



Mercator Research Institute on
Global Commons and Climate Change
(MCC) gemeinnützige GmbH

Der KTF auf unsicheren Füßen: Herausforderungen für die Finanzierung der Klimapolitik in Deutschland

Niklas Illenseer und Ann-Katrin Schenk

Impressum

Autor*innen

Niklas Illenseer und Ann-Katrin Schenk

Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH

EUREF-Campus 19

10829 Berlin | Germany

E-Mail: illenseer@mcc-berlin.net

www.mcc-berlin.net

Copyright © Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC) gGmbH

Juni 2024

Das MCC ist eine gemeinsame Gründung von

STIFTUNG
MERCATOR



POTSDAM INSTITUTE FOR
CLIMATE IMPACT RESEARCH

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung.....	3
Einleitung: Der Klimafonds KTF und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts.....	4
Status Quo: Was 2024 finanziert wird	4
Folgen des Urteils für die Funktionsweise des KTF	6
Blick nach vorn: Die künftige Einnahmen- und Ausgabenstruktur des KTF.....	6
Fazit: Notwendigkeit einer Neuausrichtung	10
Referenzen.....	12

Zusammenfassung

- Dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) der Bundesregierung als zentrales Finanzierungsinstrument der Klimawende fehlt seit dem im November 2023 ergangenen Urteil des Bundesverfassungsgerichts die Rücklage für eine langfristige Absicherung seiner Ausgaben. Künftig muss er sich auf die jährlichen Erlöse aus dem EU-Emissionshandel und der nationalen CO₂-Bepreisung stützen, deren Höhe mit erheblichen Unsicherheiten behaftet ist. Dadurch wird der Gestaltungsspielraum stark begrenzt.
- Aktuelle Projektionen zu wichtigen Ausgabenposten führen zu der Erkenntnis: Ohne Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, wie sie die Regierung für 2025 und 2026 in den Raum gestellt hat, wird die Weiterfinanzierung vieler Förderprogramme und erst recht die Finanzierung neuer Programme zunehmend unwahrscheinlich. Die Zuschüsse sind ebenfalls unsicher und finanzpolitisch keine auf Dauer überzeugende Lösung.
- Mit Blick auf die absehbar stark anziehende CO₂-Bepreisung im bestehenden und im künftigen zweiten EU-Emissionshandel spricht viel dafür, die daraus generierten Einnahmen des KTF in Zukunft möglichst weitgehend als Kompensation und spezifische Entlastungen an private Haushalte und Unternehmen zurück zu verteilen. Bei solchen Ausgaben ist es im Gegensatz zu Förderprogrammen, die Planungs- und Investitionssicherheit vermitteln müssen, vertretbar, wenn sie in ihrer Höhe von den volatilen Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung abhängen.
- Für den Bereich Förderungen und Investitionen, der 2024 mit 33,69 Milliarden Euro zwei Drittel der KTF-Ausgaben ausmacht, braucht es damit perspektivisch eine neue und verlässliche Finanzierungsgrundlage. Es ist deshalb an der Zeit, eine grundsätzliche Entscheidung ins Auge zu fassen: die Finanzierung von Klimaschutz als Staatsaufgabe in den Kernhaushalt zu integrieren oder anderweitig durch eine verlässliche Finanzierung abzusichern. Bei der Suche nach den nötigen Finanzmitteln wird man über die klimapolitische Wirkung und Effizienz bestehender Fördermaßnahmen diskutieren müssen, über eine mögliche Reform der Schuldenbremse im Grundgesetz, alternativ über ein mögliches kreditfinanziertes Sondervermögen Klimaschutz, und über den Abbau klimaschädlicher Subventionen im Rahmen einer ökologischen Steuerreform.

Einleitung: Der Klimafonds KTF und das Urteil des Bundesverfassungsgerichts

Der „Klima- und Transformationsfonds“ (KTF) der Bundesregierung bündelt zahlreiche klimafreundliche Maßnahmen und Förderprogramme. Doch die langfristige Finanzierung dieses Fonds könnte zu einer der zentralen Fragen der aktuellen Verhandlungen über den Bundeshaushalt 2025 und die mittelfristige Finanzplanung bis 2028 werden.

Im Rahmen des Zweiten Nachtragshaushaltsgesetzes 2021 entschied die Bundesregierung, ungenutzte Kreditermächtigungen in Höhe von 60 Milliarden Euro, die ursprünglich zur Bewältigung weitreichender Folgen der Corona-Pandemie vorgesehen waren, rückwirkend in den KTF zu überführen.¹ Im November 2023 erklärte das Bundesverfassungsgericht diese Entscheidung für nichtig. Trotz der Umsetzung dieses Urteils und der damit einhergehenden drastischen Kürzungsmaßnahmen, ist der KTF weiterhin „das zentrale Instrument des Bundes zur Unterstützung der Transformation“ (Bundesregierung, 2023a).

Doch die richtungsweisende Entscheidung des Gerichts beeinflusste nicht nur die Finanzlage im Jahr 2024. Sie hat auch grundlegende Folgen für die Klimafinanzierung in Deutschland, die nun auf einer volatilen Einnahmensituation fußt. Diese Analyse beleuchtet beides: die konkreten aktuellen Auswirkungen und die Herausforderungen, die sich für eine langfristig gesicherte Finanzierung des KTF und damit der Klimawende in Deutschland ergeben.

Status Quo: Was 2024 finanziert wird

Die infolge des Verfassungsurteils erforderliche Neustrukturierung des Klima- und Transformationsfonds, in dem im Februar 2024 vorgelegten Haushaltsplan 2024, ließ zentrale Ausgabenposten mit nur moderaten Kürzungen bestehen, insbesondere die Finanzierung der Umlage nach dem Erneuerbare-Energien-Gesetz (EEG-Umlage) sowie die Gebädeförderung. Auch die Mittelaufwendungen für den natürlichen Klimaschutz sinken leicht, die Förderung von Elektromobilität geht hingegen gegenüber dem Regierungsentwurf vor dem Gerichtsurteil deutlich zurück. Die Ausgaben für die Förderung von Mikroelektronik sind im Vergleich zum Regierungsentwurf sogar noch aufgestockt. Ebenfalls aufgestockt sind die Ausgaben für Zuschüsse an stromintensive Unternehmen – eine Folge des vom Bund beschlossenen „Strompreispakets für produzierende Unternehmen“². Auf die vier größten Posten Gebädeförderung³, Finanzierung der EEG-Umlage, Mikroelektronik und Stromzuschüsse für die Industrie sollen im Jahr 2024 fast 75 Prozent der Ausgaben des KTF entfallen (Abbildung 1).

¹ Die Entscheidung wurde damit begründet, dass Investitionen unterblieben sind – aufgrund pandemiebedingter Verwerfungen und unzureichender Planungssicherheit (Deutscher Bundestag, 2021). Die nachträgliche Mittelverwendung, vor allem für Investitionen in erneuerbare Energieerzeugung und nachhaltiges Wirtschaften, sollte die durch die Pandemie geschwächte Wirtschaft stärken.

² Das Strompreispaket umfasst sowohl die Fortführung der ergänzenden Beihilfe („Super CAP“) in Höhe von 1,11 Milliarden Euro als auch Anpassungen der Fördermaßnahmen zur Beseitigung des Sockelbetrags der ergänzenden Beihilfe (110,67 Millionen Euro) sowie zur Abschaffung des Selbstbehalts der Basis-Beihilfe (49,06 Millionen Euro).

³ Für 2024 sind insgesamt 16,90 Milliarden Euro für die Förderung von Gebäuden geplant, wovon 16,74 Milliarden Euro auf die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) entfallen. Die BEG bündelt frühere Programme zur Förderung von Energieeffizienz und erneuerbaren Energien im Gebäudebereich. Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten des Gebäudeenergiegesetzes (GEG), das den Umstieg auf erneuerbare Energien beim Einbau neuer Heizungen vorschreibt, unterstützt die BEG den Austausch fossiler durch erneuerbare Heizungen mit Investitionszuschüssen und einem zinsvergünstigten Ergänzungskredit.

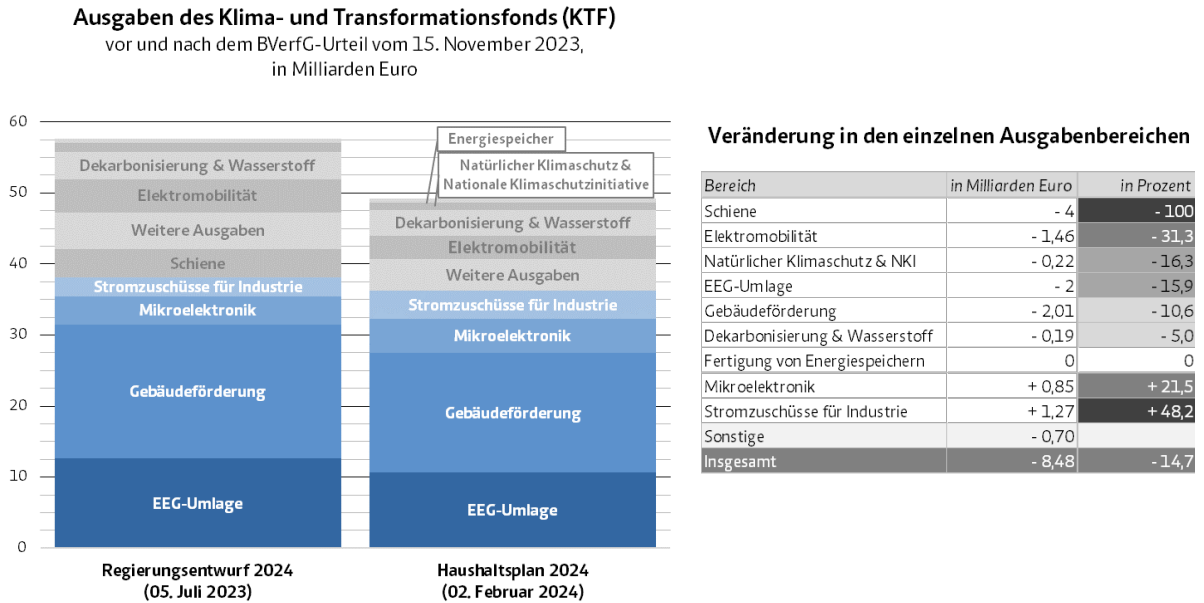


Abbildung 1. Ausgaben des Klima- und Transformationsfonds (KTF) und Veränderungen zwischen dem Regierungsentwurf 2024 und dem Haushaltsplan 2024 infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts. Trotz Kürzungen bleiben die Gebäuförderung und Finanzierung der EEG-Umlage zentrale Ausgabenposten, in anderen Bereichen wird der Förderansatz wesentlich verringert. Fast 75 Prozent der Ausgaben entfallen auf die vier größten Posten EEG-Umlage, Gebäuförderung, Stromzuschüsse für die Industrie und Mikroelektronik (blaue Balkensegmente). Eigene Darstellung auf Basis des Regierungsentwurfs 2024 (Bundesregierung, 2023b) und des Bundeshaushaltsplans 2024 (Bundesregierung, 2024).

Im Rahmen der Haushaltskonsolidierung wurden aus dem sogenannten Barmittelansatz 2024 insgesamt rund 8,5 Milliarden Euro gekürzt, das entspricht 14,5 Prozent. Das heißt nicht durchgängig, dass Mittel nicht aufgewandt werden: Die ursprünglich vorgesehenen 4 Milliarden Euro Barmittelansatz in 2024 für Investitionen in die Schieneninfrastruktur werden zukünftig über eine Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG um 4,38 Milliarden Euro finanziert (mit zusätzlichen Verpflichtungsermächtigungen in Höhe von 8,5 Milliarden Euro bis 2027).⁴

Die Absenkung der Ausgaben für die EEG-Umlage um 2 Milliarden Euro erfolgt auf Grundlage des Finanzierungsbedarfs der Übertragungsnetzbetreiber für 2024, wie er zum Zeitpunkt der Haushaltskonsolidierung aktuell vorlag.⁵ Jedoch ist offen, ob das niedrigere Niveau Bestand hat. Schon Ende Januar berichtete das „Handelsblatt“ von einem Trend in die Gegenrichtung: Aktualisierte Berechnungen der Netzbetreiber deuten auf einen hohen zusätzlichen Finanzbedarf, weil aktuell sinkende Preise im Stromgroßhandel automatisch die im EEG enthaltene Preisgarantie für Grünstrom verteuert.⁶

Abseits der im Haushaltsplan 2024 unterstellten Minderbedarfe (Schiene und EEG-Umlage) und Mehrbedarfe (Mikroelektronik und Stromzuschüsse) ergeben sich in den weiteren Ausgabenbereichen tatsächliche Mittelkürzungen von etwa 4,6 Milliarden Euro. Damit fällt das im Haushaltsplan 2024 bezifferte gesamte Ausgabevolumen um gut 8 Prozent niedriger aus, als noch Mitte letzten Jahres im Regierungsentwurf 2024 veranschlagt. Dabei sollen 21 der 64 Ausgabentitel, also ein Drittel, ausfinanziert und zukünftig beendet werden.

⁴ Siehe [Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 12](#), Kapitel 1202, Titel 831 01-742 „Erhöhung des Eigenkapitals der Deutschen Bahn AG“.

⁵ Siehe Deckblatt, Seite 626, der Zweiten Ergänzung zur Bereinigungsvorlage, 7. Dezember 2023, sowie die Ermittlung des EEG-Finanzierungsbedarfs der Übertragungsnetzbetreiber (Steuerungsgruppe Horizontaler Belastungsausgleich, 2023).

⁶ Siehe Stratmann, 2024.

Folgen des Urteils für die Funktionsweise des KTF

Auch wenn das Urteil des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds kurzfristig nur moderate Auswirkungen hat: Die volle Tragweite wird erst in mit Zeitverzug deutlich. Denn die sogenannte Rücklage des Fonds wird erheblich geschmälert – und damit der Haushaltsspielraum in den kommenden Jahren: Statt wie im Regierungsentwurf 2024 geplant rund 41,5 Milliarden Euro, soll Ende 2024 nur noch eine Reserve von 317 Millionen Euro verfügbar sein, sie verschwindet also fast vollständig.⁷ Bisher konnte der KTF von dieser beträchtlichen Rücklage profitieren, um Finanzierungen langfristig abzusichern und Planungssicherheit zu gewährleisten.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass in den Jahren 2022 und 2023 Mittel in Höhe von insgesamt 30 Milliarden Euro nicht verausgabt wurden.⁸ Auch für 2024 kann ein unvollständiger Mittelabfluss erwartet werden, was die verbleibende Rücklage dann wiederum erhöhen würde. Mit Blick auf diese Erfahrung stellte das Bundesfinanzministerium in den vergangenen Jahren eine „Globale Mehreinnahme“ im Wirtschaftsplan des KTF ein, um erwartete Minderausgaben abzubilden und das eingesparte Geld bereits für die weitere Planung zu berücksichtigen. Im Haushaltsplan 2024 ist dieser Titel jedoch entfallen: Die erwarteten Minderausgaben wie gewohnt zu verbuchen, erscheint nunmehr, ohne eine nennenswerte Rücklage in der Hinterhand, als zu risikobehaftet. Bereits zuvor war es zudem keine unstrittige Praxis, einen verzögerten Mittelabfluss für die Finanzierung zukünftiger Investitionen vorzusehen. Im Ergebnis fehlt jetzt eben diese Globale Mehreinnahme als weitere Finanzierungsquelle.

Auf der anderen Seite wachsen die Bedarfe. Im vorigen Kapitel „Status Quo“ ging es nur um die für 2024 geplanten Programmausgaben. Für die Finanzierung der EEG-Umlage wird es jedenfalls enger: Die Netzbetreiber projizieren steigende Erzeugungsmengen von Strom aus erneuerbaren Energien, sinkende Großhandelspreise – und einen Zuwachs der Förderzahlungen für unter das Erneuerbare-Energien-Gesetz fallende Stromerzeugungsanlagen von 2024 bis 2028 um rund 20 Prozent, von 15,95 auf 19,01 Milliarden Euro (Enervis, 2023). Die Prognose der Förderzahlungen ist allerdings nicht identisch mit dem tatsächlichen Finanzierungsbedarf aus der Staatskasse, da prognostizierte Kosten mit den prognostizierten Erlösen (beispielsweise Einnahmen aus der Vermarktung) verrechnet werden. Jedoch sind steigende Finanzierungsbedarfe zu erwarten. Auch die hohen Verpflichtungsermächtigungen im Bereich „Mikroelektronik für die Digitalisierung“ weisen auf eine bedeutende Mittelbindung in den nächsten Jahren hin, mit derzeit geplanten 12,78 Milliarden Euro von 2025 bis 2028.⁹ Diese voluminösen Programme werden daher die Gestaltungsspielräume im KTF zukünftig einschränken.

Ohne eine nennenswerte Rücklage oder Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt wird sich der Klima- und Transformationsfonds in Zukunft hauptsächlich über die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung finanzieren müssen: erstens die Einnahmen aus den Versteigerungen von Emissionsberechtigungen im Rahmen des EU-Emissionshandels und zweitens aus der nationalen Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich gemäß Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG). Die derzeitige und zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenstruktur des KTF wird nun näher betrachtet.

Blick nach vorn: Die künftige Einnahmen- und Ausgabenstruktur des KTF

Um die Folgen des Verfassungsgerichtsurteils abzumildern, kündigte die Bundesregierung für die Jahre 2025 und 2026 Zuschüsse in den KTF aus dem Bundeshaushalt an.¹⁰ Das genaue Volumen bleibt jedoch vorerst unklar, zumal vor dem Hintergrund der insgesamt angespannten Haushaltslage. Maßgeblich für

⁷ Die Differenz ist niedriger als die vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärten 60 Milliarden Euro Kreditermächtigungen aus der Corona-Pandemie: Auf die Entnahme aus der Rücklage sind Mehreinnahmen aus dem Emissionshandel in 2023 sowie Minderausgaben anzurechnen.

⁸ Die effektiven Abrufquoten entsprachen 49 Prozent im Jahr 2022 und 56 Prozent im Jahr 2023 (vgl. Bär & Collmer, 2024).

⁹ Siehe [Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 60](#), Kapitel 6002, Anlage 3: Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (6092), Titel 892 10-680 „Mikroelektronik für die Digitalisierung“

¹⁰ „In 2024 kann durch die genannten Maßnahmen auf einen Bundeszuschuss an den KTF verzichtet werden, für 2025 und 2026 sind Zuschüsse eingeplant.“ (Bundesregierung, 2023a)

das Ausgabenvolumen des KTF sind also zunächst die Einnahmen aus der europäischen und der nationalen CO₂-Bepreisung. Daraus ergeben sich allerdings unmittelbare und längerfristige Unsicherheiten für die Finanzierungsgrundlage des Fonds.

Laut ursprünglicher Planung der Bundesregierung sollten sich für das Jahr 2025 aus beiden Bepreisungssystemen Erlöse von insgesamt 23,6 Milliarden Euro ergeben (Bundesregierung, 2023c). Nicht berücksichtigt war die weitere Anhebung des CO₂-Preises für Verkehr und Gebäude: Im Dezember 2023 wurde das BEHG novelliert, Anfang 2024 stieg der Preis je Tonne CO₂ von 30 auf 45 Euro, Anfang 2025 steigt er auf 55 Euro.¹¹ Daher muss die Erlös-Prognose angepasst werden. Dabei gilt es auch die im Vergleich zu den Erwartungen schwächere Wirtschaftsleistung in den Blick zu nehmen. Schon mit Blick auf die vier größten Ausgabenposten zeichnet sich jedoch eine Finanzierungslücke ab: EEG-Umlage, Gebädeförderung, Stromzuschüsse für die Industrie und Mikroelektronik sind für 2024 mit insgesamt 36,1 Milliarden Euro veranschlagt (blaue Balkensegmente in Abbildung 1). Selbst eine gleichvolumige Folgefinanzierung der Programme – abseits zusätzlicher Mehrbedarfe wie im Fall der EEG-Umlage – würde damit zukünftige Fiskalräume einengen.

Zusätzliche Unsicherheit ergibt sich aus der historisch zu beobachtenden Volatilität der Preise und damit der Erlöse im EU-Emissionshandel (Abbildung 2). Bis 2017 lag der CO₂-Preis durchschnittlich unter 10 Euro je Tonne, stieg dann an und erreichte im August 2022 aufgrund der verschärften europäischen Klimapolitik und der stark gestiegenen Gaspreise fast 100 Euro pro Tonne. Trotz eines nachfolgenden Gaspreis-Rückgangs erreichte der CO₂-Preis im Februar 2023 erneut etwa 100 Euro je Tonne, um ein Jahr später wieder auf knapp 50 Euro zu fallen. Eine Betrachtung der Erlöse des europäischen Emissionshandels und der nationalen CO₂-Bepreisung unterstreichen außerdem ihre Anfälligkeit für exogene Schocks (Abbildung 3). Auffällig sind 2020 der Rückgang der Einnahmen aus dem EU-System, zeitgleich mit gesamtwirtschaftlichen Einbußen infolge der Corona-Pandemie, sowie 2022 aus dem nationalen System, zeitgleich mit den konjunkturellen Belastungen durch die tiefgreifende Energiekrise infolge des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine.

Preisentwicklung im EU-Emissionshandel
je Tonne CO₂-Äquivalent, in Euro (Spotpreise)

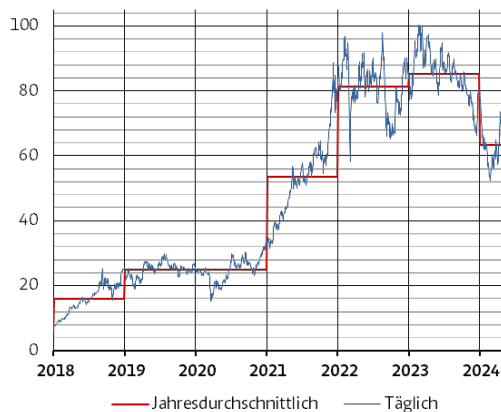


Abbildung 2. Preisentwicklung im EU-Emissionshandel, in Euro je Tonne CO₂-Äquivalent. Blau die täglichen Spotpreise, rot die Jahresdurchschnitte. Eigene Darstellung auf Basis von Daten von Intercontinental Exchange (2023) und Ember (2024).

Erlöse aus CO₂-Bepreisung in Deutschland
in Milliarden Euro

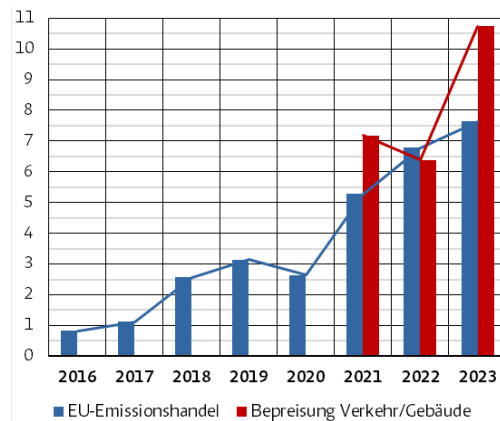


Abbildung 3. CO₂-Preis-Erlöse in Deutschland, in Milliarden Euro. Blau EU-Emissionshandel, rot nationales System Verkehr/Gebäude nach BEHG. Eigene Darstellung auf Basis der Bundeshaushaltspläne 2018-2024 sowie des 13. KTF-Berichts (Bundesministerium für Finanzen, 2024).

Mit Blick auf die weitere Entwicklung ist die Prognose der CO₂-Preis-Erlöse als Finanzbasis für den Klimafonds auch aus einem zusätzlichen Grund schwierig. Anfang 2023 beschloss die EU die Einführung

¹¹ Haushaltsfinanzierungsgesetz 2024, [Artikel 7, BGBl. 2023 I Nr. 412](#)

eines zweiten Emissionshandelssystems für Verkehr und Gebäude mit Wirkung ab Anfang 2027. Da sich der Anwendungsbereich weitgehend mit dem der aktuellen nationalen CO₂-Bepreisung gemäß BEHG überschneidet, ist eine Reform der nationalen Gesetzeslage notwendig (Pahle, 2024), steht aber zum derzeitigen Zeitpunkt noch aus.

Der Übergang ins europäische System hat zur Folge, dass der CO₂-Preis für Verkehr und Gebäude nicht mehr gesetzlich festgelegt wird, sondern sich wie auch im bestehenden EU-Emissionshandel für Stromwirtschaft und energieintensive Industrie am Markt bildet. Die mittelfristigen CO₂-Preise und Erlöse sind dann also schwer einschätzbar und hängen stark davon ab, inwieweit die Politik zusätzliche und wirksame Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz beschließt (Abbildung 4). Zudem besteht das politische Ziel, den CO₂-Preis vorerst zu begrenzen, etwa durch die Überführung zusätzlicher Zertifikate aus der sogenannten Marktstabilitätsreserve in den Markt. Hinzu kommt, dass auch die Funktionsweise dieses Höchstpreis-Mechanismus von Unsicherheiten geprägt ist (Günther et al., 2024). Insgesamt wird das tatsächliche CO₂-Preisniveau im neuen EU-Emissionshandel maßgeblich von den europäischen Regierungen abhängen (Kellner et al., 2023). In dem sich abzeichnenden politischen Tauziehen geht es auch um die Verwendung der Erlöse aus dem neuen Emissionshandel, da die Auszahlung an die Mitgliedstaaten mit Auflagen wie durch den Europäischen Klima-Sozialfonds verbunden ist.¹²

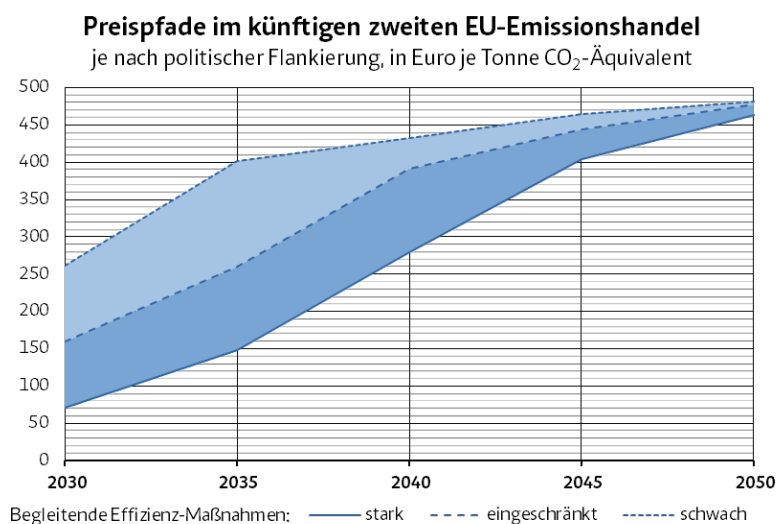


Abbildung 4. Preisfahde im künftigen zweiten EU-Emissionshandel je nach politischer Flankierung, in Euro je Tonne CO₂-Äquivalent (normiert auf Kaufkraft 2022). Basis sind verschiedene Szenarien für begleitende Effizienz-Maßnahmen. Eigene Darstellung nach Günther et al. (2024).

Die umrissenen Unsicherheiten machen die Erlöse aus dem Emissionshandel zu einer unbeständigen Finanzierungsquelle für langfristige Investitionen und Förderprogramme. Dabei ist zu bedenken: Das explizite Ziel der CO₂-Bepreisung ist ohnehin nicht, dafür neue fiskalische Räume zu erschließen, auch wenn die gegenwärtige Verwendung der Erlöse diesen Anschein erweckt. Vielmehr geht es prinzipiell darum, fossiles Wirtschaften teurer und fossilfreies Wirtschaften günstiger zu machen, dadurch die externen Effekte durch Klimaschäden letztlich in den Produktpreisen abzubilden. Eine Rückerstattung der Einnahmen federt soziale Härten ab – und im Ergebnis wird klimaschädliches Wirtschaften sanktioniert und klimafreundliches Wirtschaften belohnt. Während es elementar ist, dass Mittel für langfristige Investitionen und planbare Förderprogramme stetig fließen: Bei gezielten Entlastungen ist es vertretbar, wenn sie im Zeitverlauf, parallel zu der Belastung und dem Finanzvolumen der CO₂-Bepreisung, Unregelmäßigkeiten aufweisen.

Vor diesem Hintergrund lohnt ein Blick auf die Gewichtung dieser beiden Ausgabenkategorien im KTF. Im Haushaltsjahr 2024 entfallen etwa 15,5 Milliarden Euro, rund ein Drittel der Gesamtausgaben, auf Kompensationsmaßnahmen. Dazu gehören vor allem die Finanzierung der EEG-Umlage (10,6 Milliarden

¹² Für weitere Ausführungen zur Preisentwicklung im Emissionshandelssystem EU-ETS2 siehe Pahle (2024).

Euro) zur Entlastung von Industrie und Einzelpersonen sowie weitere Zuschüsse an stromintensive Unternehmen (3,9 Milliarden Euro). Über 33 Milliarden Euro werden hingegen für Förderprogramme, Zuschüsse und Investitionen verwendet (Abbildung 5).

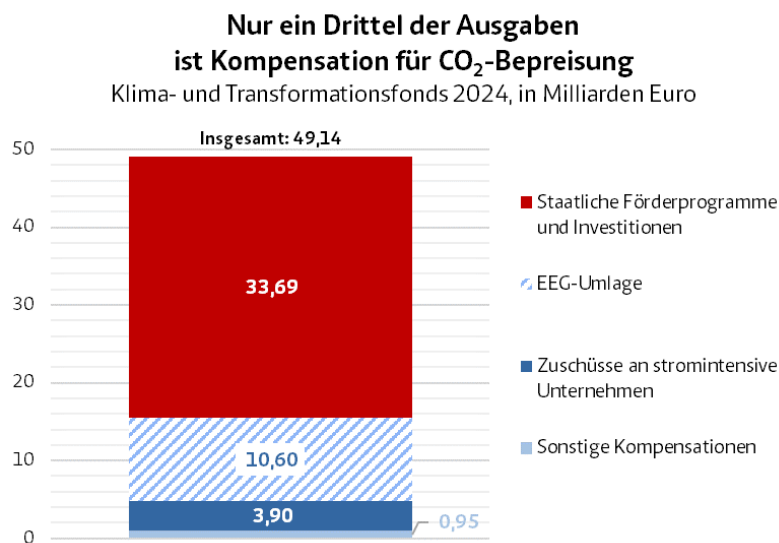


Abbildung 5. Ausgaben im Klima- und Transformationsfonds 2024 für Maßnahmen zur Kompensation (blaue Balken-Segmente) sowie Förderung und Investition (rote Balken-Segmente) im Vergleich. Die EEG-Umlage ist trotz der kompensierenden Wirkung der Finanzierung über Bundesmittel primär ein Förderinstrument und wird daher schraffiert dargestellt. Wenn man sie mitrechnet, wird derzeit rund ein Drittel der KTF-Mittel für Kompensationsmaßnahmen aufgewandt, der Großteil aber für Förderprogramme, Zuschüsse und Investitionen. Eigene Darstellung auf Basis des Bundeshaushaltsplan 2024 (Bundesregierung, 2024).

Die Kompensation von Wirtschaft und Haushalten für die direkten Kosten der CO₂-Bepreisung sind seit Jahren Gegenstand der politischen Diskussion. Für Privathaushalte erscheint etwa eine einheitliche Pro-Kopf-Zahlung („Klimageld“) als ein möglicher bedarfsgerechter Kompensationsmechanismus. Ein solches Instrument könnte vor dem Hintergrund zu erwartender Kostenanstiege bei ansteigenden CO₂-Preisen, insbesondere im Gebäude- und Verkehrssektor, wesentlich zur Abfederung sozialer Härten beitragen.

Gleichzeitig wird Kritik an der derzeitigen Praxis artikuliert, Förderprogramme aus einer regressiven Steuer wie der CO₂-Bepreisung zu realisieren. Diese Vorgehensweise birgt eine „doppelte Ungerechtigkeit“: Einkommensschwache Haushalte werden durch den CO₂-Preis überproportional belastet (Kalkuhl et al., 2021a), während die Förderungen vorwiegend der Industrie sowie Haushalten mit höheren Einkommen und Immobilienbesitz zugutekommen. 57 Prozent der Haushalte, welche die Gebäudeförderung für Neubau in 2022 in Anspruch nahmen, besitzen ein monatliches Haushaltsnettoeinkommen von über 4000 Euro, bei der Förderung von Sanierungen sind es gar 65 Prozent: Die Wohngebäudeförderung wird somit „vor allem von gutverdienenden Privatpersonen im erwerbsfähigen Alter mit hohem Bildungsabschluss in Anspruch genommen“ (Prognos, 2024).

Selbst die Finanzierung der EEG-Umlage, die von der Regierungskoalition als bereits bestehendes Kompensationsinstrument tituliert wird (SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP, 2023), ist bezüglich der Verteilungswirkung problematisch. Etwa ein Viertel (rund 28 Prozent¹³) der Mittel entlasten private Haushalte direkt, obwohl sie zu fast drei Viertel (fast 75 Prozent¹⁴) direkt durch die nationale CO₂-Bepreisung belastet werden. Zudem ist die EEG-Umlage trotz der kompensierenden Wirkung primär ein

¹³ 28 Prozent des Stromverbrauchs in Deutschland entfällt direkt auf die Verbrauchergruppe „Haushalte“, der Letztverbrauch für den Verkehr (3 Prozent) wird gesondert ausgeschrieben (BDEW, 2024).

¹⁴ Der Anteil der Einnahmen aus der direkten Bepreisung privater Haushalte ergibt sich aus der Gegenüberstellung der haushaltsbedingten Emissionen durch Wärme und Verkehr entsprechend der Umweltökonomischen Gesamtrechnung (234 Mio. tCO₂ in 2019, vgl. Statistisches Bundesamt (2022)) und den geschätzten Gesamtemissionen im BEHG (312 Mio. tCO₂ in 2019, vgl. Expertenrat für Klimafragen (2022)). Um temporäre pandemiebedingte Effekte auf den Verkehrssektor auszublenden, wird sich auf das Jahr 2019 bezogen.

Förderinstrument zum Ausbau der erneuerbaren Energien. Die restlichen Ausgabemittel des KTF entsprechen hauptsächlich Entlastungen für Unternehmen, Gewerbe und die Industrie, deren Verteilungswirkungen nicht transparent sind.

Für eine zielgenaue Entlastung sollten daher Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung größtenteils als Kompensation und spezifische Entlastungen für betroffene Gruppen zurückgegeben werden. Ein solches Vorgehen würde auch bei unsicheren Einnahmen im Gegensatz zur Finanzierung festgelegter Förderprogramme keine Budgetrisiken bergen. In Jahren mit hohen Einnahmen und Belastungen können entsprechend hohe Rückzahlungen erfolgen. Bei sinkenden Einnahmen wäre nur eine geringere Kompensation notwendig, da die Belastung ebenfalls sinkt.

Wenn die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung zielgenau zur Kompensation für Haushalte und Wirtschaft eingesetzt werden, sind jedoch weitere Mittel notwendig: Aus sozialpolitischer Sicht bedarf es spezifischer Investitionsförderungen für einkommensschwache Haushalte, damit sie auf klimafreundliche Technologien umsteigen und damit hohen CO₂-Preisen in Zukunft ausweichen können; sie werden davon sonst auf Dauer trotz Kompensationen besonders stark belastet. Aus klimapolitischer Sicht werden umfangreiche Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur sowie Förderprogramme notwendig, um die Erreichung der Klimaziele zu gewährleisten. Und aus industriepolitischer Sicht gibt es das Argument der Anschubfinanzierung zur Entwicklung und zum großskaligen Einsatz neuer Technologien.

Fazit: Notwendigkeit einer Neuausrichtung

Die Analyse verdeutlicht, dass der Klima- und Transformationsfonds der Bundesregierung sowohl kurz- als auch langfristig vor Herausforderungen steht. Erstens sind die Erlöse aus der CO₂-Bepreisung, die infolge des Verfassungsgerichtsurteils vom November 2023 die wesentliche Einnahmequelle des KTF sind, keine zuverlässige Finanzierungsgrundlage für Klimaschutz-Förderprogramme. Denn diese müssen eine robuste Investitions- und Planungssicherheit vermitteln, um wirksam zu sein. Die Vergangenheit zeigt, dass plötzliche Unterbrechungen und auch Kürzungen von Förderprogrammen aufgrund unzureichender Mittel hohe politische Kosten verursachen.

Zweitens spricht viel dafür, die Erlöse aus der CO₂-Bepreisung primär nicht für Förderprogramme, sondern verstärkt zur Kompensation ungleich verteilter Belastungen zu nutzen. Bleiben Verteilungswirkungen nicht adressiert, führen sie zwangsläufig zu sozialen Härten und Belastungsspitzen, und steigende CO₂-Preise werden politisch schwer tragbar. Anders als Förderprogramme, deren Haushaltsmittel verlässlich gesichert sein sollten, lassen sich Kompensationsmaßnahmen flexibel entlang der wechselhaften Belastungen der Emissionsbepreisung ausrichten und eignen sich für die Finanzierung über CO₂-Erlöse.

Aus den verfügbaren Projektionen zu wichtigen KTF-Ausgabenposten bis 2028 lässt sich jedoch ableiten: Eine wirklich sachgerechte und zielgenaue Kompensation für die Belastungen aus der CO₂-Bepreisung, insbesondere das seit Jahren diskutierte und 2021 im Ampel-Koalitionsvertrag angekündigte „Klimageld“, erscheint bei gleichzeitiger Finanzierung der bestehenden Förderprogramme aus den begrenzten Spielräumen des KTF nicht finanzierbar. Ohne Zuschüsse aus dem Bundeshaushalt, wie sie die Regierung für 2025 und 2026 in den Raum gestellt hat, wird die Weiterfinanzierung vieler Förderprogramme und erst recht die Finanzierung neuer Programme zunehmend unwahrscheinlich.

Deshalb ist es an der Zeit, eine grundsätzliche Entscheidung ins Auge zu fassen: die Finanzierung von Klimaschutz als Staatsaufgabe in den Kernhaushalt zu integrieren oder anderweitig durch eine verlässliche Finanzierung abzusichern. Statt Mittel über Zuschüsse in den KTF zu verschieben und dort zu verausgaben, könnte die Politik also aus Bundesmitteln den notwendigen langfristigen Finanzierungsrahmen schaffen für klimabezogene Ausgaben wie Innovationsförderung, Infrastruktur-Ausbau sowie weitere öffentliche Investitionsbedarfe. Dies würde auch ein ordnungspolitisches Signal setzen und den Klimaschutz als zentrale Aufgabe der Daseinsvorsorge und Wohlstandssicherung unterstreichen (vgl. Knopf & Illenseer, 2023). Der KTF könnte dadurch zu einem Fonds zur Kompensation und Entlastung umgewidmet werden und CO₂-Preiserlöse in diesem Sinne zweckdienlich verwalten.

Daraus ergibt sich jedoch die Frage nach der Herkunft der zusätzlichen Bundesmittel. Zum Überwinden der skizzierten Finanzierungslücke ist schlussendlich eine politische Entscheidung zu treffen. Dazu gehört eine gründliche Bestandsaufnahme – also die umfassende qualitative Bewertung der einzelnen Ausgabenposten bezüglich ihrer klimapolitischen Wirkung und Effizienz – und die Bereitschaft zur Konsolidierung. Erst dann kann es um die Frage nach zusätzlichen Finanzmitteln gehen.

Bei absehbar zunehmenden Klimaschäden wie im Juni 2024 durch die Überflutungen in Süddeutschland wird in Zukunft sicherlich vermehrt über Kreditaufnahme für staatliche Klima-Investitionen diskutiert. Verschiedene Konzepte über qualitative und quantitative Reformen der Schuldenbremse in Paragraph 115 Absatz 2 des Grundgesetzes werden bereits intensiv öffentlich erörtert. Ebenso denkbar ist ein im Grundgesetz verankertes kreditfinanziertes Sondervermögen für Klimaschutz, vergleichbar dem 2022 per Verfassungsänderung geschaffenen „Sondervermögen Bundeswehr“. Und nicht zuletzt könnte der Gordische Knoten durch eine umfassende Abschaffung klimaschädlicher Subventionen zerschlagen werden (Kalkuhl et al., 2021b). Das würde nicht nur falsche Preissignale beseitigen (Plötz et al., 2024), sondern auch Raum für klimafreundliche Investitionen schaffen – also doppelt auf den Kampf gegen die Erderhitzung einzahlen.

Referenzen

- Bär, H. & Collmer, F (2024). Planen ist Silber, Ausgeben ist Gold: Warum weniger Geld für Klimaschutz fließt, als wir denken. *Hintergrundpapier 04/2024*. Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft. https://foes.de/publikationen/2024/FOES_2024_KTF_Soll-Ist_Analyse.pdf
- Bundesverband der Energie- und Wasserwirtschaft e.V. (BDEW) (2024). Stromverbrauch in Deutschland: Letztverbrauch nach Verbrauchergruppen – Zehnjahresvergleich. Stand 01/2024. https://www.bdew.de/media/documents/Nettostromverbrauch_nach_Verbrauchergruppen_Vgl_10_J_online_o_jaehrlich_FS_24012024.pdf
- Bundesministerium für Finanzen (2023). Bericht des Bundesministeriums der Finanzen über die Tätigkeit des Klima- und Transformationsfonds im Jahr 2023 und über die im Jahr 2024 zu erwartende Einnahmen- und Ausgabenentwicklung.
- Bundesregierung (2023a). Der Klima- und Transformationsfonds 2024: Entlastung schaffen, Zukunftsinvestitionen sichern, Transformation gestalten. <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/der-klima-und-transformationsfonds-2024-2250738>
- Bundesregierung (2023b). Gesetzentwurf der Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2024 (Haushaltsgesetz 2024 – HG 2024). Drucksache 20/7800. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/078/2007800.pdf>
- Bundesregierung (2024). Bundeshaushaltsplan 2024, Einzelplan 60, Kapitel 6002, Anlage 3: Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (6092). <https://www.bundeshaushalt.de/static/daten/2024/soll/epl60.pdf>
- Deutscher Bundestag (2021). Bericht des Haushaltsausschusses (8. Ausschuss) zu dem Gesetzentwurf der Bundesregierung (Drucksachen 20/300, 20/351). Drucksache 20/401. <https://dserver.bundestag.de/btd/20/004/2000401.pdf>
- Ember (2024). Daily European Union Emission Trading System (EU-ETS) carbon pricing from 2022 to 2024 (in euros per metric ton).
- Enervis (2023). Mittelfristprognose zur deutschlandweiten Stromerzeugung aus EEG geförderten Kraftwerken für die Kalenderjahre 2024 bis 2028. <https://www.netztransparenz.de/de-de/Erneuerbare-Energien-und-Umlagen/EEG/EEG-Finanzierung/EEG-Finanzierungsbedarf/EEG-Finanzierungsbedarf-2024>
- Expertenrat für Klimafragen (2022). Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2021. https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2022/05/ERK2022_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2021.pdf
- Intercontinental Exchange (2023). Preisentwicklung für Emissionsberechtigungen (EUA) seit 2008. Darstellung Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt). https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/384/bilder/dateien/2_abb_preisentwick-emissionsber-eua_2023-11-23.xlsx
- Günther, C., Pahle, M., Govorukha, K., Osorio, S., & Fotiou, T. (2024). Carbon prices on the rise? shedding light on the emerging EU ETS2. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.4808605>
- Kalkuhl, M., Knopf, B., & Edenhofer, O. (2021a). CO₂-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit. *MCC Arbeitspapier*. https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2021_MCC_Klimaschutz_mit_mehr_Gerechtigke it.pdf
- Kalkuhl, M., Roolfs C., Edenhofer, O. Haywood, L., Heinemann, M., Bekk, A., Flachsland, C., George, J., Held, A., aus dem Moore, N., Luderer, G., Koch, N., Nikodinoska, D., Pahle, M., Schill, W., Amberg, M., Bergmann, T., & Meyer, H. (2021b). Reformoptionen für ein nachhaltiges Steuer- und Abgabensystem. Wie Lenkungssteuern effektiv und gerecht für den Klima- und Umweltschutz

ausgestaltet werden können. Ariadne-Kurzdossier.

https://ariadneprojekt.de/media/2021/05/Ariadne-Kurzdossier_Steuerreform_Juni2021.pdf

- Kellner, M., Rütten, K., Callaghan, M., Kögel, N., Kalkuhl, M., Knopf, B., & Edenhofer, O. (2023). Systematische Verteilungsanalyse zur Wärmewende: Welche Haushalte tragen die Kosten und wie kann die Entlastung aussehen? MCC Arbeitspapier. https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2023_MCC_Systematische_Verteilungsanalyse_zur_Waermewende.pdf
- Knopf, B., & Illenseer, N. (2023). Die Finanzierung der Transformation: Klimafonds, Klimageld und Kernhaushalt. MCC-Arbeitspapier. https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/C18_MCC_Publications/2023_MCC_Die_Finanzierung_der_Transformation.pdf
- Pahle, M. (2024). Die CO₂-Bepreisung im Umbruch: Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten? *FES Impuls*. Friedrich-Ebert-Stiftung. <http://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>
- Plötz, P., Koch, N., Bach, S., Haan, P., Kistingner, D., & Illenseer, N. (2024). Klimaschädliche Subventionen entsprechen negativen CO₂-Preisen. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam. <https://doi.org/10.48485/pik.2024.007>
- Prognos (2024). Förderwirkungen BEG WG 2022: Evaluation des Förderprogramms „Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG)“ in den Teilprogrammen BEG Einzelmaßnahmen (BEG EM), BEG Wohngebäude (BEG WG) und BEG Nichtwohngebäude (BEG NWG) im Förderjahr 2022. Bericht. https://www.energiewechsel.de/KAENEF/Redaktion/DE/PDF-Anlagen/BEG/beg-evaluation-2022-beg-wg.pdf?__blob=publicationFile&v=4
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen & FDP (2023): Mehr Fortschritt wagen: Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag. 18. Legislaturperiode, Berlin. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf>
- Statistisches Bundesamt (2022). Umweltökonomische Gesamtrechnungen: Private Haushalte und Umwelt. https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/private-haushalte/Publikationen/Downloads/haushalte-umwelt-pdf-5851319.pdf?__blob=publicationFile
- Steuerungsgruppe Horizontaler Belastungsausgleich (2023, Oktober 25). Konzept der Übertragungsnetzbetreiber zur Ermittlung des EEG-Finanzierungsbedarfs nach § 4 EnFG. <https://www.netztransparenz.de/de-de/Erneuerbare-Energien-und-Umlagen/EEG/EEG-Finanzierung/EEG-Finanzierungsbedarf/EEG-Finanzierungsbedarf-2024>
- Stratmann, K. (2024, Januar 26). Netzbetreiber verlangen 7,8 Milliarden Euro zusätzlich vom Finanzminister. *Handelsblatt*. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/energiewende-netzbetreiber-verlangen-78-milliarden-euro-zusaetzlich-vom-finanzminister/100010411.html>

