

STELLUNGNAHME

---

# Maßnahmenvorschläge für das zu beschließende Klimaschutzprogramm der Bundesregierung

---

Stellungnahme zum aktuellen Arbeitsprozess

---

---

# Inhalt

---

|                                                                                    |    |
|------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Vorwort                                                                            | 3  |
| Einleitung                                                                         | 3  |
| 1 Maßnahmen in den Sektoren Energiewirtschaft, Industrie und Gebäude               | 4  |
| 1.1 Energiewirtschaft                                                              | 4  |
| 1.2 Industrie                                                                      | 7  |
| 1.3 Gebäude                                                                        | 11 |
| 1.4 Sektorübergreifende Handlungsfelder                                            | 14 |
| 2 Sozial gerechte Ausgestaltung von Kosten und Nutzen                              | 16 |
| 3 Investitionen in Klimaneutralität beschleunigen und Wettbewerbsfähigkeit stärken | 19 |
| 4 Konjunktur stärken durch Klimaschutz                                             | 20 |
| 5 Optimales Zusammenwirken zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Ebenen         | 22 |
| Quellenverzeichnis                                                                 | 23 |
| Impressum                                                                          | 26 |

---

## Vorwort

---

Das Klimaschutzgesetz (KSG) zeigt den Weg zur Treibhausgasneutralität 2045 für Deutschland auf. Im Jahr 2030 soll eine Treibhausgasreduzierung von mindestens 65 Prozent und bis zum Jahr 2040 um 88 Prozent im Vergleich zu 1990 erreicht werden.

Damit dies erreicht wird, ist die Bundesregierung gefordert, entsprechende Maßnahmen im sogenannten Klimaschutzprogramm zu verankern. Paragraph 9 des Klimaschutzgesetz legt fest, dass die Bundesregierung innerhalb der ersten zwölf Monate einer neuen Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm beschließen muss, um die nationalen Klimaziele 2030 und 2040 sowie die Verpflichtungen aus der europäischen Klimaschutzverordnung zu erfüllen. Das Klimaschutzprogramm der aktuellen Bundesregierung muss demzufolge bis spätestens März 2026 beschlossen werden.

---

## Einleitung

---

**Der Rückblick auf 2025 zeigt: Deutschlands Treibhausgasemissionen sinken langsamer. Mit 1,5 Prozent sind es nur noch halb so viele Einsparungen wie im Vorjahr. Hält dieser Trend an, sind die Klimaziele 2030 gefährdet:** In den vergangenen sechs Jahren hat Deutschland im Durchschnitt 26 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente pro Jahr eingespart. Allerdings ist dieses Tempo zu langsam, um die angepasste Emissionshöchstmenge von 457 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq bis 2030 einzuhalten. Notwendig ist eine durchschnittliche Minderung von 36 Mio. t. CO<sub>2</sub>-Äq pro Jahr, durch bleibende strukturelle Maßnahmen (Agora Energiewende, 2026).

**Die verhaltene Emissionsminderung verdeutlicht, dass die Elektrifizierung in den Nachfragesektoren Industrie, Gebäude und Verkehr<sup>1</sup> noch zu langsam vorangeht und noch nicht mit dem globalen Elektrifizierungstrend mithalten kann – hier gilt es nachzusteuern.** Die Kombination eines Zubaus von Erneuerbaren Energien im Stromsektor mit Elektrifizierung in der Mobilität und bei der Wärmebereitstellung in Haushalten und Industrie ist ein zentraler Hebel für Fortschritte beim Klimaschutz. In Deutschland stagniert allerdings der Grad der Elektrifizierung, und damit auch die Stromnachfrage. In den letzten 20 Jahren verharrte der Elektrizitätsanteil am Endenergieverbrauch zwischen 20 und 21 Prozent (AGEB, 2025). Für strukturell langfristige Emissionsminderungen ist die künftige Elektrifizierungsdynamik bei Industrie, Gebäuden und Verkehr jedoch entscheidend. In den letzten Jahren kompensierten Emissionsminderungen in der Energiewirtschaft den Rückstand der übrigen Sektoren. Nach Jahren deutlicher Rückgänge sind die Emissionen 2025 witterungsbedingt jedoch auch in der Energiewirtschaft nur leicht gesunken und die fehlende Transformationsdynamik in den Sektoren Gebäude und Verkehr schlägt erstmals auf die Gesamtemissionsbilanz durch. Darüber hinaus sind die Emissionen in der Industrie 2025 zwar gesunken, jedoch aufgrund von Produktionsrückgängen und nicht als Folge von Dekarbonisierungsmaßnahmen. Der sektorübergreifende Klimaschutz kommt also an seine Grenzen.

---

1 Maßnahmen zur Emissionsminderung im Verkehr werden in dieser Stellungnahme nicht behandelt

---

**Unzureichende Fortschritte in Verkehr und Gebäuden gefährden die Einhaltung der EU-Klimaziele. Der notwendige Mitteleinsatz verlagert sich von Investitionen hin zu Emissionsrechten.**

Während die Bundesrepublik das im Klimaschutzgesetz festgelegte Budget 2025 eingehalten hat, verfehlt sie das europäische Klimaziel im Rahmen der Effort-Sharing-Regulation (ESR)<sup>2</sup> nach aktuellem Datenstand um voraussichtlich rund 30 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq. Die fehlenden Einsparungen bei Verkehr und Gebäuden, die zusammen rund zwei Drittel der ESR-Emissionen ausmachen, führten maßgeblich zu dieser Zielverfehlung. Der zulässige ESR-Jahreswert für 2025 lag bei 349 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq, während die Emissionen nach aktueller Datenlage 379 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq betrugen. Das deutsche Guthaben an Emissionszuweisungen, das auf den ESR-Ziel-Unterschreitungen von 2021 bis 2023 beruht, verringerte sich dadurch deutlich. Wenn das Emissionsguthaben aufgebraucht ist, muss Deutschland Zertifikate bei anderen europäischen Mitgliedstaaten nachkaufen. Bleibt Deutschland bei der Entwicklung, die der Expertenrat (EKR) prognostiziert, würde die kumulierte Zielverfehlung im Jahr 2030 rund 224 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq betragen. Je nach Zertifikatspreis führt das zu Zahlungen für den Erwerb zusätzlicher Emissionsrechte in Höhe von bis zu 34 Milliarden Euro – ohne dass damit ein Beitrag zur strukturellen Transformation oder zu zusätzlichen Wachstumsimpulsen in der deutschen Volkswirtschaft verbunden wäre (Agora Energiewende, 2025c, 2025f). Besser könnte das Geld zur Emissionsminderung mit langfristiger Wirkung eingesetzt werden: Zum Beispiel in den Ausbau Erneuerbarer Energien sowie die Elektrifizierung der Nachfragesektoren, was Deutschland gleichzeitig unabhängiger von fossilen Importen und damit widerstandsfähiger gegenüber Handelskonflikten und fossilen Preiskrisen macht (Agora Energiewende, 2026).

---

## 1 Maßnahmen in den Sektoren Energiewirtschaft, Industrie und Gebäude

---

*Welche zusätzlichen, konkreten Maßnahmen in den Sektoren Energiewirtschaft, Industrie, Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft und Landnutzung/Forst (auch sektorübergreifende Maßnahmen), bzw. Änderungen bestehender Maßnahmen können dabei helfen, diese Ziele sicher zu erreichen? Welche finanziellen oder rechtlichen Voraussetzungen, einschl. Ordnungsrecht, sind dafür erforderlich?*

### 1.1 Energiewirtschaft

In der Energiewirtschaft sind die Emissionen im Jahr 2025 moderat um 1,5 Prozent gesunken. Damit hält die Bundesrepublik zwar ihr im Klimaschutzgesetz festgelegtes Emissionsbudget ein, doch der Klimaschutz verlangsamt sich – im Jahr zuvor lag die Minderung noch bei 3,4 Prozent. Die Solarstromerzeugung war 2025 mit einem kräftigen Plus der wichtigste emissionsenkende Faktor in der Energiewirtschaft.

---

<sup>2</sup> Die ESR umfasst alle Emissionen außerhalb des EU-Emissionshandels (ETS1) – konkret die Sektoren Verkehr, Gebäude, Landwirtschaft, Abfallwirtschaft sowie die nicht-ETS-Industrie und die kleinen Feuerungsanlagen der Energiewirtschaft.

### 1.1.1 Dynamischen Erneuerbaren-Zubau als wichtige Grundbedingung für dauerhafte Emissionsminderung fortsetzen

- **Hintergrund:** Deutschland hat seine Emissionen gegenüber 1990 fast halbiert und damit die Hälfte des Wegs zur Klimaneutralität geschafft – vor allem durch den starken Zubau von Wind- und Solarenergie. Die notwendige Trendwende hin zu klimaneutralen Technologien in den Nachfragesektoren Industrie, Gebäude und Verkehr ist eng mit der Verfügbarkeit von erneuerbarem Strom verknüpft. Eine beschleunigte Elektrifizierung in Kombination mit dem geplanten Erneuerbaren Ausbau spart laut Agora-Berechnungen rund 36 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> im Jahr 2030 ein – im Vergleich zu einem weniger ambitionierten Szenario mit gebremstem Erneuerbaren Ausbau und schwacher Elektrifizierung (Agora Energiewende, 2025g). Ein ambitionierter Ausbau von Wind- und Solarenergie ist also notwendig, um perspektivisch genug günstigen Strom für die Elektrifizierung der Nachfragesektoren zu erhalten und Emissionen **strukturell langfristig** zu mindern.

#### Maßnahmen:

- **Weiterentwicklung des Erneuerbaren Energien Gesetz (EEG) hin zu Effizienz und Marktnähe für große EE-Anlagen:** Das EEG bleibt ein Grundpfeiler für einen sicheren Erneuerbaren-Ausbau, indem das Gesetz die notwendige Investitionssicherheit schafft. Dafür ist ein Dreiklang wichtig: Erstens ist ein klarer und weiter ambitionierter Ausbau-Zielpfad notwendig; zweitens bedarf es einer Absicherung der politischen Risiken, die den Marktwert der Erneuerbaren betreffen, insbesondere mit Blick auf die Entwicklung von Flexibilität und Strommengen; drittens sollte im EEG auch die unbürokratische Garantie von Netzanschluss- und Einspeisung für schnelle und kostengünstige Projekte unbedingt erhalten bleiben. Das Auslaufen der europarechtlichen Genehmigung Ende 2026 schafft die Gelegenheit einer Weiterentwicklung des Investitions- und Förderrahmens sowie der Marktintegration von Erneuerbaren Energien. Das bisherige System einer Mengenförderung sollte für große Solar- und Windanlagen zu einem Absicherungsinstrument mit mehr Effizienzanreizen und einem Rückzahlungsmechanismus an den Staat bei besonders hohen Erlösen weiterentwickelt werden. Für Investoreninnen und Investoren sollte die Möglichkeit geschaffen werden, staatliche Absicherung und marktliche Finanzierung über Power Purchase Agreements (PPAs) zu kombinieren, um mehr Erneuerbare-Investitionen an den Markt heranzuführen (Agora Energiewende, 2025d).
- **Weiterentwicklung der Förderung für Solardachanlagen im EEG:** Eine Förderung für PV-Dachanlagen sollte weiterhin ermöglicht werden, allerdings in verbesserter Form. Für eine Weiterführung des Dach-PV-Ausbaus sprechen (i) die geographische Verteilung und damit von Wetterlagen unabhängige und gleichmäßigere Stromerzeugung; (ii) das nutzbare Dachflächenpotenzial, gerade auch in urbanen Räumen; sowie (iii) Beteiligungsmöglichkeiten von Bürgerinnen und Bürgern und damit einhergehend das Auslösen weiterer Investitionen in Klimaschutztechnologien, z.B. E-Fahrzeuge. Die zukünftige EEG-Förderung sollte zum einen die Direktvermarktung massengeschäftstauglich machen, um die Einspeisevergütung in eine einfache Einspeiseprämie umwandeln zu können. Daneben sollten flexible Stromtarife inklusiver dynamischer Netzentgelte ermöglicht werden, damit die Vorteile lokal günstiger Strompreise einen Nutzen für die Allgemeinheit bringen. Um die Ausbauziele für Solaranlagen kostengünstig zu erreichen, sollte eine moderate Anpassung der Aufteilung zwischen Dachanlagen auf 40 Prozent und Freiflächenanlagen durch etwas höhere Ausschreibungsmengen auf 60 Prozent erfolgen (Agora Energiewende, 2025c).
- **Die aktuelle Dynamik beim Ausbau der Windenergie an Land sollte beibehalten werden:** Mit dem Windflächenbedarfsgesetz (WindBG) ist die Grundlage gelegt. Die Beschleunigungsmaßnahmen zeigen Früchte mit 17,9 GW an neu genehmigter Leistung und Ausschreibungen in Höhe von 14,4 GW. Der stärkere

Wettbewerb führte zu deutlich sinkenden Zuschlagswerten auf jüngst 6,06 Cent/kWh. Diese Dynamik gilt es jetzt zu nutzen und fortzuführen. Ebenfalls sollte das Referenzertragsmodell aufrechterhalten werden, um auch in Süd- und Mitteldeutschland mehr Projekte zu ermöglichen; andernfalls könnten die Systemkosten durch höheren Netzbedarf steigen.

### 1.1.2 Stromkosten strukturell senken durch EE-Ausbau, intelligentere Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und günstigeren Netzausbau, um Elektrifizierung für Nachfragesektoren attraktiv zu gestalten.

**Hintergrund:** Solar- oder Windstrom senken den Strompreis an der Börse, indem sie teureren Strom aus Kohle- oder Gaskraftwerken verdrängen (Merit-Order-Effekt). Seit 2025 sind die Verteilnetzbetreiber verpflichtet, für steuerbare Verbrauchseinrichtungen zeitvariable Netzentgelte anzubieten. Voraussetzung ist die Installation eines intelligenten Messsystems (Smart Meter); allerdings verläuft der Rollout dieser Systeme weiterhin schleppend. Ein zentraler Engpass für die Elektrifizierung von neuen Nachfragern, Industrie, Rechenzentren und Batterien sind auch die Stromnetze, sowohl auf Erzeugungs- als auch auf Nachfrageseite.

#### **Maßnahmen:**

- **Strukturelle Senkung der Stromkosten durch günstigen EE-Ausbau:** Um die Strombeschaffungskosten von Industrie und Stromversorgern systematisch und dauerhaft zu senken, ist ein ambitionierter Erneuerbaren-Zubau notwendig. Jedes Megawatt mehr Erneuerbare senkt den Preis an der Börse, macht somit strombasierte Anwendungen in der Industrie sowie für Wärmepumpen und E-Autos attraktiv und hilft so die Emissionen von Unternehmen und privaten Haushalten zu senken. Folglich sollten die im Erneuerbare-Energien-Gesetz festgeschriebenen Gigawatt-Ausbauziele für Wind an Land und Solarenergie bis 2030 beibehalten werden. Wie der Monitoring-Bericht aufzeigt, ist ein Festhalten an diesem Ausbau notwendig, um das Ziel von 80 Prozent Erneuerbaren-Anteil am Stromverbrauch in 2030 zu erreichen. Hintergrund sind gesunkene Volllaststunden und Verzögerungen beim Offshore-Ausbau sowie dem Risiko von Nicht-Realisierungen (Agora Energiewende, 2025g, 2025e; EWI & BET, 2025).
- **Stromnetze effizienter nutzen:** Lokale Strompreise und damit die Aufteilung der einheitlichen deutschen Gebotszone tragen dazu bei, Netze effizienter und versorgungssicher zu bewirtschaften. In Abstimmung mit den europäischen Partnern sollte eine Roadmap für ein lokal differenziertes Preissystem entwickelt werden. In einem ersten Schritt könnte die Strompreiszone in Deutschland gezielt durch lokal differenzierte Investitionssignale ergänzt werden. Solche Preissignale würden eine effiziente und somit günstige Systemintegration ermöglichen, den Ausbaubedarf der Stromnetze und die Abregelung von Wind- und Solarstrom reduzieren (Agora Energiewende und Forschungsstelle für Energiewirtschaft e. V., 2023; Agora Energiewende und Fraunhofer IEE, 2025).
- **Verbleibende Netzkosten in Form von Netzentgelten klug, nachvollziehbar und fair verteilen:** Mit einem Maßnahmenpaket zur Kostensenkung können in den kommenden 20 Jahren Bundeszuschüsse in Höhe von rund 160 Milliarden Euro eingespart und zugleich die Netzentgelte stabil gehalten werden. Darin enthalten ist ein Vorrang von Freileitungen gegenüber Erdkabeln, eine Eigenkapitalbeteiligung des Bundes an den Investitionskosten der Übertragungsnetzbetreiber sowie dynamische Netzentgelte für flexible Verbraucher wie Elektrofahrzeuge (Agora Energiewende, 2025h).

## 1.2 Industrie

In der Industrie sind die Emissionen im Jahr 2025 um sieben Prozent gefallen. Dieser Rückgang ist jedoch kein Zeichen einer strukturellen Emissionsminderung, sondern Folge von Produktionsrückgängen, insbesondere in den emissionsintensiven Branchen infolge schwacher Nachfrage und angespannter Weltmärkte. Ein ungünstiges Strom-Gas-Preisverhältnis, Unsicherheiten beim Netzanschluss und beim CO<sub>2</sub>-Preisverlauf sowie eine allgemeine Investitionszurückhaltung bremsten die Elektrifizierung der Industrie.

Prozesswärme verursacht in Deutschland ungefähr drei Viertel der industriellen CO<sub>2</sub>-Emissionen sowie etwa 90 Prozent des Energieverbrauchs in der Industrie (Destatis, 2025). Insbesondere die Elektrifizierung der Prozesswärme mit niedrigen bis mittleren Temperaturbedarfen bietet kurz- und mittelfristig hohe Potenziale zur THG-Minderung: Durch die Elektrifizierung in der Prozesswärme in Anwendungsbereichen bis 500 Grad in Deutschland ließen sich THG-Emissionen in Höhe von 34 Mio. t. CO<sub>2</sub>-Äq. jährlich einsparen (Agora Think Tanks et al., 2024). Die hierfür notwendigen Technologien wie Großwärmepumpen oder Elektrodenkessel sind überwiegend bereits verfügbar. Eine Förderung von Flexibilisierung und hybriden Lösungen kann in vielen Fällen auch sinnvoll sein, um den Verbrauch fossiler Energien zu senken und die Kosteneffizienz zu erhöhen.

### 1.2.1 Anreize für Investitionen in die Elektrifizierung der Prozesswärme

**Hintergrund:** Für einen klimaneutralen Umbau des Kapitalstocks der Industrie in Deutschland sind bis 2045 Gesamtinvestitionen in Höhe von rund 500 Milliarden Euro notwendig, was einem jährlichen Investitionsbedarf von durchschnittlich 23,7 Milliarden Euro entspricht. Rund zwei Drittel dieser Investitionen würden aufgrund regulärer Reinvestitionszyklen und notwendigem Anlageersatz ohnehin fällig, also auch ohne Klimaschutzziele (Agora Energiewende, 2024). In den kommenden Jahren sind somit umfangreiche Investitionen notwendig, um das Produktionskapital der deutschen Industrie zu modernisieren und wettbewerbsfähig zu halten.

Sinkende Investitionen infolge der anhaltend schwachen Konjunktur hemmen die wirtschaftliche Erholung ebenso wie den Umstieg auf eine klimaneutrale Produktion und bremsen die notwendige Modernisierung des Kapitalstocks aus. Anreize für Investitionen in die Elektrifizierung der Prozesswärme vereinen somit Vorteile für den Klimaschutz mit Impulsen für eine wirtschaftliche Erholung, Modernisierung des Wirtschaftsstandorts und Steigerung der Resilienz der Energieversorgung.

#### Maßnahmen:

→ **Erweiterung des bestehenden Instruments der CO<sub>2</sub>-Differenzverträge um kosteneffiziente „CO<sub>2</sub>-Differenzverträge light“ für kleinere Produktionsanlagen:** Der geplante Industriestrompreis verbessert die Wirtschaftlichkeit von Elektrifizierungstechnologien kurzfristig, ist aufgrund der zeitlichen Begrenzung aber nicht ausreichend, um Investitionen mit längeren Amortisationszeiten anzureizen. Es bleiben hohe Unsicherheiten für Unternehmen in Bezug auf die langfristige Entwicklung von Strom- und Erdgaspreisen. Insbesondere die Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Preise und der Stromnebenkosten hängt dabei maßgeblich von politischen Entscheidungen ab und ist gerade von kleinen und mittelständischen Unternehmen nur schwer abzuschätzen. Vereinfachte „CO<sub>2</sub>-Differenzverträge light“ könnten eine gezielte Investitionsförderung für Wärmepumpen und Elektrodenkessel in Anlehnung an die Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz (EEW) mit einer Absicherungskomponente kombinieren. Durch eine Fokussierung, insbesondere auf die Absicherung der Risiken bei CO<sub>2</sub>- und Stromnebenkosten, können die

Finanzierungsbedarfe reduziert werden. Hierdurch würden insbesondere KMU bei Investitionen in der Elektrifizierung entlastet, ohne eine große zusätzliche Belastung für den Bundeshaushalt darzustellen.

→ **Vereinfachung und ausreichende finanzielle Ausstattung der CO<sub>2</sub>-Differenzverträge für**

**Großinvestitionen:** CO<sub>2</sub>-Differenzverträge unterstützen privatwirtschaftliche Investitionen in den Standort Deutschland, indem sie Planungssicherheit mit Blick auf die Entwicklung der Energie- und CO<sub>2</sub>-Kosten schaffen. Die Vorbereitung der zweiten Ausschreibungsrunde der CO<sub>2</sub>-Differenzverträge/Klimaschutzverträge ist vor diesem Hintergrund zu begrüßen. Das im aktuellen Haushaltsplan veranschlagte Budget in Höhe von 54 Millionen Euro für das Jahr 2026 sowie die vorgesehenen Verpflichtungsermächtigungen der Folgejahre unterschreitet die jährlich notwendigen Finanzierungsbedarfe jedoch deutlich (Deutscher Bundestag, 2025). Dieser beträgt durchschnittlich 2,4 Milliarden Euro pro Jahr im Zeitraum von 2025 bis 2030 (Agora Energiewende, 2024). Durch eine Erweiterung der bislang zu Verfügung gestellten Mittel im nächsten Haushaltsjahr sowie eine bürokratiearme Weiterentwicklung und Ausweitung der CO<sub>2</sub>-Differenzverträge/Klimaschutzverträge können mehr Unternehmen bei ihrer klimaneutralen Modernisierung unterstützt und zusätzliche THG-Minderungen mit bestehenden Maßnahmen erzielt werden.

→ **Steuerliche Anreize durch Investitionsprämie oder beschleunigte Abschreibungen stärken:** Eine steuerliche Investitionsprämie oder eine beschleunigte Abschreibung setzt Investitionsanreize, indem sie Investitionskosten senkt und die Liquidität steigert. Insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen können Liquiditätseffekte bei hohen Anfangsinvestitionskosten zu hohen Hürden für Klimaschutzinvestitionen führen. Die Auszahlung einer Investitionsprämie sollte gezielt an eine Positivliste relevanter Technologien gekoppelt werden, die den Klimanutzen sicherstellt. Dies sorgt neben einer hohen Zielgenauigkeit für einen niedrigschwelligen Zugang, insbesondere für kleine und mittlere Unternehmen (Agora Industrie & Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS), in Kürze erscheinend). Dieses Instrument kann effizient mit einer Ausweitung bestehender Regelungen für eine beschleunigte Abschreibung kombiniert werden. Seit Juli 2025 ermöglicht der „Investitions-Booster“ zeitlich begrenzt eine degressive Abschreibung für Investitionen in bewegliche Wirtschaftsgüter des Anlagevermögens - in Höhe von bis zu 30 Prozent pro Jahr bzw. maximal dem Dreifachen des regulären linearen Abschreibungssatzes. In Ergänzung zu diesem können nochmals höhere bzw. beschleunigte Abschreibung gezielt für Investitionen in Effizienz- und Klimaschutztechnologien auf Basis einer Positivliste (etwa gemäß dem Beihilferahmen zur Umsetzung des CISAF) eingeführt werden. Um die fiskalischen Auswirkungen des Instruments zu mindern, könnte die bereits geltende Regelung („Investitions-Booster“) dahingehend modifiziert werden, dass klimaschädliche Investitionen ausgeschlossen werden. Dabei sollten fossile Referenztechnologien, die den in der Positivliste aufgeführten klimafreundlichen Technologien gegenüberstehen, nicht von den beschleunigten Abschreibungen profitieren.

→ **Antragsverfahren und Zugang zu Förderkrediten vereinfachen:** Industrielle Wärmepumpen für niedrige Temperaturbedarfe sind technisch erprobt und in Anschaffung und Betrieb heute schon vielfach günstiger als erdgasbasierte Alternativen. Bislang werden die Investitionen vor allem durch den hohen Anfangsinvestitionsbedarf gehemmt. Förderprogramme über Investitionszuschüsse oder vergünstigte Kredite sind zwar grundsätzlich verfügbar, werden aber häufig nicht in Anspruch genommen (Agora Industrie & Forschungsstelle für Energiewirtschaft (FfE), in Kürze erscheinend). Es bestehen zwar Fördermodule, die durch ein vereinfachtes Antragsverfahren den Zugang erleichtern sollen, in der Vergangenheit wurde diese aber bisher kaum für die Elektrifizierung der Prozesswärme genutzt (Fraunhofer ISI et al., 2024). Die Erleichterung eines bürokratiearmen Zugangs zu günstigen Förderkrediten für Wärmepumpen oder zusätzliche Kreditabsicherungsinstrumente können eine Möglichkeit darstellen, Investitionskosten für Unternehmen zu senken und gleichzeitig öffentliche Haushaltsmittel zu schonen.



Ergänzende Maßnahmen wie eine Förderung der Begleitung der Umsetzungsphase können insbesondere für kleinere Unternehmen die Umsetzung von Klimaschutzinvestitionen erleichtern.

### 1.2.2 Durch flexible Energienachfrage Klimaschutz, Wirtschaftlichkeit und Resilienz gemeinsam stärken

**Hintergrund:** Unter bestimmten Rahmenbedingungen ist eine flexible Energienachfrage bereits heute wirtschaftlich tragfähig. Beispielsweise durch die Kombination von Elektrifizierung- und Speichertechnologien oder eines hybriden Anlagenparks für den Übergang, also eine Ergänzung bestehender erdgasbasierter Anwendungen durch Elektrifizierungstechnologien. Dies verdeutlicht das Investitionsverhalten in der unternehmerischen Praxis. So werden im Chemiesektor beispielsweise Investitionen in ergänzende Elektrokessel zur Dampferzeugung getätigt und auch in anderen Branchen prüft ein Großteil der Unternehmen bereits Möglichkeiten zur Flexibilisierung ihrer Stromnachfrage (McKinsey, 2025). Durch die flexible Einbindung von Strom durch die Kombination von Wärmespeicher- und Power-to-Heat-Technologien können industrielle Verbraucher von günstigen Strompreisen profitieren und Energiekosten senken.

#### Maßnahmen:

- **Ausweitung von Fördermöglichkeiten für Flexibilisierungsmaßnahmen und Teilelektrifizierung im Übergang:** Maßnahmen zur Flexibilisierung können bereits heute in bestehenden Förderprogrammen wie der Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz (EEW) gefördert werden, aber nur unter der Voraussetzung, dass sie Mindestanforderungen in Bezug auf die Emissionsminderung und den Einsatz von Erneuerbaren Energien erfüllen. Anlagen, die eine fossile Anlage nicht vollständig ersetzen, sondern nur ergänzen und in Zeiten niedriger Strompreise betrieben werden, sind hingegen nicht förderfähig. Durch die Stärkung der Verankerung von Flexibilisierung als eigenes Förderziel und die Ermöglichung von Förderung hybrider/ergänzender Anlagentechnik können Emissionen und Energiekosten gleichermaßen gesenkt werden.
- **Umsetzungskampagne Flexibilisierung – Informationsverfügbarkeit und Umsetzungsunterstützung stärken:** Die Bewertung und Umsetzung unternehmensindividueller wirtschaftlicher Flexibilisierungspotenziale ist komplex und bedarf Kompetenzen und Aktivitäten, die insbesondere bei kleineren und mittleren Unternehmen bislang nicht zum Kerngeschäft gehören. Vielen Unternehmen fehlt es an Kapazitäten, Daten und Wissen, um ihre Flexibilisierungspotenziale zu bewerten. Erweiterte Ansätze, um die Beratung von Unternehmen in Bezug auf Flexibilitätspotenziale (zum Beispiel bei Energie- und Klimaschutznetzwerken oder geförderten Energieberatungen) zu stärken, können dazu beitragen, Informationsdefizite zu reduzieren. Insbesondere für kleinere und mittlere Unternehmen sollte außerdem der Zugang zu unterstützenden Dienstleistungen wie Flexibilitätsvermarktern vereinfacht werden, da hier häufig die Kapazitäten fehlen, um die Wirtschaftlichkeit von Flexibilitätsinvestitionen durch die Vermarktung des flexiblen Betriebs am Regelenergiemarkt zu steigern (Agora Industrie & Forschungsstelle für Energiewirtschaft (FfE), in Kürze erscheinend; Epico, 2025).

### 1.2.3 Investitionssicherheit durch grüne Leitmärkte schaffen

**Hintergrund:** Eine stabile Nachfrage nach klimaneutralen Produkten ist eine zentrale Voraussetzung für eine wirtschaftlich tragfähige Umstellung der Produktionsprozesse. Die Kosten für Endprodukte in den Wertschöpfungsketten der energieintensiven Grundstoffe von grünem Stahl oder Zement steigen nur um ein

bis drei Prozent (Agora Industrie et al., 2025). Durch die Schaffung einer Nachfrage nach klimaneutralen Produkten und die Weitergabe dieser Kosten an die Endkundinnen können die Förderbedarfe auf Produktionsseite reduziert werden. Die öffentliche Beschaffung und insbesondere die anstehenden Investitionen in die Reparatur und Ertüchtigung der Verkehrsinfrastruktur bieten ein erhebliches Potenzial, um gezielt Nachfrage nach klimafreundlich hergestellten Grundstoffen wie Stahl und Zement zu schaffen.

#### Maßnahmen:

- **Stufenweise Einführung von CO<sub>2</sub>-bezogenen Produktanforderungen in der öffentlichen Beschaffung für Stahl und Zement:** Eine stufenweise Einführung von Produktgrenzwerten in der öffentlichen Beschaffung bietet Unternehmen Planungssicherheit für die mittelfristige Entwicklung einer grünen Nachfrage und reizt damit bereits heute Investitionen in klimaneutrale Produktionsverfahren an (Agora Industrie, 2025). Um den bürokratischen Aufwand zu reduzieren und eine zeitnahe technische Erfüllbarkeit zu ermöglichen, sollten in einer Einführungsphase bestehende Labels von LESS -Kategorie C und CSC-Level 1 genutzt und ab 2030 das Ambitionsniveau auf LESS -Kategorie B und CSC-Level 3 angehoben werden.
- **Reform und Erweiterung der Ökodesign-Richtlinie sowie der Baustoffverordnung nutzen, um Nachfrage nach klimafreundlichen und recycelten Grundstoffen zu stärken:** Die Jahre 2026 und 2027 sind zentrale Jahre für die Weiterentwicklung der Ökodesign-Richtlinie auf EU-Ebene. Daraus ergeben sich wichtige Handlungsfenster, um die Nachfrage nach klimafreundlichen Grundstoffen zu stärken und die Recyclingfähigkeit auszubauen. Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene dafür einsetzen, dass durch die Ökodesign-Richtlinie eine langfristige und ressourceneffiziente Nutzung von Kunststoffen gezielt gefördert wird. Zudem sollten im Rahmen der Überarbeitung die Design-for-Recycling-Vorgaben gestärkt, sowie der Einsatz von Quoten und Standards für recycelte und klimafreundliche Grundstoffe EU-weit vorangetrieben werden.

#### 1.2.4 Wasserstoffhochlauf in der Industrie sicherstellen

**Hintergrund:** Klimaneutraler Wasserstoff ist ein wichtiger Baustein zur Erreichung der Klimaneutralität, bei dem Deutschland sich früh als Technologieführer positioniert hat. Der Aufbau des Kernnetzes ist dabei eine zentrale Voraussetzung für den Hochlauf. Auf Seiten der Produktion und Nachfrage von Wasserstoff wurden mit unterschiedlichen Politikmaßnahmen wichtige Grundlagen gelegt, damit erste große Abnahmeverträge geschlossen werden. Dennoch besteht eine verbleibende Kostenlücke, die in der Marktaufbauphase noch staatlich überbrückt werden muss.

#### Maßnahmen:

- **Kernnetz verlässlich ausbauen:** Der Ausbau des Wasserstoffkernnetzes hat 2025 begonnen und sollte fortgeführt werden. Zentral ist es, dass wichtige Industriecluster, vor allem DRI-Anlagen zur Stahlproduktion, Kraftwerksstandorte und Raffinerien, frühzeitig an das Kernnetz angeschlossen werden. Der für die Jahre 2026 und 2027 geplante Ausbau von insgesamt 2000 km Wasserstofftransportleistungen sollte verlässlich umgesetzt werden. Die Anpassung des weiteren Ausbaus an aktuelle Bedarfe sollte zu keinen übermäßigen Verzögerungen führen, um keine zusätzliche Unsicherheit in den Wasserstoffhochlauf zu bringen.
- **Stärkung des Förderregimes für Stahlhersteller, damit DRI-Anlagen mit Wasserstoff betrieben werden:** Die Stahlhersteller werden im Rahmen der KUEBELL-Förderung dabei unterstützt, Direktreduktionsanlagen für die künftige Grünstahlproduktion aufzubauen. Parallel dazu muss der Hochlauf der erneuerbaren

Wasserstoffproduktion durch erste große Abnahmeverträge angereizt werden. Für diese Abnahmeverträge braucht es zentrale Ankerkunden wie die Stahlindustrie. Um die im Wasserstoffhochlauf durch die Stahlindustrie eingeplanten Mengen auch tatsächlich auszulösen, benötigen die Stahlhersteller eine ausreichende Förderung und Absicherung. Die bisherigen Förderregime reichen dafür noch nicht aus. Zusätzliche Maßnahmen wie die Einführung einer industriebezogenen Grüngasquote, die sicherstellt, dass Wasserstoffmengen zur Nutzung der Industrie ins Wasserstoffkernnetz eingespeist werden, sollten geprüft werden (Agora Energiewende & Agora Industrie, 2025). Ziel ist es, die Auslastung der DRI-Anlagen mit erneuerbarem Wasserstoff progressiv zu erhöhen. Zentral ist der frühe Einstieg in die H<sub>2</sub>-DRI-Produktion. Auch der Aufbau eines verlässlichen Nachfrage-Pfades nach grünem Stahl insbesondere durch die öffentliche Beschaffung, ist zentral, um Investitionsrisiken zu senken und einen Wasserstoffhochlauf durch die Stahlindustrie zu ermöglichen (vgl. auch Kapitel 1.2.3).

- **Ausschreibung von H<sub>2</sub>-Mengen, die über zentrale Importkorridore geliefert werden:** Die Bundesregierung hat ein neues Instrument zur Ausschreibung von Wasserstoff vorgelegt, der über den Importkorridor aus Dänemark geliefert werden soll. Dänemark ist bereit, den Korridor seinerseits auszubauen, sofern es ausreichend Abnehmer gibt. Das vorgeschlagene Instrument ist ideal geeignet, dies sicherzustellen. Es kommt nun darauf an, dieses Instrument mit ausreichenden Finanzmitteln auszustatten, sodass über die Ausschreibungen der Aufbau dieses wichtigen Importkorridors vorangebracht werden kann.

### 1.3 Gebäude

Im Gebäudesektor stiegen im Jahr 2025 die Emissionen witterungsbedingt um drei Prozent. Durch den gestiegenen Heizenergiebedarf erhöhte sich der fossile Brennstoffeinsatz in Öl- und Gasheizungen, Heizwerken und Kraft-Wärme-Kopplungsanlagen. Insgesamt emittierten Gebäude 104 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq und damit rund drei Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq mehr als im Vorjahr. Das indikative KSG-Sektorziel von 90 Mio. t CO<sub>2</sub>-Äq wurde damit erneut deutlich überschritten (Agora Energiewende, 2026). Das zeigt deutlich, dass es im Gebäudesektor jetzt darum geht, zu beschleunigen, anstatt zu entschleunigen.

#### 1.3.1 Reform des Gebäudeenergiegesetzes und Umsetzung der EU-Gebäuderichtlinie entscheiden über Klimaperspektiven im Gebäudesektor

**Hintergrund:** 2025 war für die Energiewende im Gebäudebereich weitgehend ein Jahr des Abwartens. Infolge des Regierungswechsels und der zuvor intensiv geführten Debatten im Vorfeld des Bundestagswahlkampfs um das Gebäudeenergiegesetz (GEG) der Ampel-Regierung herrschte Verunsicherung. Vor allem die Zukunft des GEG bleibt weiterhin ungewiss. Im Zentrum der Diskussion steht dabei die Frage, ob die Regelung Bestand haben wird, nach der neue Heizungen zu 65 Prozent mit Erneuerbaren Energien betrieben werden müssen. Diese Regelung schließt den Einbau neuer fossiler Hauptheizungen aus. Sie ist daher mit Blick auf die Klimaziele, die Elektrifizierung des Nachfragesektors Wärme und die Gesamtkosten der Energiewende ausschlaggebend (Agora Energiewende, 2025b, 2026). Gleichzeitig steht eine Reform des Gesetzes auch schon deshalb an, weil laut Vorgaben der Europäischen Union (EU) die Umsetzung der europäischen Gebäuderichtlinie (EPBD) bis Mai 2026 erfolgen soll. Die EPBD zielt darauf ab, den Primärenergiebedarf von Gebäuden zu senken. Die Richtlinie verfolgt dabei einen integrierten Ansatz: Konkret soll das Effizienzziel durch eine Kombination aus der Dekarbonisierung der Heizungsanlage und Maßnahmen an der Gebäudehülle erreicht werden. Die EU-Gebäuderichtlinie fordert von den Mitgliedstaaten die Entwicklung nationaler Gebäuderenovierungspläne mit konkreten Zielen, Indikatoren und Maßnahmen (Agora Energiewende, 2026).

---

**Maßnahmen:**

- **Reform des Gebäudeenergiegesetzes (GEG):** Die angekündigte Reform des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) muss sicherstellen, dass neue Heizungen weiterhin überwiegend mit Erneuerbaren Energien betrieben werden. Entscheidend ist: Auch ein neues „Gebäudemodernisierungsgesetz“ muss ausschließen, dass erneut fossil befeuerte Hauptheizungen eingebaut werden. Das schafft Planungssicherheit bei der Heizungsbranche und den Verbrauchenden und sichert den Heizungsheimatmarkt für Zukunftstechnologien.
- **EU-Gebäudevorgaben rechtlich umsetzen:** Eine nationale Vorgabe für Erneuerbare Energien beim Heizungstausch wäre ein zentrales Puzzleteil, um die EU-Zielvorgaben einzuhalten. Im Gegenzug verzichtet die EPBD auf direkte Pflichten für einzelne Wohngebäude oder den Heizungstausch.
- **Verfügbarkeit von Daten im Gebäudebestand stärken:** Die Mindesteffizienzanforderungen (MEPS) der EU-Richtlinie berechnen sich als Anteil am gesamten Gebäudebestand und müssen von den Mitgliedsstaaten in Vorgaben für konkrete Gebäudeklassen übersetzt werden. Dazu ist eine komplexe Kategorisierung der Gebäude erforderlich. Außerdem muss eine Gebäudedatenbank geschaffen werden. Die Immobilien-, wie auch die Finanzwirtschaft haben einen dringenden Bedarf an einfach verfügbaren Daten für einzelne Gebäude – nicht nur um die ineffizientesten Gebäude zu identifizieren, sondern auch für die besten Gebäude im Sinne der europäischen Taxonomie. Deutschland hinkt bei der Verfügbarkeit von Daten im Gebäudebestand hinterher – ein Defizit, das bislang auf Ebene der einzelnen Unternehmen ausgeglichen werden muss. Die zur EPBD-Umsetzung erforderliche Gebäudedatenbank kann deshalb auch eine Chance sein, um Immobilien- und Finanzwirtschaft vorhandene Daten gebündelt zur Verfügung zu stellen und die Rolle des Finanzsektors auf dem Weg zu einem klimaneutralen Gebäudebestand zu stärken (Agora Energiewende, 2026).

### 1.3.2 Förderung effizient und sozial weiterentwickeln

**Hintergrund:** Die bisherige Förderung ist effektiv – aber noch nicht überall effizient und sozial gerecht. Sie erreicht Haushalte mit geringem Einkommen nur wenig. Mit dem Einkommensbonus für Haushalte mit einem Jahreseinkommen von weniger als 40.000 Euro bei der Heizungsförderung wurde zwar erstmals eine soziale Staffelung eingeführt. Allerdings haben Haushalte mit sehr geringem Einkommen weiterhin Schwierigkeiten, die verbleibenden 30 Prozent Eigenanteil zu finanzieren und insbesondere die Maßnahme vorzufinanzieren, bevor sie die Förderung erhalten. Das betrifft etwa acht Prozent der selbstnutzenden Eigentümer\*innen, die weniger als 2.000 Euro netto monatlich verdienen (Agora Energiewende, 2026). Ein weiterer Schwachpunkt der bisherigen Förderung: Die BEG Wohngebäude, also die Förderung von Komplettsanierungen auf Effizienzhausstandards 85, 70, 55 oder 40, erreicht nur eine geringe Fördereffizienz. Eine Weiterentwicklung der Förderkulisse könnte eine sozial ausgewogenere Verteilungswirkung und eine effizientere und gezieltere Förderung gewährleisten sowie nicht zuletzt geringere Mitnahmeeffekte erzielen (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).

**Maßnahmen:**

- **BEG mit ausreichenden Mitteln ausstatten:** Die Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG) ist das wichtigste Förderprogramm für den Heizungstausch und Sanierungen im Bestand und muss auch über 2026 hinaus mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden. In unserer Simulation „Soziale Wärmewende“ wurde die BEG weiterentwickelt und auf 17 Milliarden (real) jährlich aufgestockt (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).

- 
- **Förderung auf die Bedürfnisse von Haushalten mit sehr geringem Einkommen zuschneiden:** Sie benötigen entweder einen noch höheren Zuschuss oder staatliche Absicherungen, um Ergänzungskredite in Anspruch nehmen zu können (vgl. Kapitel 2). Die Förderung an private Haushalte sollte durchgängig vom Einkommen abhängig gestaffelt werden. Für die ärmsten Haushalte bedeutet das für dringend notwendige Einzelmaßnahmen einschließlich des Heizungstauschs eine nahezu hundertprozentige Förderung, nach dem Vorbild des österreichischen Programms „Sauber Heizen für alle“ (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).
  - **Förderung stärker auf die einzusparende Menge CO<sub>2</sub> ausrichten:** Die soziale Staffelung sollte auch auf Maßnahmen an der Gebäudehülle ausgeweitet werden, und die Förderung sollte weiter von den Effizienzhaussanierungen in Richtung Einzelmaßnahmen umgeschichtet werden. Um Einzelmaßnahmen, die besonders kosteneffizient sind, verstärkt anzureizen, könnten die Fördersätze für Einzelmaßnahmen an der Gebäudehülle an die höheren Fördersätze für den Heizungstausch angeglichen werden. Die Fördersätze für Komplettsanierungen in der BEG Wohngebäude sollten sich nicht mehr am erreichten Endzustand, sondern an der erreichten Verbesserung orientieren. Dazu könnten drei Förderstufen geschaffen werden. Alle drei erfordern, dass keine fossilen Emissionen vor Ort mehr entstehen. Zusätzlich könnte ein gestaffelter „Effizienzbooster“ Verringerungen der Wärmeverluste über die Gebäudehülle fördern (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).
  - **Weiterentwicklung der Heizungsförderung:** Zugleich könnten die förderfähigen Kosten für Heizungen schrittweise reduziert werden, um einen Anreiz zur Senkung der in Deutschland sehr hohen Anschaffungskosten für Wärmepumpen zu schaffen. Gleichzeitig gilt es, die Ausbildung und Prozesse im Handwerk zu modernisieren, damit die Betriebe ihre Arbeitseffizienz steigern und auf den Anreiz reagieren können (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).
  - **Förderanreiz im vermieteten Bestand:** Schließlich braucht es Förderanreize für den vermieteten Bestand, hier im Gesamtpaket mit einer Reform der Modernisierungsumlage (vgl. Kapitel 2) (Agora Energiewende, 2026; Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).

### 1.3.3 Die Wärmeversorgung mit Wärmenetzen ausbauen und Verbraucher- und Versorgerinteressen in Einklang zu bringen

**Hintergrund:** Wärmenetze sind in dicht besiedelten Gebieten das Mittel der Wahl, um viele Gebäude auf einmal mit klimaneutraler Wärme zu versorgen. Bis 2045 sollte sich ihr Anteil an der Wärmeversorgung von aktuell rund 15 Prozent auf ca. ein Drittel verdoppeln. Zusätzlich muss die Versorgung auf Erneuerbare Energien umgestellt werden. Die Wärmeversorger müssen also stark investieren – insgesamt rund fünf Mrd. Euro pro Jahr bis 2045, das entspricht einer Verdoppelung des aktuellen Investitionsvolumens in der Branche. Gleichzeitig sind Bezahlbarkeit, Verbraucherschutz und -vertrauen entscheidend für den erfolgreichen Ausbau der Fernwärme – insbesondere Miethaushalte sind auf eine Absicherung des Preisniveaus angewiesen. Schließen sich weniger Haushalte an die Netze an, wirkt sich das auch negativ auf die Wirtschaftlichkeit der Netze aus (Agora Energiewende et al., 2024).

#### Maßnahmen:

- **Novelle der AVBFernwärmeV als auch der Wärmelieferverordnung:** Aktuell gilt, dass die Fernwärmekosten für Mietende nach dem Wärmenetzanschluss eines Mietwohngebäudes nicht über den historischen Kosten der dezentralen Versorgung liegen dürfen – Vergleichsbasis hierfür sind meist historisch günstige

Gaskessel. Diese Rückwärtssicht blendet jedoch künftig absehbar steigende Gaspreise aufgrund der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und steigender Gasnetzentgelte aus. Angemessen wäre daher eine zukunftsorientierte Betrachtung und der Kostenvergleich mit einer klimazielf kompatiblen Wärmeversorgung. Zudem wurde eine Reform der Verordnung über die Allgemeinen Bedingungen für die Versorgung mit Fernwärme (AVBFernwärmeV) angekündigt, die das Vertragsverhältnis zwischen Fernwärmekund\*innen und Fernwärmeanbieter\*innen regelt. Obwohl der Koalitionsvertrag sowohl eine Novelle der AVBFernwärmeV als auch der Wärmelieferverordnung vorsieht, verstrich auch das Jahr 2025 ohne erkennbare Fortschritte. Damit ist es seit dem Fernwärmegipfel 2023 trotz drei vorgelegter Reformentwürfe bisher nicht gelungen, Verbraucher- und Versorgerinteressen in Einklang zu bringen (Agora Energiewende, 2026; Agora Energiewende et al., 2025).

- **Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) erhöhen und verstetigen:** Um die hohen Investitionen in den Aus- und Umbau der Wärmenetze zu unterstützen, sollte die Bundesförderung für effiziente Wärmenetze (BEW) verstetigt und die Mittelausstattung auf drei Mrd. Euro pro Jahr erhöht werden. Gleichzeitig gilt es, finanzielle Mittel durch Eigenkapitalzuschüsse für kommunale Versorger und staatliche Risikoübernahmen verstärkt zu aktivieren (vgl. Kapitel 1.4).

## 1.4 Sektorübergreifende Handlungsfelder

### 1.4.1 Modernisierung der Verteilnetze

**Hintergrund:** Die Verteilnetze sind der Schlüssel für eine erfolgreiche Elektrifizierung und Integration dezentraler Erneuerbarer-Anlagen und Speicher. Ein echter Boost ihrer Modernisierung ist daher eine der Kernherausforderungen der aktuellen Legislatur. Eine vorausschauende Infrastrukturplanung ist notwendig, um Netzanschlüsse zu beschleunigen, Transparenz zu schaffen und die Koordination mit Sektoren wie Verkehr und Wärme zu verbessern.

#### Maßnahmen:

- **Weiterentwicklung der Netzausbaupläne:** Eine Weiterentwicklung der Netzausbaupläne ermöglicht einen weitsichtigen Netzausbau und gewährleistet damit zügige Netzanschlüsse, eine sektorübergreifende Infrastrukturplanung und mehr Kostentransparenz. Künftig sollten die Netzausbaupläne vereinheitlicht und verbindlicher gestaltet sowie auf kleinere Netzbetreiber ausgeweitet werden. Damit können sie perspektivisch eine wichtige Grundlage für die strategische Netzplanung schaffen, die Koordination mit anderen Infrastrukturen wie beispielsweise der Ladeinfrastruktur für den Verkehr oder der Wärmeversorgung fördern und die Transparenz gegenüber Politik, Wirtschaft und Gesellschaft stärken.
- **Beschleunigte Genehmigungsverfahren auch für Verteilnetze:** Die Beschleunigung der Genehmigungsverfahren auf Übertragungsnetzebene sollte auf die höchste Spannungsebene (110 Kilovolt) der Verteilnetzbetreiber ausgeweitet werden. Die Netzausbaupläne zeigen erstmals den qualitativen und quantitativen Ausbaubedarf dieser Spannungsebenen auf und unterstreichen damit deren Bedeutung für einen erfolgreichen Netzausbau. Reformen im Planungsrecht auf Übertragungsnetzebene, die erste Wirkung zeigen, sollten auch den Ausbau auf der 110-Kilovolt-Ebene der Verteilnetzbetreiber beschleunigen und sollten entsprechend untersucht werden (Agora Energiewende, 2025a, 2026).
- **Ein effizientes Netzanschlussmanagement etablieren:** Dieses hilft, freie Netzkapazitäten transparent zu machen, und ermöglicht eine ressourcenschonende Bündelung von Anschlussbegehren. Durch digitale



Karten, die freie Anschlusskapazitäten ausweisen, bekommen Projektierer und Netznutzende eine Übersicht, an welchen Standorten Anschlüsse realisierbar sind, und reduzieren redundante Anfragen an mehreren Standorten.

#### 1.4.2 Regulierungs- und Finanzierungslücken für den Infrastrukturumbau schließen

**Hintergrund:** Auf regulatorischer Seite ist die Schaffung eines rechtssicheren Ordnungsrahmens zur Stilllegung von Gasverteilnetzen nötig. Eine weitere Hürde stellt derzeit die Finanzierung der notwendigen Infrastruktur dar, insbesondere für den Ausbau der Energienetze. Vor allem kommunale Energieversorgungsunternehmen müssen in den nächsten Jahren hohe Summen sowohl in die Stromverteilnetze als auch in die Fernwärme investieren, verfügen aber oftmals nicht annähernd über entsprechende finanzielle Spielräume (Agora Energiewende et al. 2025).

##### Maßnahmen:

- **Eigenkapitalstärkung von Energieversorgungsunternehmen:** Energieversorgungsunternehmen müssen durch eine Stärkung ihrer Eigenkapitalbasis und durch eine Unterstützung bei der Fremdkapitalbeschaffung in die Lage versetzt werden, die notwendigen Investitionen in Strom- und Wärmenetze zu tätigen. Unter dem Dach des „Deutschlandfonds“, der von Seiten des Bundes mit öffentlichen Mitteln und Garantien ausgestattet werden soll, kann zusätzliches privates Kapital durch verschiedene Finanzierungsinstrumente für Zukunftsinvestitionen in die Energiewende mobilisiert werden. Offen ist allerdings noch, ob Bund oder Länder auch eigene öffentliche Mittel zur Stärkung der Eigenkapitalbasis bereitstellen werden. Für die Energieversorgungsunternehmen ist dies jedoch von zentraler Relevanz, um die erforderlichen Investitionen zu den günstigsten Finanzierungsbedingungen zu tätigen (Agora Energiewende et al., 2025).
- **Schaffung eines rechtssicheren Ordnungsrahmens zur Stilllegung von Gasverteilnetzen:** Bis Mitte des Jahres 2026 muss dazu die Umsetzung der EU-Gasbinnenmarktrichtlinie erfolgen. Ein seit November 2025 vorliegender Referentenentwurf lässt eine Reihe grundlegender Fragen offen: Insbesondere bleibt der Auslösezeitpunkt für das Erstellen der Gasnetztransformations- und -stilllegungspläne sehr vage. Auch die langen Vorlaufzeiten von zehn Jahren zur Verbraucherinformation sind vor dem Hintergrund perspektivisch steigender Gasnetzentgelte nicht nachvollziehbar und verhindern ein schnelleres Handeln für Gasnetzbetreiber, die die Stilllegungen zeitnah angehen möchten (Agora Energiewende, 2026; Agora Energiewende et al., 2025).

#### 1.4.3 Attraktives Strom-Gas-Preisverhältnis:

**Hintergrund:** Das Verhältnis von Strom- zu Gaspreisen sank 2025 auf 3,3 zu eins und erreichte damit einen mehrjährigen Tiefpunkt, liegt jedoch weiterhin oberhalb der wichtigen Zielmarke von drei zu eins. Für Wärmepumpen in schlecht isolierten Gebäuden ist ein Verhältnis unterhalb dieser Schwelle notwendig, da ihre Effizienz etwa dreimal höher ist als die gasbasierter Heizsysteme. Nur dann ergeben sich klare Kostenvorteile, die einen breiten Umstieg auf eine strombasierte Wärmeversorgung ermöglichen. Erst ein Verhältnis von 2,5 zu eins stellt einen Kostenvorteil auch in weniger gedämmten Gebäuden sicher, sodass sich höhere Anschaffungskosten amortisieren können (Agora Energiewende, 2026).

##### Maßnahmen:

- **Einführung eines nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreises:** Gasseitig wirkt der CO<sub>2</sub>-Preis. Die Einführung eines nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreises als Ergänzung zum ETS2 sichert nicht nur die Einnahmen für den Klima-

und Transformationsfonds, sondern stärkt die Wirtschaftlichkeit klimafreundlicher Technologien (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025). Das reicht allein jedoch nicht aus.

- **Günstige Strompreise:** Günstige Strompreise und die Perspektive auf ein jederzeit hinreichendes Stromangebot machen Elektrifizierungslösungen für Haushalte und Anwendungen in der Industrie attraktiv. Kurzfristig könnte eine Ausweitung der Senkung der Stromsteuer auf Haushalte eine Verbesserung herbeiführen, langfristig gilt es vor allem strukturell strompreissenkende Maßnahmen anzustoßen (vgl. Kapitel 1.1.2).

## 2 Sozial gerechte Ausgestaltung von Kosten und Nutzen

*Wie kann das Klimaschutzprogramm so ausgestaltet werden, dass es vulnerable Gruppen und insbesondere Haushalte mit niedrigem Einkommen nicht überfordert, eine faire Verteilung von Kosten und Nutzen gewährleistet und eine hohe gesamtgesellschaftliche Akzeptanz findet?*

### 2.1.1 Mietende schützen

**Hintergrund:** Sowohl ausbleibende als auch erfolgte Modernisierungen können eine Herausforderung für Mietende darstellen: Wenn nicht energetisch modernisiert wird, tragen sie die steigenden Energiekosten. Wenn energetisch modernisiert wird, tragen sie die Modernisierungskosten über die Modernisierungsumlage. Oft übersteigen diese Kosten die eingesparten Energiekosten. Das Problem kann entschärft werden, wenn Vermietende staatliche Förderung in Anspruch nehmen und – wie es die aktuelle Rechtslage vorsieht – von den umlagefähigen Kosten abziehen. Vermietende haben dafür aber bisher wenig Anreiz. Solange sie die Modernisierung ebenso gut über die Umlage refinanzieren können, vermeiden sie den zusätzlichen Aufwand eines Förderantrages. Nur wenn die Refinanzierung beispielsweise aufgrund von Kappungsgrenzen oder entspannten Mietmärkten erschwert ist und ein Interesse an Modernisierung besteht, wird die Förderung interessant. Aus Mieterschutzsicht ist dabei zu bedenken: Die Kostensteigerungen für Instandhaltung und Energie finden vor dem Hintergrund häufig ohnehin stark angestiegener Kaltmieten statt. Eine Reform der Modernisierungsumlage muss daher den grundsätzlichen Zielkonflikt adressieren: Einerseits müssen die Vermietenden Modernisierungsmaßnahmen mindestens innerhalb der Lebensdauer der Modernisierungen refinanzieren können. Sofern kein Ordnungsrecht sie zu Modernisierungen zwingt, brauchen sie außerdem einen attraktiven wirtschaftlichen Anreiz. Ansonsten unterbleibt eine Modernisierung. Andererseits sollen die Mieten auch nach der Umlage tragbar bleiben. Idealerweise ist die Modernisierung warmmietenneutral, das heißt, die vermiedenen Energiekosten gleichen die Steigerung der Kaltmieten aus. Staatliche Mittel können eingesetzt werden, um Tradeoffs zwischen diesen Zielen zu verringern. Sie stehen jedoch nur begrenzt zur Verfügung (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).

#### **Maßnahmen:**

- **Reform der Modernisierungsumlage:** Es gibt verschiedene Ansätze zur Reform der Modernisierungsumlage (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025). Eine erhöhte und gestaffelte Förderung gegen Absenkung der Modernisierungsumlage eignet sich im Prinzip, um die Zielkonflikte bei der Modernisierungsumlage auszutarieren. Dafür hat Agora Energiewende einen Diskussionsvorschlag entwickelt (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025): Die Förderung verbleibt bei den Vermietenden, um stärkere Anreize für



Modernisierungen zu schaffen. Im Gegenzug wird die Modernisierungsumlage so gesenkt, dass sich für die Mietenden Kostenneutralität ergibt. Die Kappungsgrenzen bleiben erhalten. Je nach Ausgestaltung der Förderung dürfte die neue Modernisierungsumlage bei etwas unter sieben Prozent liegen. Vermietende erhalten so grundsätzlich drei Möglichkeiten:

- Sie nehmen keine Förderung in Anspruch.
  - Sie nehmen die Grundförderung in Anspruch, wie oben beschrieben.
  - Sie ziehen eine zusätzliche Förderoption: Wenn sie die Modernisierungsumlage freiwillig weiter senken, erhalten sie eine höhere Förderstufe. Im Beispiel steigt die Förderung um etwa 10 bis 15 Prozentpunkte im Tausch gegen eine Absenkung der Modernisierungsumlage um einen zusätzlichen Prozentpunkt.
- Wie bei allen Reformen der Modernisierungsumlage ist die Wirkung auch dieses Vorschlages auf das Mietniveau begrenzt. Denn Kaltmieten dürfen auch ohne Modernisierung entsprechend der ortsüblichen Vergleichsmiete erhöht werden. Eine Begrenzung der Modernisierungsumlage würde hier wenig helfen. Hier setzt die folgende Option an.
- **Förderbonus gegen Kaltmietenbegrenzung:** Das Öko-Institut hat in einer Studie für den Deutschen Mieterbund eine generelle Begrenzung der Kaltmieten vorgeschlagen. Demnach können Vermietende eine erhöhte Förderung erhalten, wenn sie im Gegenzug die Steigerung der Kaltmiete für zehn Jahre begrenzen (Braungardt et al., 2024). Die temporäre Mietobergrenze könnte beispielsweise als Anteil der ortsüblichen Vergleichsmiete ausgedrückt werden. Eine Herausforderung bei diesem Vorschlag ist die Bestimmung der ortsüblichen Vergleichsmiete, insbesondere in kleineren Kommunen. Während es für Städte ab 50.000 Einwohnenden aufgrund einer gesetzlichen Verpflichtung zum 31. Dezember 2024 für fast alle einen Mietspiegel gab, hatte nur jede zehnte Kommune unter 50.000 Einwohnenden einen Mietspiegel. Von diesen Mietspiegeln waren etwa drei Viertel sogenannte „einfache Mietspiegel“, die nicht nach wissenschaftlichen Grundsätzen erstellt werden. Bei den Kommunen über 50.000 Einwohnenden waren es immerhin noch rund 40 Prozent (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).
- **Ergänzung der sozialen Wohnraumförderung:** Der soziale Wohnungsbau richtet sich an eine besonders vulnerable Gruppe, die stark von Energiearmut betroffen ist. Der Bund könnte sie unterstützen, indem den Ländern ein zweckgebundener Zuschuss für die energetische Modernisierung bestehenden Wohnraums zur Verfügung gestellt wird. Einen entsprechenden Vorschlag hat das Öko-Institut entwickelt (Braungardt et al., 2024). Zur Bedingung sollte festgelegt werden, dass sich die Sozialbindung des bestehenden sozial gebundenen Wohnraums nach der Modernisierung verlängert oder dass bisher nicht sozial gebundener Wohnraum in die Sozialbindung überführt wird. So wird zugleich bezahlbarer Wohnraum geschaffen (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025).
- **Sozialpolitische Flankierung:** Auch eine soziale Ausgestaltung von Klima- und Energiepolitik wird nicht verhindern können, dass es zu individuellen Härtefällen kommt – sei es wegen plötzlicher Einnahmeausfälle, Krankheit oder besonders schwer zu modernisierenden Gebäuden, unwilliger oder nicht leistungsfähiger Vermietender oder aus anderen individuellen Gründen. Es braucht deshalb auch flankierende sozialpolitische Maßnahmen, die in solchen Fällen sicherstellen, dass Wohnung und Heizung bezahlbar bleiben.

## 2.1.2 Geringverdienende Selbstnutzende unterstützen

**Hintergrund:** Insbesondere Selbstnutzende mit geringem Einkommen können Schwierigkeiten haben, die Anfangsinvestitionen aufzubringen. Sie verfügen häufig nicht über liquide Mittel und haben unter Umständen

auch Schwierigkeiten, Kredite zu günstigen Konditionen zu bekommen. Ergänzend zur weiterentwickelten Förderung benötigt es daher auf vulnerable Gruppen zugeschnittene Service- und Finanzierungsangebote.

#### **Maßnahmen:**

- **Passgenaue Service- und Finanzierungsangebote:** Staatliche Ausfallbürgschaften ermöglichen, dass auch Menschen mit geringer Liquidität und ohne geeignete Sicherheiten Zugang zu Krediten bekommen. Wenn zusätzlich die Immobilie als Sicherheit eingebracht werden kann, sind auch höhere Kreditsummen möglich. Für ältere Menschen ist die Option, dass die Tilgung erst nach dem Tod der Kreditnehmenden durch die Erben fällig wird, sinnvoll. Dadurch reduzieren sich die monatlichen Zahlungen für die Kreditnehmenden. Banken können solche Produkte leichter anbieten, wenn sich für sie die Transaktionskosten verringern. Das gelingt zum Beispiel, indem der Staat eine Positivliste von Maßnahmen erstellt, die Banken leicht überprüfen können. Die Banken können selbst zur Vereinfachung beitragen, indem sie entschlackte Antrags- und Verifizierungsverfahren entwickeln. Die Produkte sollten so einfach ausgestaltet sein, dass Dritte (zum Beispiel Heizungs-, Contracting- oder Bauunternehmen) auch als Vermittler für den Kredit auftreten können, ähnlich wie heute im Autohandel (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025; DENEFF, 2023).
- **Soziale Energiedienstleistungen:** Bei diesem Modell bezuschusst der Staat anhand definierter Kriterien einen Energiedienstleister. Auf diese Weise wird das Geschäft mit Privatkunden für die Dienstleister rentabel. Der Dienstleister übernimmt die Gesamtverantwortung für ein Projekt und koordiniert den Prozess, einschließlich der Vermittlung einer Finanzierung. Er überwacht während der Laufzeit auch den optimalen Gebäude- oder Anlagenbetrieb. Das vermindert den Umsetzungsaufwand, sorgt für tragbare monatliche Raten und garantiert, dass sich die energetischen Modernisierungsmaßnahmen rentieren. Die Dienstleister können sich über den Verkauf ihrer Forderungen an Forderungsankaufsbanken oder über einen Social Energy Services Fund Liquidität verschaffen. Das Modell ist besonders (aber nicht nur) für Wohneigentümergeinschaften mit komplizierten Entscheidungsprozessen nützlich. Auch kann es Haushalten mit geringem Einkommen, die nicht unter die nahezu hundertprozentige Förderung fallen, Zugang zu einer Wärmepumpe verschaffen. Ähnlich wie beim französischen sozialen Leasing für Elektroautos würde der Staat Leasingmodelle für Wärmepumpen auf Basis eines Kriterienkatalogs für Performance und Preis bezuschussen (Agora Energiewende & Fraunhofer IEE, 2025; DENEFF, 2023).

### 3 Investitionen in Klimaneutralität beschleunigen und Wettbewerbsfähigkeit stärken

*Welche Änderungen von Rahmenbedingungen und Anreizen können dabei helfen, weitere Investitionen in die Transformation zur Klimaneutralität und die Marktdurchdringung von Schlüsseltechnologien für die Klimaneutralität zu beschleunigen? Wie kann dabei die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie gestärkt werden? Wie kann die Wirksamkeit marktwirtschaftlicher Instrumente bestmöglich gewährleistet werden?*

- **Wärmepumpentechnologie als Standortpolitik:** 2025 erreichte der Einbau von Wärmepumpen einen neuen Allzeitrekord mit einem Gesamtmarktanteil von knapp 50 Prozent. Im kleineren Marktsegment Wohnungsneubau hat sich die Technologie mit einem Anteil von fast 70 Prozent schon als neues Normal etabliert (BDEW, 2025). In absoluten Zahlen bleibt der Verkauf von Wärmepumpen jedoch hinter dem politischen Ziel zurück. Durch einen entsprechenden Regulierungs- und Förderrahmen (vgl. Kapitel 1.3) sollte jetzt eine stabile Nachfrage auf dem Heizungsmarkt sichergestellt werden, damit aus industriepolitischer Sicht die europäischen und deutschen Hersteller durch eine gestärkte Binnennachfrage nicht den Anschluss verlieren und ihre Wettbewerbsfähigkeit gestärkt wird (Agora Energiewende, 2026).
- **Stärkung des europäischen Binnenmarktes durch verlässlichen EU-Emissionshandel (ETS) und CBAM:** Der EU-ETS schafft einen marktbasierten Anreiz für eine kosteneffiziente Transformation und hat sich als zentrales Instrument der europäischen Klimapolitik bewährt, um den europäischen Binnenmarkt für klimaneutrale Produkte zu fördern. Durch einen klaren zeitlichen Rahmen bietet er Planungssicherheit für die Industrie. Zudem generiert der EU-ETS Einnahmen, die Unternehmen bei der Finanzierung der Transformation unterstützen. Gerade für Unternehmen, die bereits in klimafreundliche Verfahren investiert haben, ist entscheidend, dass der Emissionshandel in der anstehenden Revision das bestehende Ambitionsniveau beibehält. Fehler, die den ETS in seinen Anfangsjahren um 2010 geschwächt haben – wie etwa die Einbeziehung internationaler Kompensationsgutschriften – dürfen nicht wiederholt werden. Gleichzeitig müssen vorhersehbare Preisspitzen in der Endphase des Emissionshandels bis 2040 abgefedert werden, ohne das Instrument selbst zu schwächen. Dies kann beispielsweise durch die Einbeziehung negativer technischer Senken erreicht werden. Der CBAM sollte als wichtiges Instrument zum Anreiz globalen Klimaschutzes und zum Schutz der europäischen Industrie gestärkt und auch auf bisher nicht einbezogene Branchen wie die Petrochemie und Kunststoffe ausgeweitet werden, um schnell seine volle Wirkung zu entfalten.
- **Investitionsbeschleunigung durch schnellere Netzanschlüsse für die Industrie:** Die Elektrifizierung der Prozesswärme erfordert für viele Unternehmen den Ausbau bestehender Netzanschlusskapazitäten. Bereits heute hemmen lange Bearbeitungszeiten und fehlende Transparenz über die Kapazität von Netzanschlüssen die Umsetzung von Elektrifizierungsvorhaben. Um weiteren Verzögerungen entgegenzuwirken, bedarf es einer Weiterentwicklung und Vereinheitlichung der Netzausbaupläne der Verteilnetzbetreiber für einen weitsichtigen, sektorübergreifend koordinierten Netzausbau. Dafür sind eine Ausweitung beschleunigter Genehmigungsverfahren auf die Hochspannungsebene sowie ein angepasster Regulierungsrahmen mit stärkeren Anreizen für schnellen Ausbau und Digitalisierung notwendig.
- **Steigerung der Kosteneffizienz durch Flexibilisierung der Stromnachfrage:** Eine wichtige Grundlage für die Nutzung von Flexibilitätspotenzialen bietet die von der Bundesnetzagentur angekündigte Reform der Industrie-Netzentgelte und des sogenannten Bandlastprivilegs (StromNEV § 19 Abs. 2). Dieses Reformvorhaben gilt es, zügig voranzubringen, um bestehende Fehlanreize abzubauen, denn bisher bestehen

kaum wirtschaftliche Anreize für Unternehmen, ihre Stromnachfrage systemdienlich und preisorientiert über den Tag hinweg flexibel anzupassen. Im Rahmen des Reformprozesses sollten bestehende Regelungen, die eine kontinuierliche und ineffiziente Stromnutzung honorieren, so angepasst werden, dass günstigere Netzentgelte bei systemdienlicher Nutzung eingeführt werden.

- **Bioökonomie als Zukunftsmarkt für eine innovative Industrie stärken:** Bislang wird Biomasse zu großen Teilen energetisch genutzt, etwa zur Stromerzeugung. Während Strom in Zukunft kostengünstiger über Photovoltaik, Windenergie und Speicher bereitgestellt werden kann, ist die stoffliche Nutzung in der Chemieindustrie eine sinnvolle und effiziente Anwendung für die begrenzten Mengen an nachhaltiger Biomasse. Durch einen europäisch abgestimmten Ansatz zur Entwicklung biomassebasierter Wertschöpfungsketten in der Industrie können innovative Verfahren zur stofflichen Nutzung nachhaltiger Biomasse angereizt und Zukunftsmärkte erschlossen werden. Dies umfasst Anreize für die Entwicklung biobasierter Wertschöpfungsketten durch branchenübergreifenden Kompetenzaufbau sowie die Zusammenführung innovativer Ansätze aus verschiedenen Branchen. Dazu sollten Austauschplattformen und Netzwerke ins Leben gerufen werden, in denen Expertisen zum nachhaltigen Biomasseanbau, zur Logistik und zur biotechnologischen Verarbeitung in der Chemieindustrie gebündelt werden. Ziel dieser Plattformen ist die Entwicklung neuer Verfahren und Geschäftsmodelle auf Basis nachhaltiger heimischer Biomasse (Agora Industrie et al., 2025).

## 4 Konjunktur stärken durch Klimaschutz

*Wie kann das Klimaschutzprogramm Impulse zur Belebung der Konjunktur geben? Worauf sollte angesichts der substanziellen Konsolidierungsbedarfe im Bundeshaushalt sowie der gebotenen Kosteneffizienz besonderes Augenmerk gelegt werden?*

### 4.1.1 Anreize für private Investitionen in einen zukunftsfähigen, modernen Kapitalstock setzen

**Hintergrund:** Investitionen in eine Modernisierung des Kapitalstocks setzen positive Konjunkturimpulse, indem sie die heimische Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen stärken. Maßnahmen, die Investitionen in die Modernisierung des Kapitalstocks sowie die Elektrifizierung der Industrie anreizen, sind somit zugleich Maßnahmen, die zur Erholung der deutschen Wirtschaft beitragen. Maßnahmen zur langfristigen Senkung der Stromkosten steigern gleichzeitig die preisliche Wettbewerbsfähigkeit der Produktion und setzen ebenfalls positive Investitionsanreize.

#### **Maßnahmen:**

- **Strukturelle Senkung der Stromkosten durch günstigen EE-Ausbau:** siehe Kapitel 1.1.2
- **Vereinfachung und ausreichende finanzielle Ausstattung der CO<sub>2</sub>-Differenzverträge für Großinvestitionen, sowie Erweiterung um kosteneffiziente „CO<sub>2</sub>-Differenzverträge light:** siehe Kapitel 1.2.1
- **Steuerliche Anreize durch Investitionsprämie oder beschleunigte Abschreibungen stärken:** siehe Kapitel 1.2.1

---

→ **Ausweitung von Fördermöglichkeiten für Flexibilisierungsmaßnahmen und Teilelektrifizierung im Übergang:** siehe Kapitel 1.2.2

#### 4.1.2 Finanzierung: Zusätzlichkeit und Zweckbindung sicherstellen, Einnahmehasis verstetigen

**Hintergrund:** Mit dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) wurde im Jahr 2025 der Grundstein für eine solide Finanzierung der Energiewende gelegt, die jedoch um zusätzliche Instrumente ergänzt, verstetigt und zielgerichtet verwendet werden muss. Auch wenn für die kommenden Jahre sichergestellt ist, dass zentrale Infrastrukturprojekte umgesetzt werden, wurde in den vergangenen Monaten deutlich, dass die Mittel des SVIK allein nicht ausreichen, um eine solide Finanzierung der klimaneutralen Transformation dauerhaft zu gewährleisten. Das SVIK muss um weitere Instrumente ergänzt werden, die insbesondere auch privates Kapital mobilisieren. Trotz zusätzlicher Zuweisungen aus dem Sondervermögen steht der KTF als zentrales Finanzierungsinstrument vor einer Einnahmehücke. Außerdem zeichnet sich ab, dass die neu entstandenen Finanzierungsspielräume nicht vollumfänglich für zusätzliche Investitionen, sondern in Teilen zur Schließung bestehender Finanzierungslücken genutzt werden. Eine Investitionsagenda für Zukunftsfähigkeit und Klimaneutralität kann nur erfolgreich sein, wenn Vertrauen darin besteht, dass sie solide ausfinanziert ist. Unternehmen und Haushalte werden nur dann selbst investieren, wenn die politischen Ziele langfristig mit den notwendigen finanziellen Mitteln hinterlegt und damit glaubwürdig sind. Um dies sicherzustellen, sind daher die folgenden Maßnahmen nötig (Agora Energiewende, 2026):

##### **Maßnahmen:**

- **Institutionelle Vorkehrungen im Klima- und Transformationsfonds:** Für den KTF müssen institutionelle Vorkehrungen sicherstellen, dass die Zuweisungen aus dem SVIK in zusätzliche Ausgaben für Zukunftsfähigkeit und Klimaneutralität des Wirtschaftsstandorts Deutschland fließen und investive über konsumtive Ausgaben priorisiert werden (Agora Energiewende, 2026).
- **Nutzung des Sondervermögens für den Aufbau einer zukunftsfähigen, klimaneutralen Infrastruktur:** Im aktuellen Haushaltsplan für das Sondervermögen im Bereich Energieinfrastruktur sind Investitionen in die LNG-Versorgung, Investitionen in die Umstellung der Rohöl-Pipeline Rostock-Schwedt sowie des Hafens Rostock und die Wärmeinfrastruktur vorgesehen. Statt in den Ausbau und Erhalt fossiler Infrastrukturen zu investieren, sollten diese Mittel für den Auf- und Ausbau einer CO<sub>2</sub>- oder Wasserstoffinfrastruktur sowie für die Stromnetze genutzt werden.
- **Zusätzlichkeit der Investitionen im Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität gewährleisten:** Die Frage der Zusätzlichkeit der Mittel wird intensiv diskutiert. Zwar regelt das SVIK-Gesetz, dass die Mittel des Sondervermögens nur in Anspruch genommen werden können, wenn im Kernhaushalt des Bundes eine Investitionsquote von mindestens 10 Prozent erreicht wird. In der Haushalts- und Finanzplanung des Bundes zeichnen sich jedoch bereits Verschiebungen von Investitionstiteln aus dem Kernhaushalt in das SVIK ab. Jenseits der Frage der Zusätzlichkeit sollte die Chance genutzt werden, auch Investitionen aus dem SVIK, die keine unmittelbaren Klimaschutzinvestitionen darstellen, zukunftsgerichtet – also klimafreundlich – auszurichten. So könnten beispielsweise Beschaffungsprozesse zur Entwicklung grüner Leitmärkte, beispielsweise für grünen Stahl in der Verkehrsinfrastruktur, genutzt werden. Im Bereich der Sanierung von Schulen und Krankenhäusern könnte der Fokus auf klimafreundliche Wärmeversorgung und Energieeffizienzvorgaben gelegt werden.

- 
- **Die Einführung eines nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreises** als Ergänzung zum ETS2 sichert die Einnahmen für den Klima- und Transformationsfonds auf einem verlässlichen Niveau und stärkt dessen Finanzbasis langfristig (Agora Energiewende, 2026).
  - **Eine zusätzliche Weiterentwicklung der Schuldenregel und eine sozial ausgewogene Steuerreform** schaffen weitere Spielräume für Zukunftsinvestitionen und soziale Ausgleichsmaßnahmen im Übergang zur Klimaneutralität. Eine Steuerreform erscheint in Anerkennung tiefgreifender geopolitischer Brüche, des Krieges in Europa und des demografischen Wandels unumgänglich. Sie sollte nicht nur die absehbar andauernden Finanzierungsdefizite des Staates widerspiegeln und die Notwendigkeit einer dauerhaften Kreditfinanzierung von Ausgaben dämpfen. Sie sollte auch Gerechtigkeitsfragen adressieren. Eine Reform der Erbschaftsteuer könnte, klug und fair ausgestaltet, zusätzliche Einnahmen generieren, die vor allem den Ländern zugutekämen und die Modernisierung des Kapitalstocks auf der kommunalen Ebene vorantreiben würden. Darüber hinaus können gezielte steuerliche Entlastungen einkommensschwächerer Haushalte deren soziale Teilhabe stärken, ihre Kaufkraft erhöhen und – als Nebeneffekt – die Akzeptanz der Energiewende stärken (Agora Energiewende, 2024, 2026).

---

## 5 Optimales Zusammenwirken zwischen Bundes-, Landes- und kommunalen Ebenen

---

*Wie kann das Klimaschutzprogramm dazu beitragen, das Zusammenwirken bei der Umsetzung von Klimaschutzmaßnahmen zwischen Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene zu optimieren?*

- Keine Anmerkungen

---

## Quellenverzeichnis

---

**AGEB. (2025).** *Auswertungstabellen zur Energiebilanz 1990 bis 2024.* Arbeitsgemeinschaft Energiebilanzen e.V. <https://ag-energiebilanzen.de/daten-und-fakten/auswertungstabellen/>

**Agora Energiewende. (2024).** *Investitionen für ein klimaneutrales Deutschland. Finanzbedarfe und Politikoptionen.* [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30\\_DE\\_KNDE\\_Update/A-EW\\_347\\_KNDE\\_Investitionsbedarfe\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30_DE_KNDE_Update/A-EW_347_KNDE_Investitionsbedarfe_WEB.pdf)

**Agora Energiewende. (2025a).** *Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2024. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2025.* <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/die-energiewende-in-deutschland-stand-der-dinge-2024>

**Agora Energiewende. (2025b).** *Effekte der Erneuerbaren-Regel für neue Heizungen (§71 GEG) für die Wärmewende. Ein Simulationsvergleich.* [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-17\\_DE\\_Soziale\\_Waermewende/A-EW\\_388\\_Effekte\\_des\\_71\\_GEG\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-17_DE_Soziale_Waermewende/A-EW_388_Effekte_des_71_GEG_WEB.pdf)

**Agora Energiewende. (2025c).** *Effiziente Energiewende. Vier Hebel für Resilienz und Klimaschutz.* [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2025/2025-15\\_DE\\_Monitoring\\_Energiewende/A-EW\\_Effiziente\\_Energiewende\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2025/2025-15_DE_Monitoring_Energiewende/A-EW_Effiziente_Energiewende_WEB.pdf)

**Agora Energiewende. (2025d).** *Ein neues Investitionsinstrument für Wind- und Solaranlagen.* <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/ein-neues-investitionsinstrument-fuer-wind-und-solaranlagen>

**Agora Energiewende. (2025e).** *Erneuerbare Energien senken Strompreise unabhängig von der Nachfrage.* <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/erneuerbare-energien-senken-strompreise-unabhaengig-von-der-nachfrage>

**Agora Energiewende. (2025f).** *Factsheet EU-Klimaziele. Eine Einordnung zur europäischen Klimaschutzverordnung (Effort Sharing Regulation).* <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/factsheet-eu-klimaziele>

**Agora Energiewende. (2025g).** *Kurs auf Zielerreichung. Weichenstellungen für die Klima- und Energiepolitik der 21. Legislaturperiode.* [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2024/2024-25\\_DE\\_LP21/A-EW\\_361\\_Kurs\\_auf\\_Zielerreichung\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2024/2024-25_DE_LP21/A-EW_361_Kurs_auf_Zielerreichung_WEB.pdf)

**Agora Energiewende. (2025h).** *Stromnetzentgelte gut & günstig – Ausbaukosten reduzieren und Entgeltsystem zukunftssicher aufstellen.* Prof. Dr. Katrin Schaber. [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2025/2025-10\\_DE\\_Stromnetzentgelte/A-EW\\_370\\_Stromnetzentgelte-gut-und-g%C3%BCnstig\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2025/2025-10_DE_Stromnetzentgelte/A-EW_370_Stromnetzentgelte-gut-und-g%C3%BCnstig_WEB.pdf)

**Agora Energiewende. (2026).** *Die Energiewende in Deutschland – Stand der Dinge 2025. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2026.*

**Agora Energiewende, & Agora Industrie. (2025).** *Factsheet Grüngasquote – Einordnung für die 21. Legislaturperiode.* <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/factsheet-gruengasquote>



**Agora Energiewende, & Fraunhofer IEE. (2025).** *Soziale Wärmewende. Wie Wohngebäude sozialverträglich klimaneutral werden.* [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-17\\_DE\\_Soziale\\_Waermewende/A-EW\\_374\\_Soziale\\_Waermewende\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-17_DE_Soziale_Waermewende/A-EW_374_Soziale_Waermewende_WEB.pdf)

**Agora Energiewende, Prognos, & GEF. (2024).** *Wärmenetze – klimaneutral, wirtschaftlich und bezahlbar. Wie kann ein zukunftssicherer Business Case aussehen?* [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-18\\_DE\\_Business\\_Case\\_Waermenetze/A-EW\\_335\\_Businesscase\\_Waermenetze\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-18_DE_Business_Case_Waermenetze/A-EW_335_Businesscase_Waermenetze_WEB.pdf)

**Agora Energiewende, Stiftung Klimaneutralität, & Dezernat Zukunft. (2025).** *Investitionen in eine zukunftsfähige Daseinsvorsorge. Von kleinen Stadtwerken bis zum Konzern – wie gelingt die Finanzierung der Energienetze?* <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/investitionen-in-eine-zukunftsfahige-daseinsvorsorge>

**Agora Energiewende und Forschungsstelle für Energiewirtschaft e. V. (2023).** *Haushaltsnahe Flexibilitäten nutzen. Wie Elektrofahrzeuge, Wärmepumpen und Co. Die Stromkosten für alle senken können.*

**Agora Energiewende und Fraunhofer IEE. (2025).** *Lokale Strompreise. Wie die Integration der Netzrealität in den Strommarkt gelingt und Kosten senkt.*

**Agora Industrie. (2025).** *Startschuss für grüne Leitmärkte. Wie die Infrastrukturoffensive den Hochlauf von grünem Stahl und Zement beschleunigen kann.* (Analyse). <https://www.agora-industrie.de/publikationen/startschuss-fuer-gruene-leitmaerkte#in-this-report>

**Agora Industrie, Carbon Minds, & Fraunhofer IKTS. (2025).** *Innovationen für morgen: Chancen für eine klimaneutrale Chemieindustrie. Wie die Abkehr von fossilen Rohstoffen die Resilienz des Industriestandorts steigert und neue Jobs schafft.* <https://www.agora-industrie.de/publikationen/innovationen-fuer-morgen-chancen-fuer-eine-klimaneutrale-chemieindustrie>

**Agora Industrie, & Forschungsstelle für Energiewirtschaft (FfE). (in Kürze erscheinend).** *Studie zu den Chancen und Herausforderung der Dekarbonisierung im industriellen Mittelstand (Arbeitstitel).*

**Agora Industrie, & Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS). (in Kürze erscheinend).** *Studie zu Investitionsanreize für den klimaneutralen Industriestandort.*

**Agora Think Tanks, Prognos AG, Öko-Institut e. V., Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH, & Universität Kassel. (2024).** *Klimaneutrales Deutschland Von der Zielsetzung zur Umsetzung – Vertiefung der Szenariopfade.* [https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30\\_DE\\_KNDE\\_Update/A-EW\\_349\\_KNDE\\_Szenariopfade\\_WEB.pdf](https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30_DE_KNDE_Update/A-EW_349_KNDE_Szenariopfade_WEB.pdf)

**BDEW. (2025).** *Baugenehmigungen—Entwicklung der Beheizungsstruktur im Neubau.* <https://www.bdew.de/service/daten-und-grafiken/entwicklung-beheizungsstruktur-baugenehmigungen/>

**Braungardt, S., Kenkmann, T., Schumacher, K., Bei Der Wieden, M., Cludius, J., & Claas-Reuter, J. (2024).** *Sozialgerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich.* Deutscher Mieterbund; Averbund; Öko-Institut e.V. [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Studie-soziale-Foerderung\\_DMB-Oeko-Institut.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Studie-soziale-Foerderung_DMB-Oeko-Institut.pdf)

**DENEFF. (2023).** *Finanzinnovationen für die Wärmewende. Finanzierung für alle privaten Eigentümerinnen und Eigentümer von Wohnimmobilien zugänglich und leistbar machen.* Deutsche Unternehmensinitiative

---

Energieeffizienz e.V. [https://deneff.org/wp-content/uploads/2023/09/20230922\\_DENEFF\\_Finanzinnovationen-Waermewende.pdf](https://deneff.org/wp-content/uploads/2023/09/20230922_DENEFF_Finanzinnovationen-Waermewende.pdf)

**Destatis. (2025).** *Energieverbrauch der Industrie 2024 um 1,9 % gestiegen* (Pressemitteilung Nr. 405 vom 14. November 2025). [https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/11/PD25\\_405\\_435.html](https://www.destatis.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/2025/11/PD25_405_435.html)

**Deutscher Bundestag. (2025).** *Bundeshaushaltsplan 2026. Einzelplan 60.* <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2026/soll/epl60.pdf>

**Epico. (2025).** *Prioritäten für eine Flexibilitätsagenda für das deutsche Stromsystem.* [https://epico.org/uploads/files/EPICO-Flexibilitaetsagenda\\_FINAL.pdf](https://epico.org/uploads/files/EPICO-Flexibilitaetsagenda_FINAL.pdf)

**EWI & BET. (2025).** *Energiewende. Effizient. Machen. Monitoringbericht zum Start der 21. Legislaturperiode, im Auftrag des Bundesministerium für Wirtschaft und Energie. Energiewissenschaftliches Institut Köln und BET.* [https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energiewende-effizient-machen.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=22](https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/energiewende-effizient-machen.pdf?__blob=publicationFile&v=22)

**Fraunhofer ISI, Prognos AG, Institut für Energiewirtschaft und Rationelle Energieanwendung (IER), & Öko-Institut e. V. (2024).** *Evaluation der Bundesförderung Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft—Abschlussbericht. Im Auftrag des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz.*

**McKinsey. (2025).** *Flexibilität in der industriellen Stromnachfrage: Ein Schlüssel zur Energie wende in Deutschland?*

---

## Impressum

---

### Über Agora Energiewende

Agora Energiewende erarbeitet unter dem Dach der Agora Think Tanks wissenschaftlich fundierte und politisch umsetzbare Konzepte für einen erfolgreichen Weg zur Klimaneutralität – in Deutschland, Europa und international. Die Denkfabrik agiert unabhängig von wirtschaftlichen und parteipolitischen Interessen und ist ausschließlich dem Klimaschutz verpflichtet.

### Agora Energiewende

Agora Think Tanks gGmbH  
Anna-Louisa-Karsch-Straße 2  
10178 Berlin | Deutschland  
T +49 (0) 30 7001435-000  
[www.agora-energiewende.de](http://www.agora-energiewende.de)  
[info@agora-energiewende.de](mailto:info@agora-energiewende.de)

### Ansprechpartner:

Mira Wenzel (Agora Energiewende)  
Niels Wauer (Agora Energiewende)  
Lea Mohnen (Agora Industrie)

**Datum:** Januar 2026