



Stellungnahme

Deutscher Bundestag

Ausschuss für Umwelt, Naturschutz
und nukleare Sicherheit

Ausschussdrucksache

19(16)292-A

zur Anhörung am 6.11.19

31.10.2019

Die vorliegende Stellungnahme gibt nicht die Auffassung des Ausschusses wieder, sondern liegt in der fachlichen Verantwortung des/der Sachverständigen. Die Sachverständigen für Anhörungen/Fachgespräche des Ausschusses werden von den Fraktionen entsprechend dem Stärkeverhältnis benannt.

zu Klimaschutzprogramm 2030 und Klimaschutzgesetz

anlässlich der Anhörung des Bundestagsausschusses
für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
am 6. November 2019

Berlin, 31. Oktober 2019
Abteilung Wirtschaft, Energie und Umwelt

Im Zentralverband des Deutschen Handwerks (ZDH) sind die 53 Handwerkskammern wie auch 48 Fachverbände des Handwerks organisiert. Der ZDH vertritt damit die Interessen von mehr als einer Million Handwerksbetrieben in Deutschland mit über 5,34 Millionen Beschäftigten und rund 420.000 Auszubildenden.

Grundsätzliche Vorbemerkungen

Energie- und klimapolitische Fragen sind für die Handwerksunternehmen und ihre Beschäftigten von hoher Relevanz:

- Zahlreiche Betriebe leisten ihren wichtigen und unverzichtbaren Beitrag beim Bau energieeffizienter Neubauten sowie bei der energetischen wie auch bei der digitalen Gebäudeertüchtigung und sind kompetente Berater ihrer Kunden nicht nur in Fragen der Energieeffizienz oder zu Smart-Home-Lösungen. Sie arbeiten am Auf- und Ausbau dezentraler Energieversorgungsstrukturen auf der Grundlage erneuerbarer Energien wie auch an der Errichtung der für die Elektromobilität zentralen Ladepunkte. Nicht minder stark engagiert sind immer mehr Handwerksunternehmer zudem bei der energetischen Optimierung ihrer eigenen Betriebsstätten.
- Alle Handwerksunternehmen – wie auch ihre Kunden – müssen gleichzeitig jedoch energiewendebedingt steigende Strompreise verkraften ebenso wie ein immer engmaschigeres, komplexeres und nicht selten auch in sich widersprüchliches Ordnungs- und Förderrecht. Dessen kontinuierlichen Veränderungen unterminieren das Vertrauen in die – nicht zuletzt auch für Investitions- und Geschäftsmodellentscheidungen unverzichtbare – Verlässlichkeit und Stabilität der staatlichen Rahmenbedingungen.

Bei allem Engagement für und manchem Ärger über die bisherige Energiewende- und Klimaschutzpolitik müssen die Handwerksunternehmen und ihre Kunden zugleich erkennen, dass deren Erfolge weit hinter den politisch festgelegten Zielen und den Erfordernissen zurückbleiben: Das Minderungsziel für Treibhausgasemissionen im Jahr 2020 wird ungeachtet derzeit positiver Entwicklungen im ETS-Bereich absehbar verfehlt. Der Ausbau erneuerbarer Energien stößt immer stärker an die Grenzen nicht hinreichender Netzinfrastrukturen – zwischenzeitlich im Hinblick auf die Windenergie auch an die Grenzen der Akzeptanz vor Ort. Die Dynamik der energetischen Gebäudesanierung bleibt weit hinter dem zurück, was für die Erreichung der klimapolitischen Zielstellungen notwendig ist.

Der ZDH hat sich daher an der seit reichlich einem Jahr sehr intensiven Diskussion um eine Fort- wenn nicht gar Neuentwicklung der Energie- und Klimapolitik von Anfang an intensiv beteiligt. Dabei hat ihn nicht zuletzt das – sehr kritische – Sondergutachten des Bundesrechnungshofs vom 28. September 2018 über die Koordination und Steuerung der Energiewende darin bestärkt, dass Energiewende- und Klimaschutzpolitik in Deutschland einer grundsätzlichen Neujustierung bedürfen.

Zentrales Element hierbei sollte eine ökologisch wie ökonomisch gleichermaßen effiziente CO₂-Bepreisung sein. Dies muss einhergehen mit einer gleichzeitigen Überarbeitung, Vereinfachung und zielgerichteten Fokussierung des Förder- und Ordnungsrechts. Die vollständige Kompensation der aus einer CO₂-Bepreisung resultierenden Kostenbelastungen für Unternehmen und Privathaushalte ist nicht zuletzt zur Gewährleistung gesamtgesellschaftlicher Akzeptanz der weiteren Energiewende- und Klimaschutzpolitik notwendig.

Aus Sicht des Handwerks muss das künftige Design der Energiewende- und Klimaschutzpoli-

tik zudem die Anbietervielfalt auf den Dienstleistungsmärkten für Energie und Effizienz gewährleisten. Wichtige Hinweise hierfür sind die Sicherstellung eines staatlich nicht behinderten Wettbewerbs im Bereich der Energieberatung, die Vermeidung von Anschluss- und Benutzungszwängen im Wärmebereich, die Ausgestaltung von Quartierslösungen, die auch mittelständischen Unternehmen ihre Mitwirkungsmöglichkeiten offen hält nicht zuletzt auch eine nicht einseitig auf industrielle Belange hin ausgerichtete öffentliche Unterstützung der seriellen Sanierung.

Derzeit erreichen den ZDH zahlreiche Gesetzentwürfe zur Umsetzung des Klimaschutzpakets. Die dabei geäußerten Bitten um Stellungnahmen relativieren sich durch die hierfür gesetzten Fristen gravierend. Solchermaßen kann die von der Bundesregierung angekündigte transparente und mit den Beteiligten abgestimmte Fortentwicklung der Energiewende- und Klimaschutzpolitik schwerlich realisiert werden.

Die nachfolgende Stellungnahme bezieht sich vor diesem Gesamthintergrund auf Aspekte des Klimaschutzprogramms 2030 und des Klimaschutzgesetzes.

Zentrale Herausforderungen

Um den Klimawandel und dessen nachteiligen Konsequenzen so weit wie nur möglich zu begrenzen, ist eine substantielle Reduktion der weltweiten Emissionsmengen von CO₂ und weiteren Treibhausgasen unabdingbar.

Dieser globalen Herausforderung muss sich auch Deutschland stellen, selbst wenn nur rund zwei Prozent der weltweiten Emissionen auf unser Land entfallen: Substantielle und ökologisch wie ökonomisch nachhaltige Erfolge können und werden beispielhaft für andere Länder sein. Zudem ermöglichen sie unserer Volkswirtschaft die Wiedererlangung von Kompetenz- und

Technologieführerschaft in dem auch für die kommenden Generationen existenziellen Bereich des Klimaschutzes. So kann auch zukünftig die Nachfrage nach deutschem Know-how und deutscher Technologie zur Stärkung unserer Wirtschaftskraft beitragen.

Eine CO₂-Bepreisung in den bisher nicht vom Europäischen Emissionshandelssystem (ETS) erfassten Bereichen – insbesondere Gebäude/Wärme und Verkehr – kann bei richtiger Ausgestaltung einen wichtigen Impuls für verstärkte Emissionsreduktionen geben.

Ein solcher Ansatz macht jedoch nur im Rahmen einer Generalüberholung der gesamten bisherigen Energiewende- und Klimaschutzpolitik Sinn: In deren bisheriger Ausgestaltung konnten und können – auch bei deren weiteren Modifizierung – die Reduktionsziele absehbar auch weiterhin nicht erreicht werden. Gleichzeitig leiden Wirtschaft und Privathaushalte unter immer höheren Kostenbelastungen, einer unübersichtlichen Förderlandschaft, zunehmend komplexerer Bürokratie und immer rascher aufeinander folgender staatlicher Korrekturereingriffe. Zudem ist die frühere Technologieführerschaft in Bereichen der Erneuerbaren Energien zwischenzeitlich an andere Länder (z.B. China bei der Photovoltaik) verloren gegangen.

Als lediglich punktuelle Ergänzung dieses offenkundig nicht hinreichend funktionsfähigen Instrumentariums hat auch eine CO₂-Bepreisung in bisherigen Nicht-ETS-Bereich bestenfalls sehr begrenzten Erfolg, was wiederum weiteren Korrekturaktivismus hervorzurufen droht.

Die drängenden Fragen der Jugend nach einem nachhaltigen Umgang mit den endlichen Ressourcen der Erde sind nur allzu verständlich und berechtigt. Aber sie erfordern kluge, tatsächlich nachhaltige Antworten, keinen kurzatmigen Aktivismus. Wenn aus der bisherigen Energiewende- und Klimaschutzpolitik eine Lehre zu ziehen

ist, dann ist es diese: Auch hier muss Sorgfalt vor Schnelligkeit gehen!

CO₂-Bepreisung

Aus Sicht des ZDH muss eine CO₂-Bepreisung im bisherigen Nicht-ETS-Bereich zwei grundsätzlichen Anforderungen gleichermaßen genügen:

- Sie muss klimapolitisch effektiv sein, d.h. einen signifikanten, wenn nicht gar den relevanten Impuls für die Erreichung der politisch gesetzten Reduktionsziele geben.
- Gleichfalls muss sichergestellt werden, dass diese Reduktionsziele zu so geringen gesamtwirtschaftlichen Kosten wie nur möglich erreicht werden können.

Beide Aspekte sprechen eineindeutig für eine CO₂-Bepreisung in Form einer Mengensteuerung in Verbindung mit einem Zertifikatehandel:

- Der große Vorteil einer Mengensteuerung ist, dass damit die ebenfalls quantifizierten Reduktionsziele direkt adressiert werden können, was mittels Ordnungsrecht oder auch durch „ökonomische Hebel“ wie staatliche Preisfestsetzungen oder Förderkonditionen nicht so passfähig gelingen kann.
- Durch den Handel mit Emissionszertifikaten wird ein marktwirtschaftlicher Wettbewerb initiiert, in dessen Ergebnis das einzelwirtschaftliche Kosten-Nutzen-Kalkül der Vielzahl aller Beteiligten und Betroffenen auf die Identifizierung und Realisierung möglichst kostengünstiger Anpassungs- und Vermeidungsmaßnahmen hin gelenkt wird. Der sich hieraus ergebende, sich im Zeitverlauf je nach wirtschaftlichen Gegebenheiten allerdings verändernde Zertifikatpreis zeigt realitäts- und zeitnah an, zu welchen (Grenz-)Kosten die politisch gesetzten Minderungsziele bei den THG-Emissionen realisiert werden können.

Nur durch einen solchen marktwirtschaftlich-wettbewerblichen Such-, Anreiz- und Innovationsprozess kann derjenige Preis identifiziert werden, dessen Lenkungswirkungen bei Sicherstellung gesamtwirtschaftlicher Effizienz unter den gegebenen realwirtschaftlichen Gegebenheiten kompatibel zu den vorgegebenen Reduktionszielen ist.

Die realen quantitativen Lenkungswirkungen eines staatlich festgelegten Preises lassen sich demgegenüber – selbst bei Anwendung höchst komplexer ökonomischer Verfahren – bestenfalls grob abschätzen, was inkompatibel zu den geradezu auf die Tonne hin exakt quantifizierten Reduktionszielen ist. Zudem kann ein staatlich gesetztes Preissignal auch im Hinblick auf die Gewährleistung eines möglichst kosteneffizienten Anpassungspfades auf Grund zwangsläufig begrenzter Informationen für zentrale, staatliche Entscheidungen letztlich nur gewillkürt sein.

Fünffährige Einführungsphase

Nach bisheriger Planung soll zwar ein marktwirtschaftlicher Lösungsansatz mit Mengensteuerung und Zertifikatehandel eingeführt werden, was der ZDH ausdrücklich begrüßt. Dies ist jedoch erst nach Ablauf einer fünfjährigen Einführungsphase von 2021 bis einschließlich 2025 vorgesehen.

Während dieser Einführungsphase findet faktisch keine Mengensteuerung statt: Zwar ist formal ein „Cap“, also die Reduzierung der bereitgestellten Emissionszertifikate, nach Maßgabe der jährlichen Reduktionsvorgaben für Deutschland aus der „Effort Sharing Decision“, vorgesehen. Eine tatsächliche Begrenzungswirkung hat dies jedoch nicht, da bei Zielüberschreitungen entsprechend besagter Vereinbarung Emissionszuweisungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten vom Bund ggf. „hinzuzukaufen“ sind. Dies ist jedoch keinesfalls mit einem Zertifikatehandel zwischen den durch die CO₂-

Bepreisung Verpflichteten gleichzusetzen. Dieser ist während der Übergangsphase vielmehr explizit ausgeschlossen (sog. Banking-Verbot).

Gleichfalls vorgesehen ist, dass der CO₂-Preis während dieser Einführungsphase staatlich vorgegeben wird und dabei von eingangs 10 Euro sukzessive auf 35 Euro im Jahr 2025 steigen soll. Dieser Preispfad ist wissenschaftlich nicht begründbar. Es handelt sich um eine politische Setzung, bei der die Frage, welche Preissignale gesellschaftlich (noch) akzeptabel erscheinen, eine zentrale Rolle gespielt haben dürfte.

Die tatsächlichen Lenkungswirkungen der festzulegenden Preissignale müssen abgewartet werden. Zumindest eingangs ist nicht auszuschließen, dass die vorgesehenen moderaten Preissignale im „Grundrauschen“ der tagtäglichen Preisdynamik der betroffenen fossilen Energieprodukte untergehen.

Begründet wird die Vorgabe eines mehrjährigen, ansteigenden Preispfades damit, dass hierdurch Privathaushalte und Unternehmen – anders als bei freier und damit ggf. volatiler Marktpreisbildung im Zertifikatehandel – ein verlässliches Signal für die Kalkulation künftiger Anpassungsaktivitäten erhielten.

Diese Verlässlichkeit ist jedoch dadurch zu relativieren, dass ein gesetzlich fixierter Preispfad ebenfalls gesetzlich wieder geändert werden kann – sei es, dass sich herausstellt, dass das deutsche Emissionsbudget trotz der neuen CO₂-Bepreisung massiv überschritten wird, sei es, dass in einer späteren Legislaturperiode andere klimapolitische Leitlinien, Ausrichtungen und Steuerungskonzepte verfolgt werden. Zudem bestehen wettbewerbsimmanente Möglichkeiten zur Glättung volatiler Marktpreisentwicklungen. Ansonsten ist der Preis dieser vermeintlichen politischen Verlässlichkeit eine ökonomisch nicht effiziente Energie- und Klimaschutzpolitik.

Unbestreitbar kann ein in sich schlüssiges, funktionsfähiges System aus Mengensteuerung und

Zertifikatehandel – wie es im ETS erfolgreich realisiert ist – nicht binnen kurzer Frist für die Bereiche Gebäude und Verkehr realisiert werden. Insoweit ist eine befristete Aufbauphase sehr wohl gerechtfertigt, um die erforderlichen Erfahrungen zu sammeln und verfahrenstechnisch umzusetzen.

Allerdings umfasst die Einführungsphase die Hälfte der Zeitspanne, die für die Zielerreichung bis 2030 überhaupt zur Verfügung steht. Gegebenenfalls hat sich jedoch dann bis 2026 ein so hoher „Emissionsminderungs-Rückstau“ gebildet, dass er in den noch verbleibenden fünf Jahren selbst im Rahmen einer funktionsfähigen Mengensteuerung unter auch ökonomisch vertretbaren Bedingungen nicht mehr abgebaut werden kann.

Angesichts dessen plädiert der ZDH für eine substanzielle Verkürzung dieser Einführungsphase auf höchstens drei Jahre. In dieser Zeit sollte es gelingen, funktionsfähige Strukturen und Verfahren für eine tatsächliche Mengensteuerung in Verbindung mit einem tatsächlichen Zertifikatehandel aufzubauen.

Dessen ungeachtet ist weiterhin offen, welche Rechtsnatur die CO₂-Bepreisung zumindest während der Einführungsphase tatsächlich hat. Die zwischenzeitlich gefundene Sprachregelung, es handle sich um eine „nichtsteuerliche Abgabe“, wirft mehr Fragen auf, als dass sie zur Klärung beiträgt. Möglicherweise anstehende gerichtliche Prüfungen gehen gleichfalls zu Lasten der erforderlichen Verlässlichkeit staatlicher Rahmensetzung.

Vorgabe von Mindest- und Höchstpreisen

Der Einführungsphase soll eine tatsächliche Mengensteuerung in Verbindung mit einem dann gleichfalls tatsächlichen Zertifikatehandel folgen. Dies begrüßt der ZDH vor dem Hintergrund der voranstehend genannten Aspekte ausdrücklich.

Als problematisch wird jedoch die – nach bisheriger Planung zumindest im ersten Jahr der Mengensteuerung, d.h. 2026, vorgesehene – Vorgabe einer Preisspanne angesehen, innerhalb derer sich der Zertifikatepreis nur bewegen darf. Dies kann zur substanziellen Beeinträchtigung der Lenkungslogik dieses marktwirtschaftlichen Ansatzes führen:

- Unterschreitet der vorgegebene Mindestpreis den (erst noch zu findenden) „richtigen“ Marktpreis, ist das zwar unerheblich, da dieser Mindestpreis dann gar nicht wirksam wird. Gleiches gilt für den Fall, dass der festgelegte Höchstpreis oberhalb des „richtigen“ Marktpreises liegt.
- Liegt jedoch der fixierte Höchstpreis unterhalb des „richtigen“ Preises, kann das quantitative Reduktionsziel nicht erreicht werden.
- Demgegenüber führt ein vorgegebener Mindestpreis, der oberhalb des „richtigen“ Preises liegt, zu höheren gesamtwirtschaftlichen Kosten, als sie für die Erreichung des quantitativen Minderungsziels erforderlich wären.

Der ZDH interpretiert die nach aktueller Planung für 2026 vorgesehene Preisspanne als politisch begründete Vorsichtsmaßnahme im Hinblick auf einen möglicherweise „überschießenden“, gesellschaftlich ggf. nicht akzeptablen Zertifikatepreis, wobei der Preis für diese Vorsichtsmaßnahme auch hierbei eine mengenmäßige Zielverfehlung sein kann.

Bleibe es auch in den Folgejahren bei der Vorgabe einer Preisspanne, würde die intendierte Wirkungslogik des Zertifikatehandels grundsätzlich beeinträchtigt bleiben. Sofern aus politischen Überlegungen die Vorgabe einer Preisspanne weiterhin als unverzichtbar angesehen wird, sollte sie unbedingt auf ein Jahr begrenzt bleiben.

Die Diskussion um Mindest- und Höchstpreise verweist auf ein grundsätzliches Problem: Tat-

sächlich weiß – auch in Wissenschaft und Politik – weiterhin niemand, mit welchen Kosten die bis 2030 gesetzten Emissionsminderungsziele für die Bereiche Gebäude und Verkehr wirklich verbunden sein werden. Dieses Wissen kann faktisch erst im Ergebnis eines tatsächlichen Zertifikatehandels ohne Vorgabe einer Preisspanne entstehen.

Politische Vorsicht mag Begründung dafür sein, diese tatsächlichen Kosteneffekte nicht offensichtlich werden zu lassen. Dann und damit jedoch fehlt nicht zuletzt den Wahlbürgern eine transparente Informationsbasis für eigene rationale Entscheidungen zu Fragen der Energie- und Klimaschutzpolitik!

Aufkommensneutralität

Im Vorfeld der Entscheidung zur Einführung einer CO₂-Bepreisung bestand in den einschlägigen Diskussionsprozessen weitestgehendes Einvernehmen darüber, dass eine CO₂-Bepreisung aufkommensneutral auszugestalten ist. Dies bedeutet, dass das Aufkommen aus der CO₂-Bepreisung in seiner Summe, ggf. abzüglich der Verwaltungskosten, an diejenigen zurückfließt, die auf Grund der Bepreisung höherer Energiepreise zahlen müssen. Aufkommensneutralität bedeutet dabei nicht, dass jeder denselben Betrag zurückerhält, der seinen Mehrbelastungen aus der CO₂-Bepreisung entspricht.

Die Gewährleistung der Aufkommensneutralität muss aus Sicht des ZDH folgenden Mindestbedingungen genügen:

- Die spezifischen Mehrbelastungen dürfen nicht nur für die Privathaushalte, sondern müssen auch für die Unternehmen kompensiert werden.
- Mittelständische Unternehmen dürfen im Gesamtergebnis nicht – wie dies bei der EEG-Umlage derzeit der Fall ist – netto

stärker belastet werden als Großunternehmen.

- Aufkommensneutralität darf nicht zum Einfallstor weiterer Umverteilungsprozesse werden. Gleichwohl ist sicherzustellen, dass Personenkreise mit nur begrenzten Möglichkeiten, durch Verhaltens- und Nutzungsänderungen die von ihnen bedingten CO₂-Emissionen zu reduzieren, nicht zu Verlierern einer CO₂-Bepreisung werden.
- Aufkommensneutralität kann und darf schließlich auch nicht bedeuten, dass ohnehin laufende bzw. anstehende klimapolitisch motivierte Staatsausgaben – wie z.B. einschlägige Förderprogramme – aus dem Bepreisungsaufkommen (mit)finanziert werden.

Die Gewährleistung umfassender Aufkommensneutralität einer CO₂-Bepreisung ist nicht zuletzt für die Sicherstellung gesamtgesellschaftlicher Akzeptanz unverzichtbar.

Die nun vorgesehene Verwendung des Bepreisungsaufkommens genügt dem Grundsatz der Aufkommensneutralität jedoch bei Weitem nicht: Für die Jahre 2021 bis einschließlich 2023 wird das Finanzaufkommen derzeit mit rd. 19 Mrd. Euro veranschlagt. Die Entlastungsmaßnahmen – sukzessive, allerdings sehr begrenzte Absenkung der EEG-Umlage, Erhöhung der Pendlerpauschale ab dem 21. Entfernungskilometer sowie Anhebung des Wohngeldes – sollen demgegenüber einen Umfang von lediglich etwas mehr als 5 Mrd. Euro haben. Der Unterschiedsbetrag von rd. 15 Mrd. Euro soll zur Mitfinanzierung haushaltsrelevanter Ausgabenpositionen eingesetzt werden, selbst wenn diese im Zusammenhang mit dem Klimaschutzprogramm stehen.

Ein wichtiges Ziel der Energiewende- und Klimapolitik ist, den Anteil aus erneuerbaren Quellen stammender Elektrizität zu erhöhen. Beispielhaft zeigt sich dies an der großen Aufmerksamkeit, die die Elektromobilität im Klima-

schutzprogramm 2030 erhält. Auch unter dem Stichwort der „Sektorkopplung“ soll EE-Strom eine wachsende Bedeutung erhalten, wenngleich sich die ursprünglichen Überlegungen, EE-Strom zur alles dominierenden Form der Energieversorgung in Deutschland zu machen, zwischenzeitlich als auch technisch nicht realisierbar herausgestellt haben.

Ökonomische Voraussetzung für eine steigende Bedeutung des EE-Stroms gegenüber anderen – fossilen – Energieformen und damit für Fortschritte bei der Dekarbonisierung der deutschen Volkswirtschaft ist, dass dessen relativer Preis im Vergleich zu anderen Energieformen hinreichend attraktiv ist. Die relativen Preiseffekte, die zumindest von der bisherigen Energiewende- und Klimaschutzpolitik auf die unterschiedlichen Energieformen – insbesondere den Strompreis – ausgegangen sind, stehen hierzu jedoch in deutlichem Widerspruch:

- Der Jahresdurchschnittspreis für Benzin (Super) liegt derzeit um 41 Prozent über dem Stand des Jahres 2000 (Quelle: Statista).
- Für leichtes Heizöl übersteigt der aktuelle Jahresdurchschnittspreis das Niveau des Jahres 2000 um rd. 66 Prozent (Quelle: Statista)
- Der Strompreis im für Privathaushalte und den handwerklichen Mittelstand relevanten Niederspannungsbereich ist zwischen 2000 und 2019 demgegenüber um knapp 120 Prozent gestiegen, hat sich mithin mehr als verdoppelt (Quelle: BDEW).

Grundsätzlich ist daher zielführend, dass im Klimaschutzprogramm 2030 kompensatorische Preisentlastungen für den Stromverbrauch vorgesehen sind. Deren Dimensionen haben allerdings eher homöopathische Größenordnungen: 2021 soll die EEG-Umlage um 0,25 Cent/kWh reduziert werden, 2022 dann um 0,5 Cent/kWh und 2023 um 0,625 Cent/kWh.

Zunächst einmal jedoch steigt die EEG-Umlage bereits im kommenden Jahr um 0,351 Cent/kWh gegenüber dem aktuellen Stand, mithin bereits stärker, als die für 2021 in Aussicht gestellte Reduzierung im Kontext des Klimaschutzpakets ausmacht.

Angesichts der zu erwartenden weiteren Entwicklung bei den Netzentgelten und nicht zuletzt auch wegen der absehbaren Preiseffekte des Ausstiegs aus der Kohleverstromung sind weitere Strompreiserhöhungen geradezu vorprogrammiert. Vor diesem Hintergrund erscheint die Ankündigung im Klimaschutzprogramm 2030, die darin vorgesehenen Strompreissenkungen erhalten zu wollen, höchst optimistisch, wenn nicht gar wirklichkeitsfremd.

Bis auf Weiteres werden sich die Preisrelationen zwischen Strom und fossilen Energieträgern trotz der vorgesehenen CO₂-Bepreisung bestenfalls graduell verändern. Ein für die „Dekarbonisierung“ wichtiger Lenkungsimpuls kann im Ergebnis gar nicht greifen.

Vor diesem Hintergrund bekräftigt der ZDH seine Forderung, dass das gesamte Aufkommen aus der CO₂-Bepreisung zur Reduzierung des Strompreises verwandt wird, sei es durch die Reduzierung der Stromsteuer auf ihren europarechtlich vorgegebenen Mindestsatz, sei es durch substantielle Reduzierungen der EEG-Umlage.

Angesichts dessen unterstützt das Handwerk die Einforderung, wenn nicht gar Ankündigung substantieller Strompreisreduzierungen, die der Bundeswirtschaftsminister jüngst anlässlich der Bekanntgabe der EEG-Umlage für 2020 verlauten ließ, vollumfassend.

Im Hinblick auf die Reduzierung der EEG-Umlage durch Übernahme eines (wachsenden) Teils der EEG-Differenzkosten müssen allerdings auch beihilferechtliche Unwägbarkeiten rasch geklärt werden: Bisherige Argumentation Deutschlands ist ja, dass der öffentliche Haus-

halt bei der Finanzierung der EE-Ausbauförderung keinerlei Rolle spielt. Vielmehr liege es im freien Ermessen der Energieversorgungsunternehmen, die von ihnen zur Finanzierung der Differenzkosten aufzubringenden Mittel als Umlage privatrechtlicher Natur von den Stromverbrauchern zu erheben – oder eben auch nicht. Daher handle es sich bei der besonderen Ausgleichsregelung – dem Umlagenrabatt für stromintensive Großunternehmen – auch nicht um eine staatliche Beihilfe.

Diese Argumentation hatte bisher vor dem EUGH Bestand, wird jedoch brüchig, wenn künftig ein Teil der Differenzkosten durch den Bundeshaushalt – konkret: aus Mitteln des Energie- und Klimafonds – gedeckt werden soll. Auch diesbezüglich sollte zunächst einmal hinreichende Rechtsgewähr sichergestellt werden.

Angesichts dessen empfiehlt sich, in einem ersten Entlastungsschritt zunächst die Stromsteuer von ihrem aktuellen Stand (2,05 Cent/kWh) auf ihr europarechtlich vorgegebenes Mindestmaß (0,1 Cent/kWh im nichtgewerblichen und 0,05 Cent/kWh im gewerblichen Bereich) abzusenken.

Zudem bedarf die bisherige Erhebung der Umsatzsteuer auch auf staatlich determinierte Bestandteile des Strompreises – wie z.B. Konzessionsabgabe oder EEG-Umlage – einer dringenden Überprüfung.

Steuerliche Sanierungsförderung

Die Einführung einer steuerlichen Sanierungsförderung für selbstgenutztes Wohneigentum steht seit vielen Jahren auf der energie- und klimapolitischen Agenda des Handwerks. Hieraus ist ein signifikanter Anstieg der Sanierungsdynamik zu erwarten. Dass im Rahmen des aktuellen Klimaschutzprogramms 2030 nun ein neuerlicher Anlauf genommen wird, dieses In-

strument einzuführen, wird seitens des ZDH daher ausdrücklich unterstützt.

Die Ausgestaltung als progressionsunabhängiger Steuerabzug von 20 Prozent der Aufwendungen je Einzelmaßnahme und bis zu 40.000 Euro pro Objekt ist ein wichtiger Anreiz für Eigentümer selbstgenutzten Wohneigentums, die notwendigen energetischen Sanierungen in den kommenden Jahren vorzunehmen.

Die geplante Laufzeit von 10 Jahren entspricht der Forderung des ZDH, Förderinstrumente langfristig auszurichten. Damit können sich die Unternehmen aus den betreffenden Handwerksgeräten sukzessive auf die voraussichtlich steigende Nachfrage nach energetischen Sanierungen einstellen und entsprechende Kapazitäten aufbauen. Zur langfristigen Planungssicherheit muss die Bundesregierung auch in diesem Zusammenhang darauf achten, dass alle beihilferechtlichen EU-Vorgaben eingehalten werden.

Dass die steuerliche Sanierungsförderung alternativ zur bewährten Förderung durch die KfW eingeführt werden soll, wird seitens des ZDH begrüßt. Allerdings sollte überlegt werden, die Förderung von derzeit geplanten 20 Prozent sukzessive den dann eventuell höheren Fördersätzen der derzeit konzipierten „Bundesförderung effiziente Gebäude“ (BEG) anzugleichen. So kann die steuerliche Förderung vollumfänglich als zweite Säule der Gebädeförderung etabliert werden.

Bei der bereits begonnenen Überprüfung der ersten Fördersäule im Rahmen des künftigen BEG ist sorgfältig auf Konsistenz, Zielgenauigkeit, Widerspruchsfreiheit und einen akzeptablen Umsetzungsaufwand zu achten.

Die Auswahl der bei der steuerlichen Förderung begünstigungsfähigen Maßnahmen ist aus Sicht des Handwerks weitestgehend zielführend. Sie sollte jedoch auch die jeweils erforderlichen vorgelagerte elektrische Anlagen und gleichfalls

Aufwendungen für die digitale Ertüchtigung von Gebäuden (Smart Home) umfassen.

Der vom Bundesrechnungshof bemängelte Sachverhalt, dass Bezieher sehr geringer zu versteuernder Einkommen keine Vorteile aus diesem steuerrechtlichen Förderinstrument erzielen können, ist aus der Wirkungslogik dieser Fördertechnik heraus zwar geradezu zwingend. Diesem Personenkreis stehen jedoch die bereits etablierten bzw. im Rahmen der BEG fortzuentwickelnden gebäudespezifischen Förderansätze selbstverständlich weiterhin offen.

Bund und Länder müssen sich im Hinblick auf die finanzpolitischen Aspekte des neuen Instruments zügig abstimmen, damit die steuerliche Sanierungsförderung zum Jahresanfang 2020 beginnen kann und weiterer Attentismus vermieden wird. Dabei verweist der ZDH allerdings erneut auch darauf, dass sich die steuerliche Sanierungsförderung, abgesehen von einer haushalterischen „Anschubfinanzierung“, über steigende Steuereinnahmen und Beitragszahlungen zu den Sozialversicherungen gleichsam selbst refinanzieren wird.

Im Hinblick auf eine steuerrechtliche Unterfütterung des Klimaschutzprogramms wird seitens des ZDH ergänzend angeregt, auch bei vermieteten wie auch betrieblich genutzten Gebäuden verstärkt Anreize für energetische Modernisierungsmaßnahmen zu setzen. Ansatzpunkt hierfür könnte sein, für energetische Sanierungsmaßnahmen entstehende Aufwendungen nicht mehr als abschreibungspflichtigen Herstellungsaufwand zu behandeln, sondern einen sofortigen Betriebsausgaben- bzw. Werbungskostenabzug zu ermöglichen.

Elektromobilität

Die Ladesäuleninfrastruktur soll bis 2030 eine Mio. Ladepunkte umfassen. Hierzu soll bis 2025

die Errichtung öffentlicher Ladepunkte gefördert werden.

Zwar ist das einerseits grundsätzlich zu begrüßen, sofern ohne eine solche Förderung solche Investitionen zumindest im angestrebten Umfang unterbleiben würden.

Andererseits jedoch findet nach allen bisherigen Erfahrungen ein Großteil der Ladevorgänge im privaten Umfeld oder am Arbeitsplatz statt. Die hierfür angedachte Förderung über den Handwerkerbonus reicht bei Weitem nicht aus.

Vielmehr sollte im Bereich privaten Wohneigentums die vorgesehene steuerliche Sanierungsförderung auch die elektrische Anlagentechnik und Ladepunkte umfassen.

Zudem sollten Ladepunkte in Unternehmen mit nicht durchgängig öffentlich zugänglichen Flächen gesondert gefördert werden. So kann die Elektromobilität gerade auch bei den über eine Mio. zumeist kleineren Handwerksbetrieben ausgebaut werden.

Gleichzeitig sind die mit der Stromlieferung an Dritte einhergehenden bürokratischen Pflichten so niederschwellig wie nur möglich auszugestalten, damit Betriebe, die eine eigene Ladesäule zur Nutzung durch Dritte zur Verfügung stellen, keine gegenüber einer reinen Eigennutzung hinderlichen Pflichten zu erfüllen haben.

Unterstützung/Beschleunigung betrieblicher Anpassungspfade

Selbst wenn eine CO₂-Bepreisung den Handwerksunternehmen über ihr Rechnungswesen emissionsrelevante Preis- und damit Kostensignale an die Hand gibt, sind hieraus nicht augenblicklich substantielle – kosteninduzierte – Anpassungsreaktionen zu erwarten.

Zunächst einmal müssen diese Signale überhaupt klar identifizierbar sein (s.o.). Darüber hinaus sind Umstellungen im Wertschöpfungs-

und innerbetrieblichen Organisationsprozess und erst recht ggf. erforderliche Anpassungsinvestitionen zeit- und kostenaufwändig. Nach allgemeiner Abschätzung im Kreis der Betriebsberater der Handwerksorganisation muss in den kleinen und mittleren Unternehmen durchaus mit einer Wirkungsverzögerung solcher Lenkungseffekte von vier Jahren gerechnet werden.

Dieser Anpassungsprozess kann und muss mittels passfähiger staatlicher Instrumente angestoßen und nach Möglichkeit auch verkürzt werden. In diesem Zusammenhang plädiert der ZDH z.B. dafür, das Instrumentarium der von BMWi und BMU getragenen und von ZDH sowie DIHK umgesetzten „Mittelstandsinitiative Energiewende und Klimaschutz“ gezielt hierauf auszurichten. Ein wichtiger Punkt solle hierbei die Unterstützung bei der Erarbeitung und Implementierung innovativer Effizienzansätze in mittelständischen Unternehmen spielen.

Technologieoffenheit

Ob sich bestimmte Technologien nicht zuletzt auch unter ökonomischen Vorzeichen besser als andere dazu eignen, ein politisch und/oder gesellschaftlich erwünschtes Ziel zu bewirken, kann sich letztlich nur im Ergebnis eines offenen, breiten Innovationswettbewerbs erweisen. Die politische Verantwortung liegt daher darin, diesen Innovationswettbewerb technologieoffen zu ermöglichen und ggf. zu verstärken, nicht jedoch darin, bestimmte Technologien gegenüber anderen zu bevorzugen.

Dieser Grundsatz sollte selbstverständlich auch für die Energiewende- und Klimaschutzpolitik gelten, wird dort jedoch manchmal nicht hinreichend beachtet. Daraus kann die Gefahr erwachsen, dass sich eine ggf. mit Milliardenbeträgen unterstützte „gute“ Technologie als nicht der ökologischen und ökonomischen Weisheit letzter Schluss herausstellt, während andere, politisch eher vernachlässigte, Technologien

nicht die in ihnen steckenden Potenziale entfalten können.

Ob die derzeit in der Politik sehr geschätzte Elektromobilität tatsächlich die in sie gesetzten Erwartungen erfüllen kann, kann sich bestenfalls im weiteren Zeitverlauf erweisen. Daher müssen hinreichende Möglichkeiten zur Nach- und Neujustierungen sichergestellt werden, um ansonsten drohende großvolumige Fehlinvestitionen auf ein Minimum zu begrenzen.

Unter klimapolitischem Vorzeichen darf dabei gleichfalls nicht vernachlässigt werden, dass Elektromobilität nicht originär emissionsfrei ist. Hierüber entscheidet einzig der Strommix mit seinen unterschiedlichen Bestandteilen, die auf absehbare Zeit hin auch fossilen Ursprungs sein werden – selbst wenn an die Stelle der Kohleverstromung in Deutschland eine solche beispielsweise in Polen treten würde und Deutschland von dort grundlastfähigen Strom importiert bzw. importieren muss.

Im Vergleich zur Elektromobilität nehmen andere Antriebsformen bzw. die hierfür erforderlichen Infrastrukturen auch im Klimaschutzprogramm 2030 eine vergleichsweise nachgeordnete Rolle ein. Dabei könnten synthetische Kraftstoffe potenziell dazu beitragen, auch im Bestand bisheriger Verbrennungstechnologien im Mobilitäts- wie auch im Wärmebereich positive Klimaeffekte zu bewirken. Aus aktuellem Anlass ist darauf hinzuweisen, dass in der neuen Wasserstoffstrategie der Bundesregierung neben der stofflichen industriellen Nutzung auch die Potenziale im Wärmebereich hinreichend mitzuberücksichtigen sind.

Eine Abwrackprämie ist, selbst wenn sie nun als Austauschprämie bezeichnet wird, ebenfalls kein Beispiel für Technologieoffenheit. Solche Ansätze sind zudem auch ökologisch nicht über jeden Zweifel erhaben, wenn in die Gesamtbilanz auch die Ressourcen- und Energieverbräuche (und

deren Emissionspotenziale) für die Herstellung der neuen Produkte mit einbezogen werden.

Zunächst einmal hat die Ankündigung dieser Austauschprämie zur Stornierung zahlreicher Aufträge im Bereich des Sanitär-, Heizungs- und Klimahandwerks geführt, um so die neue Förderung in Anspruch – „mitnehmen“ – zu können. Zumindest bis zur gesetzlichen Festlegung der genauen Förderkonditionen wird diese Ankündigung erst einmal neuerlichen Attentismus bewirken. Solche unbeabsichtigten Folgewirkungen ließen sich ggf. durch die rückwirkende, durch einen Stichtag begrenzte Einführung angekündigter neuer Förderinstrumente begrenzen.

Ausstieg aus der Kohleverstromung

Der Ausstieg aus der Kohleverstromung ist integraler Bestandteil des Klimaschutzprogramms 2030. Auch wenn das parlamentarische Verfahren zur Verabschiedung eines Strukturstärkungsgesetzes Kohleregionen bereits kurz vor dem Abschluss steht, ist hierzu seitens des ZDH auch in dieser Stellungnahme Folgendes anzumerken:

Eine nachhaltige Strukturentwicklung wird ohne die Einbeziehung von Mittelstand und Handwerk nicht realisiert werden können. Die Unternehmen in den Kohleregionen stehen vor vielfältigen Herausforderungen, von der Ausbildung und Weiterqualifizierung von Fachkräften bis zur Digitalisierung von Prozessen und Dienstleistungen. Entscheidend wird ebenso sein, Unternehmerpersönlichkeiten bei der Gründung eines neuen oder der Übernahme eines bestehenden Unternehmens zu unterstützen. Leider werden diese mittelstandsspezifischen Dimensionen im bisherigen Gesetzgebungsverfahren nicht hinreichend berücksichtigt.

Sowohl Unternehmen, die bereits in den Revieren tätig sind, als auch potenzielle Neuansiedlungen/Neugründungen brauchen attraktive

Rahmenbedingungen für Investitionen. Daher musste der ZDH mit großem Bedauern zur Kenntnis nehmen, dass die in einem früheren Entwurf des Strukturstärkungsgesetzes vorgesehenen Sonderabschreibungen auf Investitionen aktuell doch wieder gestrichen worden sind. Damit fehlt ein wichtiger und marktwirtschaftlich orientierter Förderbaustein, von dem die regionale Wirtschaft in Gänze profitieren würde. Hier besteht dringender Nachbesserungsbedarf.

In enger Abstimmung mit der EU sollte geprüft werden, ob die deutschen Kohlereviere zu Sonderwirtschaftszonen/Experimentierräumen weiter entwickelt werden können, um neue Regelungen und auf die Gestaltung von Strukturwandelprozessen ausgerichtete Rahmenbedingungen zu erproben. So würden wichtige Erkenntnisse gewonnen, um den späteren Strukturwandel in den anderen europäischen Revieren zielgerichtet zum Erfolg zu führen.

Die im Gesetzentwurf enthaltenen Maßnahmen zur Planungsvereinfachung und -beschleunigung bleiben weit hinter den Anforderungen zurück. Damit die vorgesehenen Infrastrukturen den Strukturwandel wirksam unterstützen können, müssen diese vor allem zeitnah ertüchtigt werden. Großes Potenzial zur deutlichen Beschleunigung der begleitenden Verwaltungsprozesse bestehen in deren Digitalisierung. Die Kohleregionen sollten dementsprechend als Erprobungsräume für die Einführung der digitalisierten Verwaltungsabläufe bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten genutzt werden.

Idealerweise ist der Strukturwandelprozess in den Kohlerevieren mit dem Ende der Kohleförderung und -verstromung bereits weitgehend abgeschlossen. Nur so können die bestehenden wirtschaftlichen Strukturen in den Regionen gestärkt und den Fachkräften vor Ort eine Perspektive geboten werden. Angesichts dessen ist die geplante enge Koppelung der Finanzhilfen an den Ausstiegsfahrplan äußerst problematisch:

Keinesfalls darf der Strukturwandelprozess dadurch gestört werden, dass beispielsweise die Ausbauziele für die erneuerbaren Energien nicht im vorgesehenen Zeitrahmen erreicht werden und aus Gründen der Versorgungssicherheit Kohlemeiler daher länger am Netz bleiben müssen.

Um die mit dem Kohleausstieg verbundenen klimapolitischen Ziele auch zu erreichen, muss sich die Bundesregierung verbindlich dazu verpflichten, die hierdurch „frei“ werdenden Emissionshandelszertifikate stillzulegen. Diese von der Kohlekommission in ihrem Abschlussbericht benannte Empfehlung muss klimapolitisch geradezu zwingend umgesetzt werden: Andernfalls würden die entsprechenden Emissionsmengen im Rahmen des ETS in andere Länder verlagert, sodass mit dem teuren Kohleausstieg in Deutschland klimapolitisch insgesamt nichts gewonnen wäre. In welchem gesetzestechnischen Kontext auch immer, muss dies zügig fixiert werden.

Klimaschutzgesetz

Die Energiewende- und Klimaschutzpolitik bleibt weiterhin vornehmlich administrativ ausgerichtet. Dabei und deshalb können die konkreten, quantitativen Beiträge der einzelnen ordnungs- und förderrechtlichen Ansätze zur Erreichung der Emissionsminderungsziele bis 2030 zwangsläufig nur abgeschätzt werden. Vor diesem Hintergrund sind eine jährliche Überprüfung der tatsächlichen Zielerreichung und möglichst zeitnahe Korrekturen des Instrumenteneinsatzes bei Zielverfehlung als Steuerungsansatz faktisch unverzichtbar.

Am Beispiel des Bundesklimaschutzgesetzes zeigt sich jedoch ein grundsätzliches Dilemma dieser administrativer Lenkungslogik: Da „Planabweichungen“ absehbar unvermeidbar sein werden – andernfalls bedürfte es eines solchen Gesetzes ja gar nicht – werden unvorhersehbare

Korrekturen des administrativen Steuerungsrahmens auf der politischen Tagesordnung stehen.

Unternehmen benötigen jedoch für ihre langfristigen Investitions- und Strategieplanungen ein Mindestmaß an Verlässlichkeit der relevanten staatlichen Rahmenregelungen. Diese Verlässlichkeit kann bei weiter dominierendem „Administrativismus“ der Energiewende- und Klimaschutzpolitik mithin nicht gewährleistet werden.

Angesichts dessen bleibt zu hoffen, dass die vorgesehene CO₂-Bepreisung mittels Mengensteuerung und Zertifikatehandel so rasch wie möglich ihre Lenkungswirkungen entfalten kann, so dass dann an die Stelle der bisherigen administrativen Koordinierungslogik zunehmend eine marktwirtschaftlich-wettbewerbliche Steuerungslogik treten kann.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen jährlichen Einsparungsziele für die einzelnen Bereiche täuschen eine faktisch nicht realisierbare Planungsgenauigkeit vor. Diese Scheingenauigkeit im Hinblick auf die Setzung von Jahreszielen ist den entsprechenden Vorgaben aus der EU-Klimaschutzverordnung geschuldet. Dies gilt allerdings nicht für die Vorgabe sektorspezifischer (Jahres-)Ziele. Dies sind ausschließlich politische Setzungen in Deutschland im Rahmen des 2016 beschlossenen Klimaschutzplans 2050.

Die jährliche Vorgabe bereichsspezifischer Reduktionsziele ist durchaus hinterfragbar, da es klimapolitisch unerheblich ist, in welchem Bereich welche Mengen Emissionen vermieden werden können. Entscheidend ist vielmehr das Gesamtvolumen an Einsparungen, die dabei nach Möglichkeit dort realisiert werden sollten, wo dies am kostengünstigsten ist.

Angesichts dessen ist positiv zu werten, dass zumindest Planuntererfüllungen in einzelnen Bereichen – und damit seitens der hierfür jeweils federführenden Ministerien – durch Planüberer-

füllungen anderer Ministerien kompensiert werden können und zudem auch zeitlich „vorgetragen“ werden dürfen. Dies schafft wenigstens ein Mindestmaß an ökonomischer Flexibilität und Realität bei der Planerfüllung insgesamt.

./.