



# KLIMAPOLITIK IM FOKUS



Emil Nolde, Hallig, o.J. ©Nolde Stiftung Seebüll

## Diskussionspapier

### **Klimaschutz und Finanzierung:**

Preise – Prinzipien – Pragmatismus?

Wie finanzieren wir die sozial-ökologische Transformation?

*Sven Rudolph und Stefanie Westermann*

## **Klimaschutz und Finanzierung:**

Preise – Prinzipien – Pragmatismus? Wie finanzieren wir die sozial-ökologische Transformation?<sup>1</sup>

*Sven Rudolph und Stefanie Westermann<sup>2</sup>*

Der Streit über den Bundeshaushalt und eine etwaige Reform der Schuldenbremse haben letztendlich zum Scheitern der Ampel-Koalition geführt. Gleichwohl sind sich viele Akteure einig: Ohne massive öffentliche Investitionen in die sozial-ökologische Transformation, sind die Klimaschutzziele nicht zu erreichen. Auf einer prominent besetzten zweitägigen Online-Tagung des Instituts für Kirche und Gesellschaft und des BUND Arbeitskreises Wirtschaft und Finanzen diskutierten Wissenschaft und Zivilgesellschaft über die Neuorientierung der Klimapolitik und konkrete Finanzierungsoptionen.

## **Ungünstige Rahmenbedingungen**

Die Perspektiven für eine sozial-ökologische Transformation sind alles andere als günstig: Zwar weisen jährlich neue globale Hitzerekorde und beständig steigende ökonomische Schäden durch Wetterextreme auf den dringenden Handlungsbedarf im Klimaschutz hin. Die ökonomischen Rahmenbedingungen sind jedoch wenig vielversprechend. Die deutsche Wirtschaft wächst nicht, Investitionen bleiben aus, die Infrastruktur ist sanierungsbedürftig, die Exporte schwächeln und die Bürokratie wird von vielen als überbordend empfunden. Dass Deutschland beim Wachstum daher nicht einmal mehr in der 2. Bundesliga spiele und auch die Aussichten für einen Aufschwung schlecht seien, darauf wies Prof. Dr. Moritz Schularick, Präsident des Kiel Instituts für Weltwirtschaft, in seinem Eröffnungsvortrag hin. Gleichzeitig betonte er auch, dass Deutschland neben den privaten auch bei den öffentlichen Investitionen in Europa nicht zu den führenden Nationen gehöre.

Gleichzeitig befindet sich die deutsche Gesellschaft mitten im Demografischen Wandel mit einer Verknappung von (Fach-)Arbeitskräften und einer Zunahme von Renten- und Pflegeleistungen. Nicht zuletzt herrscht weiterhin Krieg in Europa, die USA ziehen sich aus ihrer Rolle als Sicherheitsgarant für Europa zurück und auch handelspolitisch setzen die USA auf immer neue Zölle zum Schutz ihrer eigenen Wirtschaft, auf Kosten des globalen Handels. Deutschland habe sich, so Schularick, in eine Situation der Abhängigkeit von Waffen aus den USA, Energie aus Russland und Absatzmärkten in China gebracht – all diese Abhängigkeiten fallen dem Land nun fast gleichzeitig auf die Füße. Allein bei der Bundeswehr liege der Finanzbedarf je nach Schätzung jährlich bei 50 bis 200 Milliarden Euro.

Wie kann eine ambitionierte Klimapolitik unter diesen schwierigen Rahmenbedingungen finanziert werden? Wie viel Prinzipientreue braucht es, wie viel Pragmatismus und welche Prioritäten sind notwendig? Welche Rolle spielen Preise und wie sieht es hierbei mit der sozialen Gerechtigkeit aus?

## **Herausforderungen aus ökologischer, ökonomischer und sozialer Perspektive**

Wenngleich in der deutschen Klimapolitik Fortschritte festzustellen sind, klafft weiterhin eine Ziellücke bezüglich der Erreichung der Klimaziele für 2030 und der Treibhausgas-Neutralität bis 2045. Die Klimabilanz der Ampel sei jedoch besser als ihr Ruf, betonte Dr. Brigitte Knopf, Mitglied im

---

<sup>1</sup> Eine überarbeitete Version dieses Beitrags erscheint in *Ökologisches Wirtschaft* 2.2025 (40), S. 11-12.

<sup>2</sup> Dr. Sven Rudolph ist Referent für Klimapolitik am Institut für Kirche und Gesellschaft (IKG) der Evangelischen Kirche von Westfalen und Mitglied im Sprecher\*innenrat der Klima-Allianz Deutschland. Dr. Stefanie Westermann ist Studienleiterin für Naturwissenschaft, Technik und Ethik am IKG. Kontakt: [svn.rudolph@kircheundgesellschaft.de](mailto:svn.rudolph@kircheundgesellschaft.de), [stefanie.westermann@kircheundgesellschaft.de](mailto:stefanie.westermann@kircheundgesellschaft.de)

Expertenrat für Klimafragen. Im aktuellen Zweijahresgutachten hatte der Expertenrat eine Trendbeschleunigung bei der Emissionsminderung festgestellt, der sich auf neu eingeführte und novellierte Maßnahmen zurückführen lässt. Förderprogramme waren mit vergleichsweise hohen Vermeidungskosten verbunden und trotz vereinzelter Gegenmaßnahmen wie einer sozial differenzierten „Bundesförderung für effiziente Gebäude“ bleiben die Verteilungswirkungen der klimapolitischen Maßnahmen überwiegend regressiv. Der Expertenrat fordert daher und aufgrund weiterhin mangelhafter Lösungsansätze in den Problemsektoren Verkehr und Gebäude eine stärkere Einbettung in eine Gesamtstrategie, die auch die geopolitischen und -ökonomischen sowie Wechselwirkungen zwischen Politikfeldern berücksichtigen sollte. Realpolitische Ansatzpunkte seien dabei vor allem die Koalitionsverhandlungen, in denen u.a. der Prozess zur Erstellung des im Klimaschutzgesetz vorgesehenen Klimaschutzprogramms im ersten Jahr der neuen Legislaturperiode verankert werden sollte, sowie auf europäischer Ebene die Debatte um das 2040-Ziel und der Start des neuen Emissionshandelssystems in 2027 (s.u.).

Die Herausforderungen für die deutsche Industrie und hier insbesondere der energieintensiven Branchen sind dabei enorm. Die Studie „Transformationspfade“ für den Bundesverband der Deutschen Industrie hat im September 2024 gezeigt, dass ein Fünftel der Industriewertschöpfung in Deutschland unter erhöhtem Druck steht und aufgrund der hohen Branchenverflechtung auch kleinere vorgelagerte Unternehmen betroffen sind. Der kumulierte Mehrinvestitionsbedarf für 2024-2030 wird auf über 1.400 Milliarden Euro geschätzt, rund 460 Milliarden davon als öffentliche Investitionen. Die Unternehmen seien konfrontiert mit erhöhten Anforderungen bei zugleich erschwerten Bedingungen, so Dr. Thilo Schaefer vom Institut der Deutschen Wirtschaft, eine konsequente Transformation sei notwendig, benötige aber vor allem Planungssicherheit und wettbewerbsfähige Strompreise. Zu den erschwerten Bedingungen zählen nicht nur die von der Trump-Regierung angekündigten Zölle, sondern auch die internationalen Unterschiede in der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bzw. in der klimapolitischen Regulierung generell.

Die soziale Regressivität der bisherigen Klimapolitik stellt eine weitere Herausforderung dar. Dieses gilt besonders offensichtlich für CO<sub>2</sub>-Preise, also für Strom durch das ursprüngliche EU-Emissionshandelssystem (EU EH 1) und für Brennstoffe im Verkehr und bei der Gebäudeheizung durch die nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung seit 2021 bzw. den EU-Emissionshandel (EU EH 2) ab 2027. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung hatte bereits 2022 gezeigt, dass Haushalte im untersten Einkommensdezil relativ zu ihrem Einkommen viermal so viel für Energie ausgeben wie das reichste Dezil. Und für den EU EH 2 werden CO<sub>2</sub>-Preise von bis zu 350 Euro erwartet, dies wäre ein Preissprung vom derzeitigen nationalen CO<sub>2</sub>-Preis um fast das 7fache. Mit dem EU-Klimasozialfonds aus den Einnahmen des EU EH 2 ab 2026 soll dieser Regressivität entgegengewirkt werden. Sollte es gelingen, die bis Juni bei der EU-Kommission einzureichenden nationalen Klimaschutzpläne mit nachhaltigen Fördermaßnahmen vor allem für einkommensschwache Haushalte zu füllen, dann könne der Fonds in Verbindung mit einem allgemeinen Klimageld aus den verbleibenden 75% der EU EH 2 Einnahmen die Regressivität des Emissionshandels weitestgehend auffangen, so Dr. Sven Rudolph, Klimapolitikexperte am Institut für Kirche und Gesellschaft und Sprecher der Klima-Allianz Deutschland. Die sozialen Aspekte der Transformation betonte auch Dr. Brigitte Knopf und skizzierte das Vier-Säulen-Modell einer sozial gerechten Transformation ihrer Denkfabrik Zukunft Klimasozial, das auf eine Kombination von öffentlicher Infrastruktur und

Daseinsfürsorge, sozial differenzierten Förderprogrammen, Ordnungsrecht und einem sozial gestaffelten Klimageld, finanziert aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, setzt.

### **Investitionsbedarfe und Finanzierungsmöglichkeiten**

Studien zu öffentlichen Investitionsbedarfen für die sozial-ökologische Transformation schätzen diese auf 400 bis 800 Milliarden Euro bis 2030. Der Expertenrat für Klimafragen gibt in seinem Jahresgutachten von 2024 eine Finanzierungslücke der öffentlichen Hand von 29-84 Milliarden Euro jährlich an. Grund hierfür ist nicht zuletzt, dass die Rücklagen im Klima und Transformation Fonds, dem zentralen Topf für Programmförderungen im Klimaschutz, entweder aufgebraucht oder aufgrund des Urteils des Bundesverfassungsgerichts nicht mehr zulässig sind. Der verbleibende Teil des Fonds speist sich aus den Einnahmen des EU EH 1 und 2 und ist damit abhängig von der CO<sub>2</sub>-Preisentwicklung. Eine neue, verlässlichere Finanzierungsgrundlage ist daher notwendig.

Grundsätzlich seien die notwendigen Investitionen aber leistbar und lohnten sich, so Swantje Fiedler vom Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. Auf der Einnahmenseite sei ein „Finanzierungspuzzle“ notwendig u.a. aus CO<sub>2</sub>-Preis-Einnahmen, dem Umbau klimaschädlicher Subventionen, neuen Schulden und Steuern auf Vermögen. Auf der Ausgabenseite sei eine Koppelung von Zahlungen an Nachhaltigkeitskriterien gemäß dem SDG-Budgeting – SDG steht hier für die globalen UN-Nachhaltigkeitsziele, die Sustainable Development Goals – sinnvoll.

Das Fazit: Trotz der schwierigen Rahmenbedingungen sowohl national als auch international lässt sich die sozial-ökologische Transformation nachhaltig gestalten und finanzieren. Die notwendigen Maßnahmen für eine sozialverträgliche Mobilitäts- und Wärmewende, aber auch für den zukunftsfähigen Umbau der Industrie, bedürfen allerdings auch mutiger Entscheidungen, sei es in der Klima- und Industrie-, sei es in der Haushalts- oder der Fiskalpolitik. Im genuinen Klimapolitikfeld bieten die Erstellung des Klimaprogramms und der Klimasozialpläne auf nationaler Ebene sowie die Umsetzung des EU EH 2 mit seinem Klimasozialfonds gute Gelegenheiten, die Weichen zu stellen, aber eben auch die Verhandlungen um einen neuen Bundeshaushalt.

### **Quellen**

Ein ausführlicher Tagungsbericht findet sich auf der Internetseite des IKG unter dem Titel „Wirksam, finanzierbar und gerecht? Online-Tagung diskutiert die Neuorientierung der Klimapolitik nach den Wahlen“. Die Präsentationen der Referent\*innen mit Quellenangaben können zur internen Nutzung per E-Mail bei den Autor\*innen dieses Beitrags angefordert werden.