 und 2050 durch einen Energieeffizienzlerlass noch in 2019 verbindlich vorgegeben werden. Hier wird der EH-Standard 55 ab einem noch zu definierenden Stichtag zu Grunde gelegt.
- Eine Überprüfung der geltenden energetischen Standards soll entsprechend den europarechtlichen Vorgaben in 2023 erfolgen.

### **Kurzbewertung:**

Die Einführung der steuerlichen Förderung der energetischen Gebäudesanierung, der forcierte Austausch von Ölheizungen, die Bündelung von Förderprogrammen und die Stärkung der Vorbildrolle des Bundes sind positive erste Schritte. Insgesamt handelt es sich jedoch um punktuelle Einzelmaßnahmen, die nicht zu einem konsistenten Ganzen zusammengeführt werden. Es fehlt an verbindlichen Leitplanken sowie einer mutigen, systematischen Neuausrichtung der Förderarchitektur und Ordnungsstruktur im Gebäudebereich, die notwendig sind, um die stagnierende Sanierungsrate von ca. 1% auf 2-3% bis 2030 zu erhöhen. Ein Manko ist auch, dass die Nicht-Wohngebäude, die für etwa 40% der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Gebäudebereich verantwortlich sind, im Programm ausgeklammert werden. Im Gebäudesektor sind die technologischen Strategien zur Senkung der Emissionen vorhanden. Der Gebäudesektor hat das Potential, zum klimapolitischen Zugpferd zu werden. Dies gelingt durch die vorliegenden Maßnahmen nicht.

Wichtige Punkte sind:

- Das Instrument der individuellen Sanierungsfahrpläne, das Eigentümern die Möglichkeit gibt, Investitionen sinnvoll zu planen und zu staffeln, derzeit jedoch ein Schattendasein fristet, wird nicht ausreichend gestärkt. Die Stiftung 2° hatte vorgeschlagen, die Erstellung von individuellen Sanierungsfahrplänen gemeinsam mit Energieberatungen verbindlich zu machen und auf einen angemessenen Zielstandard auszurichten (idealerweise mindestens KfW 55). Im Klimaschutzprogramm werden Energieberatungen lediglich zu bestimmten Anlässen wie einem Eigentümerwechsel obligatorisch. Dies wird nicht ausreichen, um eine Beratungs- und Know-how-Offensive für die energetische Sanierung des Gebäudebestands zu initiieren.
- Eine systematische Ausrichtung der Förderprogramme auf das Ziel der CO<sub>2</sub>-Minderung bleibt aus. Hierfür braucht es aus Sicht der Stiftung 2° ein klares und transparentes Instrument. In den Eckpunkten des Klimakabinetts vom 20. September war hierzu noch der Hinweis enthalten, dass die Gebäudeeffizienzstrategie bei der nächsten Überarbeitung konsequenter auf das Ziel der CO<sub>2</sub>-Reduktion ausgerichtet werden solle. Dieser Passus ist im vom Bundeskabinett beschlossenen Klimaschutzprogramm nicht mehr enthalten. Die Stiftung 2° hatte vorgeschlagen, den Energieausweis für Gebäude um ein CO<sub>2</sub>-Label zu erweitern und damit die Senkung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes eines Gebäudes auf Basis seines Lebenszyklus neben einer Senkung des Primär- und Endenergieverbrauchs zum zentralen Gradmesser für die Förderung von Sanierungs- und Neubaumaßnahmen zu machen.

- Die Weiterentwicklung energetischer Standards wird erst für 2023 eingeplant. Dies sollte jedoch Teil eines systematischen Neustarts der Klimaschutzstrategie im Gebäudesektor sein, da Effizienzstandards den Sanierungs- und Neubauaktivitäten die klimapolitische Zielrichtung vorgeben. Die Stiftung 2° hatte vorgeschlagen, die Neugestaltung der Förderarchitektur mit einem Mindesteffizienzstandard für alle Gebäude zu flankieren, der dem Sektorziel 2030 und dem Ziel eines klimaneutralen Gebäudebestands bis 2050 gerecht wird.
- Die Vorbildfunktion der öffentlichen Hand wird mit Blick auf die Bundesgebäude gestärkt. Dies ist zu würdigen. Es bleibt aber unklar, wie die Vorbildfunktion bei Gebäuden von Kommunen und Bundesländern wahrgenommen werden soll. Dies wird im Maßnahmenpaket ausgeklammert. Die Bundesregierung wird daher den Anforderungen der EU-Gebäudeeffizienzrichtlinie nicht gerecht. Darin ist vorgesehen, dass die Bundesregierung bis März 2020 Strategien und Maßnahmen für die Sanierung sämtlicher öffentlicher Gebäude vorlegen muss. Die Stiftung 2° hatte hierfür vorgeschlagen, ein spezifisches und langfristiges Förderprogramm zur Unterstützung der Kommunen bei der Sanierung ihres Gebäudebestands zu schaffen und die Erarbeitung von Sanierungsfahrplänen verbindlich vorzuschreiben.
- Eine sozialverträgliche Ausgestaltung der Gebäudesanierung und eine Änderung der aktuell bestehenden Umlagesystematik werden nicht angegangen. Hier wird lediglich auf die Weiterentwicklung der Effizienzstandards ab 2023 verwiesen. Die Stiftung 2° hatte empfohlen, einen grundlegenden neuen Ansatz zur sozialverträglichen Verteilung der Sanierungskosten zu entwickeln, beispielsweise durch die Einführung von Bruttowarmmieten, in denen die Kosten für Heizung und Strom bereits enthalten sind. Hier kommen dem Vermieter die monetären Vorteile aus einer Kostensenkung durch den sinkenden Energieverbrauch direkt zugute.
- Die Förderung eines Austauschs alter Ölheizungen und ein Verbot der Neuinstallation von Ölheizungen ab 2026 sind grundsätzlich zu begrüßen. Der Heizungsaustausch und die energetischen Sanierungen sollten jedoch gleichwertig gefördert werden, so dass keine Konkurrenz zwischen beiden Maßnahmen entsteht und Eigentümer die jeweils sinnvollere Maßnahme unabhängig von Fördersätzen prioritär durchführen. Überdies sollte ein klarer Anreiz gesetzt werden, die Investitionen für den Heizungsaustausch direkt in Wärmetechnologien auf Basis Erneuerbarer Energien bzw. erneuerbaren Stroms zu lenken. Die vom Klimakabinett gewählte Formulierung, Investitionen in ein „neues, effizienteres Heizsystem“ zu lenken, ist hier zu unpräzise und birgt die Gefahr, dass weiter in fossile, v.a. Erdgas basierte Heizungssysteme investiert wird.

## Sektor Verkehr

### Vorgesehene Maßnahmen:

- Der Ausbau der Ladesäulen für E-Fahrzeuge wird vorangetrieben. Bis 2030 sollen 1 Million öffentliche Ladepunkte zur Verfügung stehen. Hierfür werden entsprechende Förderprogramme aufgesetzt, an deren Finanzierung sich auch die Energiewirtschaft und die Automobilindustrie beteiligen sollen. An allen Tankstellen sollen verbindlich Ladepunkte angeboten werden. Die Förderung des Ladesäulenaufbaus wird auf halböffentliche und private Ladepunkte ausgeweitet. Rechtliche Hürden beim Aufbau der Ladeinfrastruktur, zum Beispiel im Mietrecht oder beim Netzanschluss, sollen beseitigt werden. Die Bundesregierung wird für den koordinierten Hochlauf der öffentlichen Ladeinfrastruktur auf den unterschiedlichen Ebenen (Bund/Länder/Kommunen) eine „Nationale Leitstelle Elektromobilität“ einrichten.
- Die steuerliche Förderung des Umstiegs auf E-Fahrzeuge wird gestärkt. Die Befreiung von E-Fahrzeugen von der Kfz-Steuer wird bis 31. Dezember 2025 verlängert und bis maximal 31.



Dezember 2030 begrenzt. Die Kaufprämie für PKW mit Elektro-, Hybrid- und H<sub>2</sub>-Antrieb wird verlängert und für Autos unter 40.000 EUR angehoben.

- Die Mittel der Kommunen im Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz werden, wie schon vorher von der Bundesregierung angekündigt, ab 2021 auf 1 Mrd. EUR/Jahr angehoben. Ab 2025 sollen die Mittel auf 2 Mrd. EUR pro Jahr erhöht werden. Die Förderung der Umrüstung von Busflotten auf elektrische und wasserstoffbasierte Antriebe sowie Biogas wird verstärkt vorangetrieben. Bis 2030 sollen bis zu 50% der Stadtbusse elektrisch fahren.
- Die Schiene soll durch Investitionen gestärkt werden: 86 Mrd. EUR bis 2030, um das Schienennetz zu erneuern. Der Bund bringt sich von 2020 bis 2030 mit jährlich 1 Mrd. EUR zusätzlichem Eigenkapital an der Deutschen Bahn ein.
- Die Mehrwertsteuerbelastung von Bahntickets im Fernverkehr soll von 19% auf 7% gesenkt werden. Die Steuersenkung soll durch eine entsprechende Erhöhung der Luftverkehrsabgabe ab 2020 finanziert werden.
- Bis 2030 soll ein Drittel der Fahrleistung im schweren Straßengüterverkehr elektrisch oder auf Basis strombasierter Kraftstoffe stattfinden. Hierzu wird u.a. die CO<sub>2</sub>-Differenzierung der LKW-Maut vorangetrieben. Die Anschaffung von LKWs mit alternativen Antrieben wird gefördert.
- Die Bundesregierung wird bis 2020 eine Nationale Wasserstoffstrategie erarbeiten, zu der auch eine industriepolitische Initiative zum Ausbau einer leistungsfähigen E-Fuels-Versorgung (auf EU-Ebene) zählt.
- Die Kfz-Steuer soll stärker an CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgerichtet werden, um eine deutliche Lenkungswirkung beim Neuwagenkauf zu erzeugen.
- Die Pendlerpauschale wird ab 2021 ab dem 21. Km auf 35 Cent befristet bis zum 31. Dezember 2026 angehoben.

### **Kurzbewertung:**

Das Maßnahmenpaket für den Verkehrssektor enthält einige wichtige Weichenstellungen zum Ausbau der E-Mobilität und zur Stärkung der Schiene. Insbesondere beim Ausbau der Ladesäuleninfrastruktur für E-Fahrzeuge sind deutliche Fortschritte gemacht worden. Es ist aber offen, wie beispielsweise die CO<sub>2</sub>-Differenzierung der Kfz-Steuer im Detail ausgestaltet wird und inwieweit diese tatsächlich – anknüpfend an die Debatte zu einem Bonus-Malus-System – den erforderlichen Anreiz zu Investitionen in klimafreundliche Fahrzeuge setzt. Dies ist von entscheidender Bedeutung, da der CO<sub>2</sub>-Preis angesichts des niedrigen Einstiegspreises zunächst ausfällt, um eine Lenkungswirkung im Verkehr zu erzeugen.

Wichtige Punkte im Verkehrssektor sind:

- Eine wichtige Neuerung speziell für Unternehmen ist, dass die Förderung des Ladesäulenausbaus auf gemeinschaftlich genutzte private und gewerbliche Ladeinfrastruktur ausgeweitet wird. Das Potential von Unternehmen und Privatpersonen zum Ausbau der E-Mobilität kann somit verstärkt genutzt werden. Die Fördervoraussetzung einer 24/7-Zugänglichkeit der Ladesäule wird relativiert, so dass insbesondere die Potentiale des Einzelhandels beim Bau von Ladesäulen auf Kundenparkplätzen genutzt werden können. Die Stiftung 2° hatte dies in ähnlicher Form gefordert.
- Die Fortsetzung der steuerlichen Förderung von E-Fahrzeugen durch die Kaufprämie und die Ausnahme bei der Kfz-Steuer ist grundsätzlich sinnvoll. Allerdings hat sich in der Vergangenheit gezeigt, dass diese Instrumente nicht dazu beitragen konnten, die Ausbauziele für E-Mobilität zu erreichen. Hier ist stattdessen ein starkes Steuerungsinstrument notwendig, das E-Fahrzeuge ggü. Verbrennern deutlich attraktiver macht. Es kommt daher stark auf die künftige CO<sub>2</sub>-Ausdifferenzierung der Kfz-Steuer an. Es ist jedoch sehr fraglich, ob diese den schwachen Einstieg bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auffangen kann.

- Eine Erhöhung der Pendlerpauschale ist klimapolitisch nicht sinnvoll, da auf diese Weise kein Anreiz gesetzt wird, lange Wegstrecken zu vermeiden oder auf klimafreundliche Verkehrsmittel umzusteigen. Überdies wird der ohnehin geringe Effekt der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf den Benzin- und Dieselpreis auf diese Weise mehr als kompensiert.
- Die Stärkung der Schiene und des ÖPNV durch das Klimapaket sind zu begrüßen und liegen sehr nahe an den Forderungen aus dem Positionspapier der Stiftung 2°.
- Eine CO<sub>2</sub>-Differenzierung der LKW-Maut ab 2023 sowie eine Förderung von LKW mit alternativen, klimaschonenden Antrieben sind ebenfalls sinnvoll. Zu beachten ist hierbei jedoch, dass es aktuell an einem ausreichenden Angebot an LKWs mit entsprechenden alternativen Antrieben mangelt, insbesondere bei E-LKWs. Daher ist hier auch eine Entwicklungsoffensive für derartige Fahrzeuge notwendig. Überdies sollte stärker als bisher im Klimaschutzprogramm vorgesehen die Zusammenarbeit mit anderen EU-Mitgliedsstaaten im Bereich des Straßengüterverkehrs intensiviert werden, um einen grenzüberschreitenden Ausbau erforderlicher Infrastrukturen sicherzustellen.
- Die Einführung einer Nationalen Wasserstoffstrategie und die Schaffung von Rahmenbedingungen für eine „großvolumige Skalierung der Elektrolyse- und Raffinerieprozesse“ zur Erzeugung von E-Fuels sind grundsätzlich sinnvoll. Die Initiierung einer europäischen Initiative zum Ausbau der E-Fuel-Versorgung entspricht der Forderung der Stiftung 2°. Wie im Positionspapier der Stiftung 2° betont, ist es jedoch wichtig, die Ausbaupotentiale speziell von E-Fuels realistisch zu betrachten. Ihre Nutzung sollte prioritär auf Sondermärkte wie die Schiff- und Luftfahrt konzentriert werden und an stringente Nachhaltigkeitskriterien gebunden sein. Letztere werden im Papier des Klimakabinetts nicht erwähnt. Überdies ist ein offensiver Ausbau der Erneuerbaren Energien gemäß des 65%-Ziels zwingende Voraussetzung für eine klimaverträgliche E-Fuels-Versorgung. Es besteht aktuell Anlass zu großen Zweifeln, ob das 65%-Ziel auf Basis der bestehenden regulatorischen Prämissen erreicht wird (s. Abschnitt zur Energiewirtschaft).

## Sektor Industrie

### Vorgesehene Maßnahmen:

- Die vorgesehenen Maßnahmen fokussieren sich insbesondere auf die Branchen im non-ETS-Bereich, da hier die Emissionen gestiegen seien.
- Bestehende Förderprogramme für Energieeffizienz und Prozesswärme aus Erneuerbaren Energien in der Industrie sollen gebündelt werden. Fördermittel für Energieeffizienz sollen wettbewerblich ausgeschrieben werden.
- Mindeststandards für „gewisse Produktgruppen“ sollen ausgeweitet werden, um das Effizienzniveau von Technologien zu regulieren.
- Für die Umsetzung von geringinvestiven Maßnahmen aus Energieaudits soll eine Selbstverpflichtung der Industrie geschaffen werden.
- Technologien zur Senkung der Prozessemissionen sollen in einem „Nationalen Dekarbonisierungsprogramm“ zu deren Entwicklung, Demonstration und Markteinführung und in einem Programm zur CO<sub>2</sub>-Vermeidung und Nutzung in Grundstoffindustrien unterstützt werden. Letzteres adressiert sowohl Technologien für Carbon Capture and Utilisation (CCU) als auch Carbon Capture and Storage (CCS).
- Überdies wird ein „Innovationspaket Klimaschutz“ für die Industrie angekündigt, der einen Marktrahmen für innovative Technologien schaffen soll. Der Innovationspakt soll neben FuE-

Programmen auch Markteinführungsinstrumente und ordnungsrechtliche Maßnahmen beinhalten. Unter anderem sollen „Contracts for Difference“ als Finanzierungsinstrument erprobt und aktiv die Absatzmöglichkeiten für grüne Industrieprodukte verbessert werden, wie z.B. durch die Einführung von Kriterien für den Einsatz von THG-neutralen Baustoffen bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand.

### **Kurzbewertung:**

Das Maßnahmenpaket für den Industriesektor enthält gute erste Signale für Effizienzsteigerungen in Industriebranchen, die nicht vom ETS erfasst werden. Überdies wird für Industrieanlagen außerhalb des ETS durch den vereinbarten CO<sub>2</sub>-Preis ein spürbarer Anreiz zu CO<sub>2</sub>-Minderungen erzeugt. Um die notwendige Transformation des Industriesektors im Sinne der Klimaschutzziele voranzutreiben, ist jedoch insbesondere in den vom ETS erfassten energieintensiven Industriebranchen ein neues Markteinführungsregime für Technologien zur Senkung der Prozessemissionen erforderlich, das Investitionsrisiken reduziert und eine gesicherte Nachfrage nach CO<sub>2</sub>-armen Industrieprodukten schafft. Das im vorliegenden Klimapakete vorgeschlagene „Nationale Dekarbonisierungsprogramm“ und der angekündigte „Innovationspakt Klimaschutz“ für die Industrie sind hierfür wichtige erste Schritte. Der Innovationspakt sollte nun zügig in konkrete Maßnahmen gegossen werden.

Wichtige Punkte sind:

- Das Maßnahmenpaket der Bundesregierung zielt stark auf Effizienzoptimierungen ab. Diese sind zu begrüßen. Aus Sicht der Stiftung 2° sind jedoch weitere Maßnahmen erforderlich, um das Sektorziel für die Industrie zu erreichen.
- Grundsätzlich braucht es aus Sicht der Stiftung 2° im Industriesektor ein neues Markteinführungsregime, das die Risiken für Investitionen in neuartige Prozesse zur Senkung der Prozessemissionen (sog. Low Carbon Breakthrough Technologies / LCBT) absichert sowie eine gesicherte Nachfrage nach CO<sub>2</sub>-armen Industrieprodukten und einen verlässlichen, langfristigen Rechtsrahmen schafft. Es ist positiv, dass das geplante „Nationale Dekarbonisierungsprogramm“ auch die Demonstration und Markteinführung von LCBT umfasst. Es braucht jedoch wirkliche Markteinführungsinstrumente, die sowohl einen push- als auch einen pull-Effekt erzeugen. Die Stiftung 2° hatte hierzu vorgeschlagen, projektbezogene Differenzverträge („Contracts for Difference“) als ein mögliches Kerninstrument für den Industriesektor einzuführen. Sie garantieren den Investoren für mindestens 20 Jahre einen festgelegten Zertifikatspreis für die erzielten CO<sub>2</sub>-Minderungen. Ist der Marktpreis niedriger als der Festpreis, wird die Differenz durch den Staat ausgeglichen. Überschreitet der Marktpreis den vereinbarten Festpreis, zahlt das Unternehmen die Differenz an den Staat zurück. Die Stiftung 2° begrüßt daher ausdrücklich die angekündigte Erprobung von „Contracts for Difference“ als Finanzierungsinstrument für die Dekarbonisierung der Industrie. Hier sollten nun zeitnah entsprechende Piloten auf den Weg gebracht werden.
- Darüber hinaus braucht es ein Maßnahmenpaket, um eine gesicherte Nachfrage für CO<sub>2</sub>-arm erzeugte Industrieprodukte zu gewährleisten. Das Klimapakete enthält einen kurzen Hinweis, dass im Rahmen der EU-Ökodesign-Richtlinie eine Ausweitung von Mindeststandards im Bereich der Energieeffizienz ausgeweitet werden soll. Überdies sollen im Rahmen des „Innovationspakets Industrie“ aktiv die Absatzmöglichkeiten für grüne Industrieprodukte verbessert werden, wie z.B. durch die Einführung von Kriterien für den Einsatz von THG-neutralen Baustoffen bei Bauvorhaben der öffentlichen Hand. Die Stiftung 2° hatte in ihrem Positionspapier die verbindliche und umfassende Berücksichtigung von Umweltkriterien bei der öffentlichen Beschaffung von Produkten und Materialien aus Industrieprozessen gefordert. Insofern betrachtet sie die Einführung von Kriterien für THG-neutrale Baustoffe bei öffentlichen Bauvorhaben als guten ersten Schritt. Darüber hinaus schlägt sie die Erarbeitung einer Roadmap vor, die sukzessive und systematisch auf die Schaffung von Märkten für CO<sub>2</sub>-arme Produkte hinarbeitet und mit einer

Exportstrategie für derartige Produkte unterfüttert ist. Außerdem will die Bundesregierung die Formierung von klimapolitischen Vorreiterkoalitionen auf europäischer und internationaler Ebene vorantreiben, die durch konkrete Maßnahmen (wie z.B. Definition und Einhaltung klimafreundlicher Produktstandards, Handelsabkommen) das Risiko eines Carbon Leakage verringern.

- Die Erarbeitung einer Nationalen Wasserstoffstrategie durch die Bundesregierung bis Anfang 2020 wird begrüßt. Sie sollte insbesondere sektorübergreifend angelegt werden, um die unterschiedlichen sektoralen Wasserstoffbedarfe und den erforderlichen Ausbau von Erzeugungskapazitäten übergreifend zu koordinieren.

## **Sektor Energiewirtschaft**

### **Vorgesehene Maßnahmen:**

- Ergebnisse der Kohlekommission sollen in Abstimmung mit den Ländern umgesetzt werden. Die Kapazität von Kohlekraftwerken soll bis 2030 auf insgesamt 17 GW reduziert werden und bis spätestens 2038 vollständig beendet werden. Spätestens im November 2019 sollen die ausstehenden Maßnahmen des Kommissionsbeschlusses zum Kohleausstieg im Kabinett beschlossen werden. Das Gesetzgebungsverfahren soll in diesem Jahr abgeschlossen werden.
- Die Bundesregierung bekennt sich zum Ziel eines Anteils von 65% Erneuerbaren Energien am Stromverbrauch bis 2030.
- Für Wind Onshore wird pauschal der Mindestabstand von 1.000 Metern festgelegt. Dies gilt für bestehende künftige Flächenpläne. Das heißt für bestehende Flächenpläne reduzieren sich die ausgewiesenen Windflächen entsprechend. Von dieser Regelung sind diejenigen Flächenpläne ausgenommen, die zwischen dem 01.01.2015 und dem Inkrafttreten eines entsprechenden Gesetzes rechtskräftig geworden sind. Für Bundesländer und Kommunen werden Opt-Out-Möglichkeiten von den Abstandsregelungen vereinbart: Ein Bundesland hat die Möglichkeit, innerhalb von 18 Monaten geringere Mindestabstandsflächen gesetzlich festzulegen. Kommunen erhalten unbefristet die Möglichkeit, geringere Mindestabstände festzulegen. Kommunen erhalten künftig eine finanzielle Beteiligung am Betrieb von Windrädern. Diese kann erhöht werden, wenn Kommunen von ihrem Opt-Out-Recht gebraucht machen.
- Das Ziel für den Ausbau von Wind Offshore wird von derzeit 15 GW auf 20 GW im Jahr 2030 angehoben.
- Der bestehende Deckel von 52 GW für die Förderung des Ausbaus von PV-Anlagen wird aufgehoben.
- Der Ausbau der KWK wird kompatibel zum Ausbau der Erneuerbaren Energien auf der Strom- und Wärmeseite gefördert.
- Wärmenetze sollen effizienter und auf Erneuerbare Energien und unvermeidbare Abwärme umgestellt werden.

### **Kurzbewertung:**

Der Kohleausstieg soll, wie von der Kommission empfohlen, zügig umgesetzt werden. Dies ist zu begrüßen – auch wenn ein beschleunigter Ausstieg wünschenswert gewesen wäre. Das 65%-Ziel für Erneuerbare Energien ist ein Schlüssel für das Erreichen der Klimaschutzziele, da es Voraussetzung dafür

ist, dass die Elektrifizierung von Antrieben und Prozessen im Verkehrs- und Industriesektor als zentrale Klimaschutzstrategien funktionieren. Die Beschlüsse der Bundesregierung machen wenig Hoffnung, dass das 65%-Ziel erreicht wird. Der Ausbau der Windenergie an Land wird durch die Abstandsregelung für bereits in Planung befindliche Anlagen und auch für künftige Neuanlagen sowie Repowering-Anlagen erheblich erschwert. Dies beeinträchtigt die Investitionssicherheit bei Windkraftprojekten deutlich. Mit Blick auf das Kernproblem des Windenergieausbaus an Land – die langwierigen Genehmigungs- und Planungsverfahren sowie die unzureichende Flächenverfügbarkeit – kündigt die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen an, um Hemmnisse zu beheben. Am 8. Oktober hat das Bundeswirtschaftsministerium überdies eine Aufgabenliste veröffentlicht, um Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen. Grundsätzlich ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung Schritte ankündigt, um diese Herausforderung anzugehen. Nun ist es wichtig, einen konkreten Zeitplan für eine zügige Umsetzung der Maßnahmen zu realisieren. Außerdem gilt es, eine enge Abstimmung und klare Aufgabenverteilung zwischen den eingebundenen Bundesministerien sicherzustellen.

Wichtige Punkte aus dem Maßnahmenpaket sind:

- Das Klimakabinett hält sich an den von der Kohle-Kommission empfohlenen Ausstiegsfahrplan, dass bis 2030 die installierte Kapazität auf insgesamt 17 GW reduziert und bis spätestens 2038 ein vollständiger Ausstieg realisiert werden soll. Es ist positiv zu bewerten, dass die ausstehenden Regelungen nun zügig bis spätestens November 2019 vom Bundeskabinett verabschiedet werden sollen. Im Beschluss des Klimakabinetts ist jedoch keine Rede mehr davon, einen früheren Kohleausstieg anzustreben, wie er beispielsweise im Klimakonzept der CSU vorgesehen ist.
- Der Mindestabstand für Wind Onshore-Anlagen wird für bestehende und künftige Flächenpläne pauschal auf 1.000 Meter festgelegt. Eine Studie des Umweltbundesamts hatte im Frühjahr 2019 aufgezeigt, dass ein solcher Schritt die „vorhandene Flächenkulisse um 20-50% reduzieren“ würde. Wie oben bereits erwähnt, werden so neue Hürden für den Ausbau der Windkraft an Land aufgebaut und ein notwendiger zügiger Ausbau behindert.
- Mit der „Opt out“-Regelung, die es Bundesländern (innerhalb von 18 Monaten nach Inkrafttreten der Neuregelung) und Kommunen (unbefristet) erlaubt, geringere Mindestabstandsregelungen festzulegen, gibt die Bundesregierung die Gestaltungsmöglichkeiten zum Ausbau der Windenergie an die Bundesländer und Kommunen ab. Das Erreichen des 65%-Ziels wird auf diese Weise deutlich erschwert und kaum planbar. Ein Anreizsystem für Kommunen zum Ausbau der Windkraft ist zu begrüßen. Dies hatte die Stiftung 2° in ihrem Papier gefordert, allerdings ohne die pauschale Festlegung restriktiver Abstandsregelungen.
- Die Anhebung des Ausbauziels für Wind Offshore von 15 GW auf 20 GW bis 2030 sowie die Abschaffung des bestehenden Deckels für PV sind sinnvoll. Beide Maßnahmen werden jedoch kaum ausreichen, um den gebremsten Ausbau der Wind Onshore zu kompensieren.
- Die Modernisierung und verstärkte Ausrichtung der Wärmenetze an den Anforderungen von Wärme aus Erneuerbaren Energien ist positiv zu bewerten. Allerdings wären auch hier stringenter Rahmenbedingungen wünschenswert gewesen. Die Stiftung 2° hatte in ihrem Papier gefordert, Anreizinstrumente zur CO<sub>2</sub>- freien Erzeugung von Fernwärme einzuführen und diese mit verbindlichen Quoten für das Einspeisen von erneuerbarer/grüner Wärme in Fernwärmenetze zu hinterlegen (bei Berücksichtigung regionaler und lokaler Unterschiede).