

## Diskussions- und Arbeitspapier

- fundiert und meinungsstark -

Wirksamer Preis auf CO<sub>2</sub> plus Klimadividende:

### Der *smarte* Weg zur Klimarettung oder politisch riskant?

Andreas Wolfsteiner

Stand: 07.12.2025<sup>1</sup>

[www.klima-retten.info](http://www.klima-retten.info) • [klima-retten@email.de](mailto:klima-retten@email.de) • Newsticker auf [Facebook](#)

---

<sup>1</sup> Anmerkungen: Dieses Papier existiert seit gut 10 Jahren und wird laufend aktualisiert. Es lässt sich dabei nicht ganz vermeiden, dass Textpassagen nicht den aktuellen Sachstand wiedergeben (entsprechende Hinweise sind willkommen). Die Texte im Kapitel „Entscheidungen – und wie es weiter gehen kann?“ werden bewusst im Nachhinein nicht aktualisiert. Sie sollen den Sachverhalt zum Zeitpunkt der Entscheidung spiegeln. Bei Links auf ChatGPT ist zu beachten, dass dortige Aussagen falsch sein können.

## Inhalt

Verzeichnis Boxen.....	6
Verzeichnis Abbildungen.....	7
Verzeichnis Tabellen.....	7
Executive Summary .....	9
Thesen .....	9
Wie ein wirksamer CO <sub>2</sub> -Preis funktioniert.....	9
Was ist eine Klimadividende? .....	10
Game-Changer: Wirksamer CO <sub>2</sub> -Preis mit vollständiger Klimadividende.....	11
Neuer Gesellschaftsvertrag CO <sub>2</sub> -Wende .....	11
Hohe CO <sub>2</sub> -Preise in Zeiten multipler Krisen politisch noch möglich? .....	12
Politisch riskant? Wer dieses Papier missbrauchen würde .....	13
1 Wege zur Klimarettung – führen viele Wege nach Rom? .....	14
2 Fünf sachorientierte Kriterien – ein Sieger: wirksamer Preis auf CO <sub>2</sub> .....	17
2.1 Individuell rational und verursachergerecht .....	17
2.2 Effektiv .....	18
2.3 Kosteneffizient .....	19
2.4 Innovationstreibend und technologieoffen .....	20
2.5 Hoher Freiheitsgrad – keine unnötige Gängelung: CO <sub>2</sub> -Preis statt Moralkeule .....	21
3 Kann es der Markt allein?.....	22
3.1 Technischer Fortschritt aus sich heraus .....	22
3.2 Der Ölpreis macht's doch von allein .....	22
4 Reicht eine Anschubfinanzierung und Begeisterung? .....	24
4.1 Reicht eine Anschubfinanzierung für die Alternativen?.....	24
4.2 Exkurs: Ist das EEG nicht ein Erfolgsmodell, das weltweit kopiert wird? .....	25
4.3 Reicht es uns Bürger von den fossilfreien Alternativen zu begeistern? .....	27
5 Was bedeutet „wirksamer Preis auf CO <sub>2</sub> “ konkret? .....	29
5.1 Umsetzung über Emissionshandel oder CO <sub>2</sub> -Abgabe .....	29
5.2 Wie hoch muss der CO <sub>2</sub> -Preis sein? .....	31
6 Weiterentwicklung bestehender CO <sub>2</sub> -Bepreisungen .....	33
6.1 EU-Emissionshandel .....	33
6.1.1 Der bestehende EU-Emissionshandel (ETS 1) .....	33
6.1.2 Der zukünftige zweite EU-Emissionshandel (ETS 2) .....	35
6.1.3 Ein EU-Emissionshandel für alle CO <sub>2</sub> -Emissionen.....	37
6.1.3.1 Ein EU-ETS für alle CO <sub>2</sub> -Emissionen muss das Ziel sein.....	37
6.1.3.2 Gegenargumente zu einem ETS für alle CO <sub>2</sub> -Emissionen .....	38
6.1.3.3 Resümee: Ein gemeinsamer oder zwei getrennte ETS auf EU-Ebene.....	45

6.2 Nationaler CO <sub>2</sub> -Preis in Deutschland.....	46
6.2.1 Übergangslösung bis zu einer EU-weiten Lösung: nEHS .....	46
6.2.2 Nationaler CO <sub>2</sub> -Preis in den EU-Emissionshandelssystemen .....	46
6.2.2.1 EU-ETS 2 .....	47
6.2.2.2 Nationaler Mindestpreis EU-ETS 1 .....	47
6.2.2.3 Sektorübergreifender nationaler Emissionshandel.....	47
7 Einnahmeverwendung CO <sub>2</sub> -Bepreisung.....	49
7.1 Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld .....	49
7.2 Klimadividende und Sozialleistungen.....	54
7.3 Alternativen zu einer Klimadividende.....	57
7.3.1 Ökonomische Wohlfahrtsgewinne durch Senkung anderer Abgaben oder Umlagen .....	57
7.3.2 Vorschläge CO <sub>2</sub> -Preis und Mittelverwendung vor Verabschiedung Klimapaket.....	58
7.3.3 Verwendung für sozial Schwache bzw. soziale Staffelung des Klimageldes .....	61
7.3.4 Verwendung für den Klimaschutz.....	63
7.4 Resümee Verwendung Einnahmen aus einer CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	64
7.5 Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf .....	65
7.6 Klimadividende in der EU.....	66
7.6.1 Grundsätzliche Ausgestaltung.....	66
7.6.2 Solidaritätsmechanismus EU-Klimadividende .....	67
7.6.2.1 Solidaritätsmechanismus im Rahmen der EU-Lastenteilung.....	67
7.6.2.2 Solidaritätsmechanismus bei der Verteilung der Einnahmen .....	67
7.6.3 Klimadividende in der EU nach Verabschiedung des Green-Deals.....	68
8 Zentrale Einwände gegen eine wirksame CO <sub>2</sub> -Bepreisung.....	69
8.1 Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage) .....	69
8.2 Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten).....	71
8.2.1 Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende .....	72
8.2.2 Vorschläge soziale Härtefälle zielgenau abfangen.....	73
8.2.3 Vollständige Klimadividende: sozialer Kitt in der Transformation .....	78
9 Masterplan sektorübergreifende CO <sub>2</sub> -Wende .....	79
9.1 Strom dekarbonisieren.....	80
9.2 Dekarbonisierung Mobilität und Wärme .....	82
9.2.1 Mobilität dekarbonisieren .....	82
9.2.2 Wärme dekarbonisieren .....	83
9.3 Industrielle Prozesse dekarbonisieren .....	83
9.4 Resümee Masterplan Dekarbonisierung.....	85
10 Resümee in mehreren Akten.....	87
10.1 Die (noch) unbekannte Option .....	87
10.2 Und am Ende doch der Holzhammer?.....	89

10.3 Zur Ausgangsfrage: wirksamer CO <sub>2</sub> -Preis - Klimaretter oder politisch riskant? .....	91
10.4 Zentrale Botschaften CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	94
10.5 Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland.....	95
11 Entscheidungen – und wie es weiter gehen kann? .....	97
11.1 Politische Entscheidungen auf EU-Ebene .....	97
11.1.1 Nach dem Klimapaket „Fit for 55“ der EU-Kommission.....	97
11.1.2 Nach der Einigung im EU-Parlament und im EU-Rat.....	98
11.1.2.1 EU-Parlament.....	98
11.1.2.2 EU-Rat.....	99
11.1.3 Einigung im Trilog.....	99
11.1.4 Was wir gebraucht hätten.....	102
11.1.5 Welche Nachschärfungen sollten jetzt gefordert werden.....	102
11.1.6 EU-ETS 2 unter Beschuss (Stand 11/2025).....	102
11.2 Entscheidungen in Deutschland .....	105
11.2.1 Nach dem Klimapaket 2019 der Bundesregierung .....	105
11.2.1.1 Klimapaket der Bundesregierung nachschärfen.....	105
11.2.1.2 Kohleausstieg .....	106
11.2.1.3 Zukunft EEG .....	106
11.2.1.4 Sektorübergreifender einheitlicher CO <sub>2</sub> -Preis.....	106
11.2.2 Nach dem Ampel-Koalitionsvertrag .....	107
11.2.3 Nach dem Aussetzen der CO <sub>2</sub> -Preisanpassung zum 1.1.2023 .....	108
11.2.4 Diskussionspapier Köhler/Vogel (FDP): Reform BEHG .....	108
11.2.4.1 Kann es sein, dass gerade aus der FDP ein wegweisender Vorschlag kommt? ...	108
11.2.4.2 Stellungnahme Germanwatch zum FDP-Papier.....	110
11.2.4.3 Edenhofer rät zu neuem Heizungsgesetz mit CO <sub>2</sub> -Handel .....	114
11.2.5 Nach dem Koalitionsausschuss März 2023 .....	114
11.2.6 Nach der Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG) .....	115
11.2.7 Nach der Entscheidung des BVerfG zum KTF .....	116
11.2.8 Nach der Verabschiedung des Haushalts 2024 .....	117
11.2.9 Nach dem Ampel-Aus.....	119
11.2.10 Nach der Vorlage der Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2025 .....	120
11.2.11 Nach der Bundestagswahl 2025 und vor dem Koalitionsvertrag .....	121
11.2.12 Nach dem neuen Sondervermögen und schwarz-rotem Koalitionsvertrag .....	123
11.3 Entscheidungen in den USA.....	124
11.3.1 Nach dem Klimapaket der USA (Inflation Reduction Act) .....	124
11.3.2 Trump 2.0.....	125
12 Buchempfehlungen .....	128
12.1 Deutschlands Energiewende – Fakten, Mythen und Irrsinn.....	128

12.2 Klima muss sich lohnen - Ökonomische Vernunft für ein gutes Gewissen.....	128
12.3 Nur der Egoismus kann das Klima noch retten .....	130
Boxenstopp.....	131
Literaturverzeichnis.....	212
Index.....	218

## Verzeichnis Boxen

Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht? .....	132
Box 2: Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung?.....	133
Box 3: Homo oeconomicus – wer ist das? .....	134
Box 4: Kannibalisierung unter den Preisinstrumenten? .....	135
Box 5: Richtig Höhe CO <sub>2</sub> -Preis? .....	140
Box 6: Übersicht bestehende CO <sub>2</sub> -Bepreisungen in Deutschland und in der EU .....	142
Box 7: Argumente gegen einen einheitlichen und wirksamen CO <sub>2</sub> -Preis.....	144
Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	149
Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO <sub>2</sub> -Preise.....	152
Box 10: Steinzeit-Klimaschutz hinter uns lassen – ein ETS für alle CO <sub>2</sub> -Emissionen.....	153
Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU? .....	155
Box 12: Klimaschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit .....	158
Box 13: Bestehender Carbon-Leakage-Schutz .....	160
Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU .....	162
Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen? .....	165
Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte .....	166
Box 17: Mythen Automobilindustrie.....	167
Box 18: Unnötiger Glaubenskriege um E-Fuels und H2ready .....	169
Box 19: Deutsche Automobilindustrie in der Krise .....	171
Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung .....	174
Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign .....	176
Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten .....	177
Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0 .....	180
Box 24: Brauchen wir subventionierte Strompreise – wenn ja, wie .....	185
Box 25: Sozial ungerechte Förderungen .....	186
Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsknete“ bei der Dekarbonisierung?.....	189
Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds .....	192
Box 28: Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation? .....	195
Box 29: Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende .....	196
Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich.....	198
Box 31: Einordnung Akzeptanzstudien CO <sub>2</sub> -Bepreisung und Einnahmeverwendung .....	203
Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO <sub>2</sub> -Zielen wichtig .....	206
Box 33: Wir brauchen Negativemissionen.....	211

## Verzeichnis Abbildungen

Abbildung 1: Dreieck „Neuer Gesellschaftsvertrag CO <sub>2</sub> -Wende“ .....	12
Abbildung 2: Reicht ein „Anschubfinanzierung“ für die Alternativen? .....	24
Abbildung 3: Emissionspfad (Cap) EU-ETS 2 .....	37
Abbildung 4: Verteilungswirkungen eines umfassenden Klimagelds .....	50
Abbildung 5: Regel- und Geldkreislauf CO <sub>2</sub> -Preis mit Klimadividende .....	51
Abbildung 6: CO <sub>2</sub> -Preis-Rechner der Bürgerlobby Klimaschutz .....	56
Abbildung 7: Ausgaben KTF 2025 .....	64
Abbildung 8: Verlauf Pro-Kopf-Emissionen und Klimadividende mit steigendem CO <sub>2</sub> -Preis ....	66
Abbildung 9: Pro-Kopf-Emissionen in der EU .....	67
Abbildung 10: Bausteine Akzeptanz Whatever-it-takes-CO <sub>2</sub> -Preise .....	78
Abbildung 11: Voraussetzungen für die notwendige Veränderungsbereitschaft .....	92
Abbildung 12: Wege zur Klimarettung - Grundschemata.....	133
Abbildung 13: Jährliche Reduktionsraten laut Klimaschutzgesetz.....	138
Abbildung 14: Flexibilität sichert Stromversorgung.....	180
Abbildung 15: Exemplarische Paris-kompatible globale Emissionspfade .....	205
Abbildung 16: Exemplarische Paris-kompatible Emissionspfade sechs größten Emittenten....	206
Abbildung 17: Globale Pfade 650 Gt – ohne netto negative Emissionen.....	207
Abbildung 18: Globale Reduktionsziele 650 Gt – ohne netto negative Emissionen .....	207
Abbildung 19: Globale Pfade 650 Gt – mit maximal netto negativen Emissionen 9 Gt .....	209
Abbildung 20: Globale Reduktionsziele 650 Gt – maximal netto negative Emissionen 9 Gt....	209

## Verzeichnis Tabellen

Tabelle 1: Wege zur Klimarettung – ein erster Vergleich.....	14
Tabelle 2: CO <sub>2</sub> -Kosten bei einem CO <sub>2</sub> -Preis von 10 Euro.....	30
Tabelle 3: Vorschläge zu einer nationalen CO <sub>2</sub> -Abgabe .....	58
Tabelle 4: Basisdaten der sechs größten Emittenten .....	71
Tabelle 5: Entlastungen bei den Netzentgelten (Stand 10/2025) .....	181
Tabelle 6 Entlastungen beim Strombezugspreis (Stand 10/2025).....	183
Tabelle 7: Umverteilungen im Stromsystem .....	185
Tabelle 8: Subventionierungen des Stromsystems .....	185

»Der Sozialismus ging daran zu Grunde, dass er es nicht zuließ, dass die Preise die ökonomische Wahrheit sagen. Der Kapitalismus könnte daran zu Grunde gehen, dass er nicht dafür sorgt, dass die Preise die ökologische Wahrheit sagen.«

**Ernst Ulrich v. Weizsäcker**

u. a. ehem. Präsident des Wuppertal Instituts für Klima, Umwelt, Energie

»Die Menge an Zeit, Energie und Worten, die darauf verwendet wird, das ›Bewusstsein‹ der Menschen für (...) das Klima zu schärfen und sie zu symbolischen Handlungen aufzurufen, die ihre Aufmerksamkeit darauf lenken sollen, steht in keinem Verhältnis zu der Menge an Zeit, Energie und Worten, die auf die Entwicklung einer neuen systemischen Lösung verwendet wird. (...) Vom Symbolischen zum Substantiellen zu überzeugen ist nicht einfach.«

**Thomas L. Friedman**

Korrespondent und Kommentator der New York Times

## Executive Summary<sup>2</sup>

### Thesen

1. Eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung als zentrales Instrument, um den Dekarbonisierungsprozess<sup>3</sup> und die Einhaltung der Reduktionsziele zu steuern, wäre äußerst hilfreich. Wir brauchen CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe, sodass wir unsere Reduktionsziele einhalten (**Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise**).
2. Durch eine **Pro-Kopf-Ausschüttung** der **gesamten Einnahmen** aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> (Klimadividende, Klimageld, o.Ä.) und weiterer zielgenauer sozialpolitischer Maßnahmen kann eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung auch politisch zu einem Erfolgsmodell werden.
3. Übergangsweise ist für besonders energieintensive Produktionsprozesse ein **Carbon-Leakage-Schutz** für Unternehmen notwendig, die ansonsten Probleme im internationalen Wettbewerb bekommen.

### Wie ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis funktioniert<sup>4</sup>

Werden alle fossilen Brennstoffe gemäß ihrem Kohlenstoffgehalt einheitlich bepreist, dann spiegelt sich in den **Endverbraucherpreisen** aller Produkte über alle Wertschöpfungsketten hinweg der **CO<sub>2</sub>-Fußabdruck** im Preis wider.<sup>5</sup> Dabei haben alle Unternehmen in der Wertschöpfungskette einen Anreiz, nach Lösungen zu suchen, um den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck ihres Produktes zu verringern, um mehr Gewinn zu machen bzw. um konkurrenzfähig zu bleiben.

Wir Endverbraucher können uns dann auch überlegen, ob uns der Nutzen eines Gutes den Preis noch wert ist bzw. ob wir Alternativen sehen.<sup>6</sup>

Ist der **CO<sub>2</sub>-Preis hoch genug, halten wir insgesamt unser CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel mit innovativen/individuell passenden und kosteneffizienten Lösungen ein**. Ein in diesem Sinne wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis würde Klimaschutz revolutionieren und stark vereinfachen, da alle eigentlich auf ihren Vorteil schauen und trotzdem *wird die Welt gerettet*.<sup>7</sup>

Im Ergebnis werden damit die CO<sub>2</sub>-Ziele gesamtgesellschaftlich **kosteneffizient** eingehalten.

Bei einer CO<sub>2</sub>-Steuer muss der Staat die richtige Preishöhe ständig suchen. Die Einhaltung von CO<sub>2</sub>- Zielen bzw. eines CO<sub>2</sub>-Budgets ist auf diesen Weg nur schwer möglich. In einem Emissionshandel legen wir als Gesellschaft die Emissionsmenge (Cap) fest und es ergibt sich der notwendige CO<sub>2</sub>-Preis, um dieses Cap einzuhalten.<sup>8</sup>

---

<sup>2</sup> [Hier](#) eine Kurzfassung dieses Papiers (Wolfsteiner & Wittmann, 2024).

<sup>3</sup> In diesem Papier ist mit Dekarbonisierung gemeint, dass fossiler Kohlenstoff nicht mehr in Form von CO<sub>2</sub> in die Atmosphäre gelangt. Eigentlich würde der Begriff „Defossilisierung“ den Sachverhalt besser beschreiben, das Kohlenstoff durchaus weiter eine Rolle spielen wird. So wird bei der Erzeugung E-Fuels Kohlendioxid verwendet.

<sup>4</sup> Machen Sie sich selbst ein Bild über das Zusammenspiel von CO<sub>2</sub>-Preis und Klimadividende beispielsweise mit dem [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz.

<sup>5</sup> Zusätzlich müssen die prozessbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Herstellung von Zement bepreist werden. CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Landnutzungsänderungen können in der Praxis nur schwer bepreist werden.

<sup>6</sup> Bei unserem fossilen Spritverbrauch und beim fossilen Heizen (wenn wir Wohneigentum besitzen) ist die Wertschöpfungskette besonders kurz, sodass wir dort einen direkten Einfluss haben.

<sup>7</sup> So wie es Adam Smith mit der „Unsichtbaren Hand des Marktes“ beschrieb, durch die eigennütziges Handeln zur Wohlfahrt einer Gesellschaft beiträgt. S. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?, S. 134.

<sup>8</sup> Siehe Kapitel „Was bedeutet „wirksamer Preis auf CO<sub>2</sub>“ konkret?“, S. 29.

Natürlich muss der Staat bzw. wir als Gesellschaft auch bei einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis dafür sorgen, dass genügend Flächen für Windturbinen vorhanden sind, dass die notwendigen Stromleitungen, Wärmenetze, Radwege, Gleise etc. gebaut werden und dass andere Regularien wie Planungs- und Genehmigungszeiträume der fossilfreien Zukunft nicht im Wege stehen. Aber auch wir als Gesellschaft werden uns mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis leichter tun, die richtigen Entscheidungen zu treffen.<sup>9</sup> Wirksame CO<sub>2</sub>-Preise, die von einem breiten gesellschaftlichen Konsens getragen werden, ermöglichen es, andere Klimaschutzinstrumente herunter zu fahren. Damit können Bürokratie, Fehlanreize vermindert und Steuergeld eingespart werden.

Insgesamt gilt: Je besser der weitere **Instrumentenmix** aufgestellt ist, desto weniger hoch muss der CO<sub>2</sub>-Preis zur Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele steigen.

Die offene Flanke ist, dass - wo möglich - auf Importprodukte ausgewichen werden kann, die einer weniger ambitionierten Klimapolitik unterliegen und damit unter Umständen kostengünstiger sind. Für besonders CO<sub>2</sub>-intensive Produktionsprozesse wie der Stahlerzeugung oder das Cracken in der Chemieindustrie sind daher intelligente Sonderregelungen (**Carbon-Leakage-Schutz**) notwendig, solange global noch nicht vergleichbare Spielregeln gelten bzw. vergleichbare Klimaambitionen vorliegen (Level-Playing-Field). Insgesamt müssen wir jedoch darauf setzen, dass wir auch global in die Gänge kommen.<sup>10</sup> Anders sind die Pariser Klimaziele auch gar nicht zu erreichen. Wenn wir unsere Klimaziele maßgeblich mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis einhalten, stärkt dies unsere Wettbewerbsfähigkeit aufgrund seiner immensen Vorteile bei Kosteneffizienz und Innovationen.<sup>11</sup>

## Was ist eine Klimadividende?<sup>12</sup>

Die **Klimadividende** ergibt sich durch die Division der Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch die Anzahl der Bürger und wird am besten separat – und damit gut sichtbar - auf das Bankkonto der Bürger überwiesen. In 2025 wären dies rund 250 € gewesen. Werden die **gesamten** Einnahmen ausgeschüttet, wird der Durchschnittsbürger durch den CO<sub>2</sub>-Preis an sich nicht belastet. Geringverdiener und Familien werden dagegen in aller Regel deutlich entlastet, was diesen auch einen Spielraum gibt, fossilfreie(re) Alternativen zu nutzen (vgl. Bürgerlobby Klimaschutz (FÖS), 2025).

Die Klimadividende könnte damit wesentlich dazu beitragen,

- dass eine ambitionierte Klimapolitik breit akzeptiert wird und ein effektiver automatischer sozialer Ausgleich gegeben ist,

---

<sup>9</sup> Schaffen wir diese weiteren notwendigen gesellschaftlichen Entscheidungen nicht in einem ausreichenden Ausmaß, dann halten wir mit wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen trotzdem unsere Klimaziele ein. Die Konsequenz sind dann jedoch entsprechende Wohlfahrtsverluste. Ohne wirksame CO<sub>2</sub>-Preise ist die Wahrscheinlichkeit groß, dass wir unsere Klimaziele nicht einhalten oder nur zum Preis viel größerer Wohlfahrtsverluste. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass diese viel größeren Wohlfahrtsverluste politisch leichter durchzusetzen sind als wirksame CO<sub>2</sub>-Preise (vgl. Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung). Auf der anderen Seite gilt: Je besser der weitere Instrumentenmix aufgestellt ist, desto weniger hoch muss der CO<sub>2</sub>-Preis zur Einhaltung der Ziele steigen.

<sup>10</sup> S. a. Tabelle 4: Basisdaten der sechs größten Emittenten, Abbildung 16: Exemplarische Paris-kompatible Emissionspfade sechs größten Emittenten und Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Ziele. Als Beispiel für eine Näherung an realisierbare nationale Ziele siehe die Web-App <http://short.national-budgets.climate-calculator.info> und (Sargl, et al., 2025b).

<sup>11</sup> Siehe Box 14 als Beispiel für einen möglichen einheitlichen Carbon-Leakage-Schutz in der EU.

<sup>12</sup> Im Rahmen des Ampel-Koalitionsvertrages wird dieses Konzept unter dem Begriff „**Klimageld**“ angesprochen (vgl. Wolfsteiner, 2022).

- dass wir in der sehr herausfordernden Transformation, vor der wir jetzt stehen, gesellschaftlich beieinanderbleiben.

Durch eine vollständige Klimadividende wird der potenzielle soziale Sprengstoff CO<sub>2</sub>-Preis zum **sozialen Kitt in der Transformation**. Andersherum: Schafft es die Politik nicht, die gesamten Einnahmen als Klimadividende auszuschütten, dann sollte sie auch tunlichst die Finger von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen lassen. Dann wären diese ein politisches Himmelfahrtskommando. Die Einhaltung der Klimaziele ist dann aber schwieriger und teurer.

## Game-Changer: Wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis mit vollständiger Klimadividende

Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis mit vollständiger Klimadividende kann der **Game-Changer** schlechthin sein.

Siehe Kapitel „Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland“, S. 116, zu dem, was jetzt ansteht, wenn wir CO<sub>2</sub>-Preise als Game-Changer einsetzen wollen.

Hier eine Kurzfassung:

- Einführung des EU-Emissionshandels für Wärme und Verkehr (EU-ETS 2) ohne Preisgrenze mit einem harten Cap.
- Nationale CO<sub>2</sub>-Preise im Rahmen des bestehenden EU-Emissionshandels (EU-ETS 1) und des EU-ETS 2 prüfen.<sup>13</sup>
- So schnell wie möglich einen EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen einführen.<sup>14</sup>
- Verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget für die EU festlegen (vgl. Sargl, et al., 2025a).<sup>15</sup>
- Pro-Kopf-Ausschüttung sämtlicher Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> (vollständige Klimadividende bzw. vollständiges Klimageld).<sup>16</sup>

## Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende<sup>17</sup>

Die Einführung wirksamer CO<sub>2</sub>-Preise sollte das Ergebnis sein eines umfassenden gesellschaftlichen Dialogs. Wirksame CO<sub>2</sub>-Preise werden politisch nur durchgehalten werden können, wenn vorher ein breiter gesellschaftlicher Konsens dazu herbeigeführt werden konnte.

Ein mögliches „Framing“ könnte ein „Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“ sein mit folgenden drei Elementen [[hier](#) eine ausführliche Darstellung: (Wolfsteiner, 2025e)]:

- ▶ Wir halten unsere CO<sub>2</sub>-Ziele über **harte Emissionsobergrenzen** (harte Caps) in Emissionshandelssystemen auf jeden Fall ein (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise).
- ▶ Die gesamten Einnahmen aus der Versteigerung der Emissionszertifikate werden über eine Pro-Kopf-Pauschale (**vollständige Klimadividende**) wieder an uns Bürger ausgeschüttet.

<sup>13</sup> Siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 47.

<sup>14</sup> Siehe Kapitel „Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“, S. 38.

<sup>15</sup> S.a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Ziele, S. 209.

<sup>16</sup> Der [www.CO2-Preis-Rechner.de](http://www.CO2-Preis-Rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz zeigt das Zusammenspiel von CO<sub>2</sub>-Preis und Klimadividende. Hier ein Tool für eine EU-Klimadividende: <https://EU-Klimadividende.klima-retten.info>.

<sup>17</sup> Hinter dem Begriff „Gesellschaftsvertrag“ steht [Rawls Grundgedanke](#) für eine gerechte Gesellschaftsordnung: Welchen Regeln würden wir zustimmen, wenn wir hinter einem „Schleier der Nichtwissens“ nicht wüssten, wie uns diese Regeln selbst betreffen werden.

- **Eingriffe in individuelle Entscheidungen** werden auf das dann noch notwendige **Minimum** reduziert. Dort, wo möglich: wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis statt Verbote, Subventionen und Moralkeule; Makro- statt Mikrosteuierung.

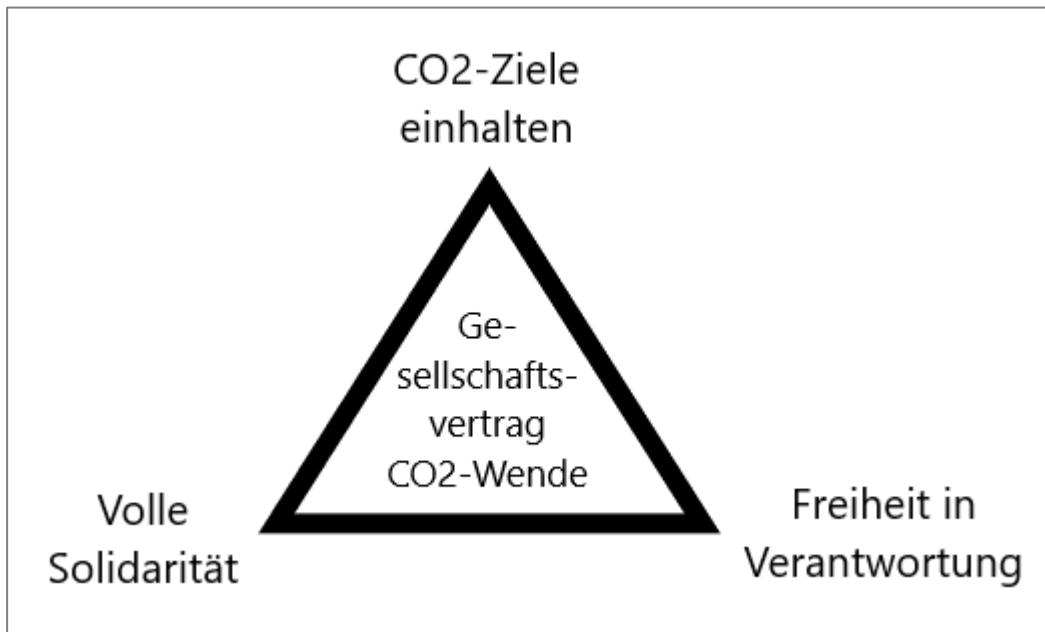


Abbildung 1: Dreieck „Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“

Für eine breite Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik sind alle drei Elemente dieses Gesellschaftsvertrages entscheidend. Außerdem muss die Hürde überwunden werden, dass für viele Menschen die Wirkungsweise eines CO<sub>2</sub>-Preises nicht sofort intuitiv ist: „Der Staat macht Autofahren und Heizen teurer; aber ich habe keine Alternative“. Viele gehen von der Grundannahme aus, dass der Staat für die Alternativen sorgen müsse. These: Die nachhaltige und segensreiche Wirkungsweise eines CO<sub>2</sub>-Preises lässt sich gut erklären, wenn Klartext gesprochen wird.

## Hohe CO<sub>2</sub>-Preise in Zeiten multipler Krisen politisch noch möglich?

Die Preise für fossile Energieträger explodierten aufgrund eines schrecklichen Angriffskrieges mitten in Europa. Auch dadurch ausgelöst erlebten wir eine seit Jahrzehnten nicht mehr bekannte Inflation. Wir kämpfen mit vielen weiteren geopolitischen Krisen und Risiken. Deutschland kämpft zudem mit einer über Jahrzehnte vernachlässigten Infrastruktur<sup>18</sup>, mangelnden Vorbereitung auf den sich seit langem abzeichnenden Arbeitskräftemangel bzw. demografischen Entwicklung, großen Problemen im Bildungsbereich, abnehmender Wettbewerbsfähigkeit auch durch hohe Energiepreise und ausufernder Bürokratie und einer Zersplitterung und Radikalisierung in der Parteiens Landschaft. Sind vor diesem Hintergrund wirksame und damit hohe CO<sub>2</sub>-Preise noch realistisch?<sup>19</sup>

Die Klimakrise erlaubt keinen zeitlichen Aufschub mehr beim Handeln. Hätten wir heute schon eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub>, dann wären die sozialen Folgen der Preisexplosion bei den fossilen Energieträgern geringer gewesen. Jetzt gilt mehr denn je: Ohne Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen sind wirksame CO<sub>2</sub>-Preise politisch nicht denkbar. Ohne wirksame CO<sub>2</sub>-Preise ist jedoch eine erfolgreiche Dekarbonisierung

<sup>18</sup> S. a. Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds, S. 195.

<sup>19</sup> S.a. Kapitel „Trump 2.0“, S. 127:

bzw. Defossilisierung kaum realisierbar bzw. die dann auftretenden Ineffizienzen können wir uns aufgrund der vielen Herausforderungen, vor den denen wir heute stehen, nicht mehr leisten.

Wir müssen gleichzeitig unsere Strukturprobleme beherzt angehen. Das sichert unsere Zukunft und macht auch eine ambitionierte Klimapolitik leichter durchhaltbar.

Wir brauchen auch in der **Klimapolitik** eine Zeitenwende bzw. einen **Paradigmenwechsel** mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und einer vollständigen Klimadividende. Sicher keine einfache kommunikative Aufgabe für Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft. Aber das gehört jetzt zu den Herausforderungen, vor denen wir stehen, uns klar zu werden, dass die Lösung der anstehenden Aufgaben nicht einfach wird und **Zumutungen unvermeidlich** sind.

Zentraler Punkt, der kommuniziert werden muss: Wenn wir die Dekarbonisierung nicht über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument steuern, dann sind die gesamtgesellschaftlichen Kosten deutlich höher und damit auch die notwendigen Zumutungen größer. Zudem fehlen dann die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für einen effektiven und automatischen sozialen Ausgleich. Wenn es gelänge, diese Erkenntnis breit zu verankern, dann sind auch heute noch wirksame CO<sub>2</sub>-Preise politisch möglich.

Wirksame CO<sub>2</sub>-Preise in Verbindung mit einem vollständigen Klimageld sind also genau die richtige Antwort in der heutigen Zeit, wenn wir unsere gesetzten Klimaziele trotz multipler Krisen einhalten wollen. Voraussetzung ist jedoch, dass eine überwiegende Mehrheit hinter den Klimazielen<sup>20</sup> steht und wir unsere Kommunikation<sup>21</sup> über Klimapolitik deutlich ändern. Wir können uns teurere Wege ökonomisch und Wege mit unnötigen Zumutungen gesellschaftlich nicht mehr leisten. Die Herausforderung ist, diese Erkenntnis an die Menschen zu bringen. Einer **vollständigen Klimadividende** kann dabei eine Schlüsselrolle zukommen, den Menschen ein **Grundvertrauen** zu geben, dass sie in der **Transformation** nicht überfordert werden.

Paradigmenwechsel Klimapolitik =  
 Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise + vollständige Klimadividende =  
 wirksame Klimapolitik + volle Solidarität

## Politisch riskant? Wer dieses Papier missbrauchen würde

Die in diesem Papier gemachten Vorschläge sind als Gesamtpaket zu verstehen. Werden nur einzelne Bausteine oder Argumentationen herausgepickt, dann kann dies sogar kontraproduktiv sein.

Es kann sicher die Frage gestellt werden, wie sinnvoll es ist, Vorschläge zu unterbreiten, die bei der derzeitigen gesamtpolitischen Lage als Gesamtpaket als eher unrealistisch erscheinen mögen.

Dafür spricht, dass es in der Zukunft Möglichkeitsfenster geben kann, die heute niemand auf dem Schirm hat, die eine Umsetzung als Gesamtpaket doch möglich machen. Aber es bleibt die Gefahr des Missbrauchs durch Kräfte, die gegen eine ambitionierte Klimapolitik an sich arbeiten.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Siehe Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Ziele, S. 209.

<sup>21</sup> S. a. [Klimapolitik-Kommunikations-Katastrophe](#) (Wolfsteiner, 2025d).

<sup>22</sup> S. a. Kapitel „Zur Ausgangsfrage: wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis - Klimaretter oder politisch riskant?“, S. 92.

## 1 Wege zur Klimarettung – führen viele Wege nach Rom?

Kriterien Wege	Einzelne	Staat		Markt <sup>23</sup>	
	Umweltbewusstes Handeln <sup>24</sup>	Detaillierte Auflagen <sup>25</sup> und Subventionen	Schrittweise Verwendung fossiler Brennstoffe verbieten <sup>26</sup>	Wirksamer <sup>27</sup> CO <sub>2</sub> -Preis* (marktbasierte Instrumente)	Technischer Fortschritt aus sich heraus „Ölpreis“ macht's allein
sofort intuitiv	✓	✓	✓	✗	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rebound-effekte</li> <li>• Wäre reiner Zufall</li> </ul> <p>Dann ist es für das Klima zu spät</p>
individuell rational („massentauglich“)?	✗	✓	✓	✓	
effektiv?		✗		✓	
verursachergerecht?		✗		✓	
kosteneffizient?		✗		✓	
innovationstreibend/ technologieoffen?		✗		✓	
hoher Freiheitsgrad?		✗		✓	
Sachorientierte Beurteilung	Moralische und faktische Überforderung	Hoher DetAILIERungsgrad überfordert den Staat	Einhaltung CO <sub>2</sub> -Budget schwer möglich <sup>28</sup>	Systemische Lösung für ein systemisches Problem	<p>Markt versagt aufgrund <b>externer Effekte</b> und löst das Problem wohl auch nicht zufällig</p>
	Lösungspotenzial nicht ausreichend			Es ist eine große kommunikative Herausforderung, die Bürger mitzunehmen	
Realpolitische Beurteilung					

Tabelle 1: Wege zur Klimarettung – ein erster Vergleich<sup>29</sup><sup>23</sup> S. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?<sup>24</sup> S. a. „Box 2: Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung?“ und „Abbildung 12: Wege zur Klimarettung - Grundschemata“.<sup>25</sup> Auflagen werden oft auch als „[Ordnungsrecht](#)“ bezeichnet.<sup>26</sup> Eigentlich gehört das Verbot des Einsatzes fossiler Brennstoffe zur Spalte „Auflagen“ (s. a. Abbildung 12: Wege zur Klimarettung - Grundschemata).<sup>27</sup> Mit „**wirksam**“ ist in diesem Papier gemeint, dass der **CO<sub>2</sub>-Preis** jeweils **so hoch** ist, sodass wir unsere politisch gesetzten **CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele einhalten** (**Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise**). Fachterminus: [Standard-Preis-Ansatz](#). S. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?.<sup>28</sup> Bei Mobilität und Wärme können sich beispielsweise Verbotstermine grundsätzlich nur auf die Neuzulassung von Fahrzeugen und auf neue oder den Austausch von Heizungsanlagen beziehen. Damit kann die Gesamtemissionsmenge nicht gesteuert werden, die wesentlich von Altfahrzeugen und bereits bestehenden Heizungen abhängen. Mit Verbotsterminen bestünde damit kein Anreiz für weniger Mobilität, auf klimafreundlichere Alternativen umzusteigen, kleinere/effizientere Fahrzeuge zu nutzen, die Heizung und die Warmwassertemperatur etwas zu drosseln, die (geheizte) Wohnfläche zu verringern, in Wärmedämmung zu investieren etc. pp. Solche Verbotstermine können sogar die fatale Wirkung haben, dass so manches fossile Verbrennerauto länger gefahren bzw. vor dem Verbotstermin noch schnell gekauft oder die Sanierung der Heizung hinausgeschoben oder der Einbau einer fossilen Heizung vorgezogen wird.<sup>29</sup> S. a. Abbildung 12: Wege zur Klimarettung - Grundschemata.

Die Dekarbonisierung unserer gesamten Art zu wirtschaften und zu leben in einer Paris-kompatiblen Geschwindigkeit, ist eine gewaltige Herausforderung. Um einen guten Weg zur Dekarbonisierung zu finden, ist es hilfreich, sich erst einmal klarzumachen, welche Wege eigentlich zur Verfügung stehen und welche spezifischen Vor- und Nachteile sie aufweisen. Dabei wird sich zeigen: Es wird immer ein Instrumentenmix sein müssen; aber das Mischungsverhältnis, die Gewichtung und die Aufgabenzuteilung in diesem Mix sind entscheidend für den Erfolg. Ein Instrumentenmix der Beliebigkeit birgt dagegen die große Gefahr der Verantwortungsdiffusion. Man hat sich an vielen Stellen Mühe gegeben; aber leider leider hat es halt zur Einhaltung unserer Ziele (wieder) nicht gereicht.

Um es vorwegzunehmen: In Tabelle 1: Wege zur Klimarettung – ein erster Vergleich schneiden marktbasierter Instrumente – also Emissionshandel oder CO<sub>2</sub>-Abgabe – sehr gut ab. Da ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis politisch jedoch eine heikle Angelegenheit ist (auch weil er nicht sofort jedem intuitiv einleuchtet), kann es auch sein, dass wir uns trotzdem schwerpunktmäßig mit staatlichen Auflagen (Ordnungsrecht), Subventionen und umweltbewusstem Handeln von Bürgern, Unternehmen und staatlichen Stellen buchstäblich über Wasser halten müssen. Die Herausforderung ist jedoch so gewaltig, dass ein wirklich effektiver Instrumentenmix mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis, der maßgeblich den Prozess der Dekarbonisierung als Leitinstrument steuert, sehr helfen würde.

Warum das Instrument, welches das größte Potenzial hat, der gewaltigen Herausforderung Herr zu werden, im Bermudadreieck zwischen Klimaschützern, Wirtschaft und Beziehungskiste Politik/Wähler lange fast völlig unterging, darüber könnte man viel sagen. An dieser Stelle sollen ein paar Stichworte genügen:

Klimaschützer haben manchmal Schwierigkeiten, zu einem Preis auf CO<sub>2</sub> einen emotionalen Zugang zu finden. Es schwingt oft das Gefühl mit: „Jetzt wird auch noch der Klimaschutz monetarisiert“ oder „Soll jetzt der Kapitalismus das Klima retten?“.<sup>30</sup>

Die Wirtschaft begrüßte grundsätzlich marktbasierte Instrumente; aber erst, wenn sie global eingeführt werden. Da kann man sich fragen, wer da eigentlich der Utopist ist.

In der Beziehung zwischen Politik und Wählern ist ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis eine ganz heiße Kiste. Wir Wähler wollen mit großer Mehrheit „das Klima retten“; aber wirklich ändern soll sich dabei am besten nichts. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis legt aber gerade den Finger in die Wunde. Er greift genau an der Wurzel des Übels an, indem er uns zeigt, wie sich unser Lebensstil in Bezug auf CO<sub>2</sub> auf das Klima auswirkt. So genau wollten wir Wähler das aber dann vielleicht doch nicht wissen. Außerdem ist bei „mehr Geld für den Staat“ die Bildzeitungsüberschrift „Abzocke“ bereits vorprogrammiert.

Deshalb versucht es die Politik bisher eher hinten herum, indem sie das „Gute“ subventioniert<sup>31</sup> (z. B. EEG, Kaufprämien für E-Autos, Zuschüsse beim Heizungstausch, mehr Subventionen für den ÖPNV, KfW-Förderprogramme, Förderung auch von eher anwendungsorientierter Forschung) oder indem sie z. B. Flottengrenzwerte für Autohersteller<sup>32</sup> und En-détail-Vorschriften für Häuslebauer festlegte („Ordnungsrecht“). Das alles geschieht in der Hoffnung, dass diese Maßnahmen gefühlt von den Wählern weit genug entfernt einschlagen. Die Debatten um eine Strompreisbremse Anfang der 2010er-Jahre (als die EEG-Umlage stark anstieg), das Gezeter der deutschen

---

<sup>30</sup> Das ist natürlich ein großes (fast schon tragisches) Missverständnis. Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis rettet nicht der Kapitalismus das Klima, sondern wir geben uns als Gesellschaft einen kosteneffizienten und effektiven Rahmen, um unsere politisch gesetzten Klimaziele einzuhalten. Tragisch ist dieses Missverständnis, weil damit wichtige Fürsprecher für eine wirksame Klimapolitik über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis ausfallen. Sie auch Fußnote 70 zum Verhältnis der Klimabewegung zu einem Emissionshandel.

<sup>31</sup> S. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen.

<sup>32</sup> S. a. Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte.

Automobilindustrie bei der weiteren Senkung der Flottengrenzwerte oder das Heizungsgesetz zeigen, dass auch diesen „Schleichwegen zur Klimarettung“ Grenzen im politischen Prozess gesetzt sind.

Außerdem haben diese Instrumente den entscheidenden Nachteil, dass sie die Erreichung gesetzter CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele nicht gewährleisten können. Aber genau darauf käme es eigentlich an. Die Effektivität dieser Instrumente ist also mangelhaft (siehe Kapitel „Effektiv“). Die volkswirtschaftlichen Kosten sind hoch (siehe Kapitel „Kosteneffizient“). Sie sind wenig technologieoffen und innovationsfördernd (siehe Kapitel „Innovationstreibend und technologieoffen“). Sie verursachen unnötig viel Gängelung, Bürokratie und Reboundeffekte. Sie bringen keine Einnahmen, die für einen sozialen Ausgleich und Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik eingesetzt werden können.

Wo liegen demgegenüber die Vorteile marktbasierter Instrumente? Das sollen die nächsten Kapitel aufzeigen.

In der Klimabewegung, bei der Politik, bei Wirtschaftsvertretern und auch bei uns Bürgern hat sich in den letzten Jahren beim Thema CO<sub>2</sub>-Bepreisung sehr viel bewegt. Dass CO<sub>2</sub>-Preis und Klimadividende vielleicht nicht auf den ersten Blick einleuchten, beginnt sich zu ändern. Jetzt ist die Zeit gekommen, mit CO<sub>2</sub>-Preisen in der Höhe, sodass wir unsere Reduktionsziele einhalten, den Deckel draufzumachen.

Zur Ausgangsfrage: Führen auch beim Klimaschutz viele Wege nach Rom? Ja, natürlich gibt es viele Wege. Aber es gibt eben Wege, die sind länger und andere sind kürzer bzw. sind beschwerlicher oder einfacher. Die zentrale Frage ist, ob wir, wenn wir lange und beschwerliche Wege wählen, wir dann die Kraft haben, noch ans Ziel zu kommen und welche Wohlfahrtsverluste damit verbunden sein können, die erfahrungsgemäß als erstes sozial Schwache treffen.

## 2 Fünf sachorientierte Kriterien – ein Sieger: wirksamer Preis auf CO<sub>2</sub>

### 2.1 Individuell rational und verursachergerecht

Durch einen wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> wird klimafreundliches Handeln „individuell rational“. Dabei darf man trotz des Wortes „rational“ diesen Fachterminus nicht als „vernünftig“ verstehen, sondern als „eigennützig“. Das heißt, bei einem wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> wird sogar der ärgste Egoist (auch „Homo oeconomicus“<sup>33</sup> genannt) zum Klimaschützer. Gott sei Dank ist (fast) kein Mensch ein reiner *Homo oeconomicus*. Aber man kann es doch als beruhigend empfinden, dass man selbst mit lauter puren Egoisten das Klima retten könnte, wenn das eingesetzte Klimaschutzinstrument „individuell rational“ ist.

Ohne einen wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> oder entsprechende staatliche Auflagen oder Subventionen steht man als Einzelner<sup>34</sup> oft vor einem Dilemma<sup>35</sup>: Handelt man im Sinne des Klimaschutzes, muss man viel zu oft konkrete individuelle Nachteile in Kauf nehmen; gleichzeitig ist der durch das eigene klimabewusste Handeln gewonnene Vorteil für das Klima nicht messbar; er wird quasi verdünnt bzw. sozialisiert. Und das gilt auch umgekehrt: Ist das eigene Handeln mit CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden, kann man die Vorteile unmittelbar privatisieren, die Klimafolgekosten jedoch auf die ganze Menschheit verschmieren.<sup>36</sup> Immer, wenn ein solches Sozialisieren von Kosten möglich ist, wenn man also nicht die ganze Rechnung<sup>37</sup> zahlen muss, ist die Gefahr groß, dass reine Marktlösungen nicht funktionieren, d. h., dass der Markt versagt. Dieses Marktversagen lässt sich beim CO<sub>2</sub> – im Gegensatz zu vielen anderen Fällen des Marktversagens – elegant lösen, in dem der Staat fossilen Brennstoffen einfach ein wirksames Preisschild anhängt. Denn diejenigen, die von den Folgen des Klimawandels betroffen sind (am Ende wieder wir alle), können keine Rechnung an die Verursacher (sind am Ende auch wieder wir alle) verschicken. Das muss eben der Staat übernehmen.

An der Wahlurne gilt übrigens die Ausrede für Egoisten, „dass das ja alles individuell nicht rational sei“ nicht mehr. Dort stimmen wir für und gegen Regeln, die dann für uns alle gelten.<sup>38</sup>

Für die Begrenzung des Klimawandels müssen wir bereit sein für einschneidende Veränderungen und müssen vielleicht auch Abstriche machen bei unserem Konsumniveau. Mit kurzfristig denkenden puren Egoisten ist das nicht zu machen. Für die Begrenzung des Klimawandels brauchen wir gerade an der Wahlurne Bürger, die das Wohl kommender Generationen in ihre Wahlentscheidung miteinbeziehen. So weit so gut oder so schlecht. Wenn der politische Wille und die Veränderungsbereitschaft für die Begrenzung des Klimawandels vorhanden ist, dann stellt sich jedoch die Frage, wie man die CO<sub>2</sub>-Emissionen tatsächlich schnell genug mit möglichst geringen

<sup>33</sup> S. a. Box 3: Homo oeconomicus – wer ist das.

<sup>34</sup> Der Einzelne kann sein: ein einzelner Bürger, ein Verein, ein Unternehmen, eine Kommune oder eine andere Einheit, die Entscheidungen trifft.

<sup>35</sup> Das beschriebene Dilemma wird oft auch als „Soziales Dilemma“ oder als „Öffentliches-Gut-Problem“ beschrieben.

<sup>36</sup> Wird auch als Externalisieren von Klimafolgekosten bezeichnet. S. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?.

<sup>37</sup> Ernst Ulrich von Weizsäcker hat dafür den Begriff geprägt: „**Preise müssen die ökologische Wahrheit sagen**“. S. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?.

<sup>38</sup> Wir sollten uns mehr bewusst machen, dass wir an der Wahlurne in erster Linie die Verantwortung haben, uns für Konzepte zu entscheiden, die für das Gemeinwohl sinnvoll sind und weniger darauf schauen sollten, was Parteien uns selbst für Wahlgeschenke anbieten. Uns muss mehr bewusst werden, dass Wahlgeschenke am Ende des Tages auch uns selbst schaden. Wir sollten uns mehr von der Gerechtigkeitstheorie von Rawls leiten lassen: Welchen politischen Konzepten würden wir zustimmen, wenn wir hinter einem „Schleier des Nichtwissens“ wären, also nicht wüssten, was dies für uns persönlich bedeuten würde. Wir sollten in der Klimapolitik im Sinne Rawls einen „Neuen Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“ anstreben (Wolfsteiner, 2025e).

gesellschaftlichen Lasten senkt. Und hier kann man über eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung den "Egoismus" vor den Karren des Klimaschutzes spannen. Bei Alltagsentscheidungen ist es einfacher, wenn der "Egoismus" zu für uns alle richtigen Entscheidungen führt. Man kann sogar so weit gehen: Nur wenn der Egoismus dann zu sinnvollen Entwicklungen führt, dann ist das Klima noch zu retten (vgl. Wolfsteiner & Wittmann, 2011).

## 2.2 Effektiv

Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis weist bei richtiger Ausgestaltung eine **100%ige Effektivität** bei der **Zielerreichung** auf. Dafür muss der CO<sub>2</sub>-Preis jeweils so hoch sein, sodass das politisch gesetzte Reduktionsziel für CO<sub>2</sub> eingehalten wird.<sup>39</sup> Damit hätten wir mit einem **wirksamen** CO<sub>2</sub>-Preis eine zentrale Steuerungsgröße für unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen.<sup>40</sup>

Andere Klimaschutzinstrumente können diese Effektivität systemisch nicht erreichen, da sie das Problem meist nur indirekt angehen und man daher nicht wissen kann, wie viel Reduktion am Ende wann resultiert. Nun werden Sie vielleicht einwenden, dass das Verbot der Verwendung fossiler Brennstoffe doch auch ähnlich effektiv sein müsste. Problem: Dieses Instrument wirkt erst ab dem Zeitpunkt des Verbots. Wie viel CO<sub>2</sub> bis dahin noch ausgestoßen wird, darauf hat das Verbot unter Umständen zu wenig Einfluss. Aufgrund der Budgeteigenschaft von CO<sub>2</sub> kommt es aber gerade auf die Summe der CO<sub>2</sub>-Emissionen an, die wir noch verursachen. Außerdem kann z. B. das Verbot von fossilen Verbrennern oder fossilen Heizungen zur Folge haben, dass bis zum Verbot noch zu viele gekauft oder eingebaut werden und diese dann noch lange betrieben werden (Lock-in-Effekt).<sup>41</sup> Auch auf die Art und den Umfang der Nutzung des Bestands an fossilen Verbrennern und Heizungen etc. hat ein Verbot neuer Einheiten in der Zukunft keinen Einfluss.

Besonders wichtig: Durch seine Effektivität bietet ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis auch die so wichtige **Planungssicherheit** für öffentliche und private **Investitionen** in eine fossilfreie Zukunft.

Die Effektivität und die positive Wirkung bei Planungssicherheit steht und fällt jedoch damit, ob wir **gesellschaftlich bereit** sind, den jeweils **notwendigen CO<sub>2</sub>-Preis zu akzeptieren**. Um diese Akzeptanz herzustellen, müssen wir uns klar machen, dass andere Wege im Zweifel noch mehr von uns fordern, wenn wir unsere Ziele einhalten wollen, wie auch die folgenden Kapitel zeigen werden. Der wichtigste Baustein für die Akzeptanz wirksamer CO<sub>2</sub>-Preise dürfte dabei eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sein (siehe Kapitel: Der politische Joker: Klimadividende, S. 49). Wir sollten versuchen, die wirksame Bepreisung von CO<sub>2</sub> in einen Neue Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende einzubetten, um eine nachhaltige breite Akzeptanz zu schaffen (vgl. Wolfsteiner, 2025e).

Dabei bedeutet ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis nicht, dass es dann nichts mehr zu tun gäbe. Unter dem Paris-kompatibel sinkenden CO<sub>2</sub>-Deckel, der durch eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung sicher eingehalten wird, ist noch viel Bedarf für weitere Klimaschutzinstrumente.

Es gibt gute Gründe, die Erreichung der CO<sub>2</sub>-Ziele weiterhin durch einen breiten Instrumentenmix zu unterstützen, abzufedern und wo nötig im Detail zu steuern. Wichtig wäre aber, dass wir letztendlich den Mut haben, den für die Einhaltung des CO<sub>2</sub>-Gesamtziels notwendigen CO<sub>2</sub>-Preis zu zulassen. Ein Paradoxon dabei ist: Je glaubwürdiger wir solche CO<sub>2</sub>-Preise implementieren, desto

<sup>39</sup> S. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis? und Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise. Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung zeigt eine Gegenposition.

<sup>40</sup> Wird die CO<sub>2</sub>-Bepreisung auch so kommuniziert, dürfte es auch einfacher sein, deren Zielrichtung und Funktionsweise zu vermitteln. Die heutige Diskussion, ob der CO<sub>2</sub>-Preis nun 30 € oder 60 € betragen oder gleich den geschätzten Schadenskosten einer Tonne CO<sub>2</sub> (s. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?) entsprechen sollte, verwirrt die Menschen.

<sup>41</sup> In 2023 gab es im Rahmen der Diskussion um das Heizungsgesetz eine Rekordabsatz von Gas- und Ölheizungen. Ein ähnlicher Effekt könnte mit der „Verbrenner-Verbot“ ab 2035 in der EU auftreten.

weniger hoch muss der CO<sub>2</sub>-Preis tatsächlich steigen, da frühzeitig in die Alternativen investiert wird und Lebensstile sich anpassen.

Auch braucht der CO<sub>2</sub>-Preis weniger hoch zu steigen bei einem gut abgestimmten Instrumentenmix. So muss z. B. das gesamte derzeitige Strommarktdesign daraufhin überprüft werden, wo es sauberen Strom und Speichern unter Umständen im Weg steht.<sup>42</sup> Subventionen müssen daraufhin überprüft werden, ob sie fossile Energie oder hohen Energieverbrauch bevorzugen. Wir müssen entscheiden, wie viel Geld wir in den ÖPNV oder Radwege stecken und wie viel weiterhin in den Neubau von Straßen. Welche Abstandsflächen wir bei Windrädern zur Wohnbebauung wollen? Wie Planungs- und Genehmigungsprozesse verkürzt werden können? Etc. pp.

## 2.3 Kosteneffizient<sup>43</sup>

Ein Preisschild für CO<sub>2</sub> hat auch den Effekt, dass CO<sub>2</sub> zuerst dort vermieden wird, wo uns dies im Moment am wenigsten wehtut bzw. volkswirtschaftlich am wenigsten kostet, weil jeder (Bürger und Unternehmen) bei seinen Entscheidungen – ohne genauer darüber nachzudenken – seine Vermeidungskosten mit dem CO<sub>2</sub>-Preis abgleicht. CO<sub>2</sub> wird dort eingespart, wo die Vermeidungskosten, in Form von € und Cent oder auch Nutzenverlust unter dem CO<sub>2</sub>-Preis liegen (statische Kosteneffizienz). Dabei werden alle Möglichkeiten<sup>44</sup>, die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken, gleichermaßen adressiert, was Auflagen und Subventionen systemisch nicht leisten können.<sup>45</sup>

Gleichzeitig fließen die Investitionen für die Produkte und Infrastruktur von morgen in die richtige Richtung, wenn politisch klar ist, dass der CO<sub>2</sub>-Preis jeweils so hoch sein wird, dass wir uns auf einem Paris-kompatiblen Emissionspfad – der politisch entschieden werden muss – befinden (whatever it takes). Entscheidend für dies dynamische Kosteneffizienz ist, dass die Akteure davon ausgehen können, dass wir die notwendigen CO<sub>2</sub>-Preise in der Zukunft politisch auch durchhalten werden.

Auf dieser Basis werden die Unternehmensführungen ihren Entwicklungsabteilungen neue Vorgaben machen, was die Produkte der Zukunft leisten müssen. Neue Straßen- und Bahnprojekte stehen in einem anderen Licht.

Damit gestalten wir die Transformation zu geringstmöglichen volkswirtschaftlichen/gesellschaftlichen Kosten; eben kosteneffizient.<sup>46</sup>

Auch die Informationskosten für den Einzelnen sinken. Man muss nicht bei jeder Konsum- und Investitionsentscheidung versuchen, eine Öko-Bilanz aufzustellen, was denn nun die beste Entscheidung für das Klima in Bezug auf CO<sub>2</sub> wäre (was uns wohl auch in den Wahnsinn treiben

---

<sup>42</sup> S. a. Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung, Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign und Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0.

<sup>43</sup> Definition und Beschreibung „Kosteneffizienz“: [ChatGPT](#).

<sup>44</sup> Möglichkeiten, CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken:

1. Einsatz erneuerbarer Energien
2. Erhöhung der Energieeffizienz
3. Suffizienz / Lebensstiländerung / Verzicht

<sup>45</sup> Ein Zuschuss zur Wärmepumpe oder die Auflage eine Wärmepumpe einzubauen, hat keinen Einfluss darauf, wie effizient die eingebaute Wärmepumpe ist, ob sie richtig konfiguriert wurde, wie sparsam sie betrieben wird, ob das Gebäude ansonsten energetisch sinnvoll optimiert wurde etc.

<sup>46</sup> In einem [Papier](#) der Berenberg Bank wird Kosteneffizienz u. a. ausführlicher erklärt (Berenberg Bank, 2023). Siehe auch: (Wolfsteiner & Wittmann, 2011, p. 48).

würde). Der Preis liefert bereits diese Information. Im Zweifel ist dann das günstigere Produkt besser für das Klima.

Das Gute: Betreiben wir kosteneffizienten Klimaschutz, können wir forscher voranschreiten, als wenn wir dafür mehr ausgeben, als notwendig ist. So können wir uns ehrgeizigere Ziele setzen und mehr Emissionen in kürzerer Zeit reduzieren.

## 2.4 Innovationstreibend und technologieoffen

Durch einen wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> bekommen die Ingenieure von den Unternehmensleitungen die klare Vorgabe, ihre ganze Innovationskraft in die Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und mittelfristig die Dekarbonisierung zu stecken. Vielleicht entschließt sich ein Autobauer auch, ein weiteres Standbein in der Produktion von Stadtbahnzügen aufzubauen, oder setzt voll auf Fahren im Carsharing-Modell mit E-Fahrzeugen. Ein Preis auf CO<sub>2</sub> sorgt dann auch dafür, dass die E-Autos nicht mit zu viel Kohlestrom fahren. Autonomes Fahren könnte unsere individuelle Mobilität völlig revolutionieren. Es würde sich vielleicht nicht mehr rechnen, ein eigenes Auto zu besitzen, da man jederzeit genau das Fahrzeug, das man gerade braucht, anfordern kann; die Fahrzeuge selbst schauen, dass sie ihre Batterien bei jeder sich bietenden Gelegenheit aufladen. Oder man wechselt einfach das Fahrzeug, sobald die Batterieladung bei einer Langstreckenfahrt zur Neige geht. Vielleicht kann man Fahrzeuge aber auch auf der Autobahn induktiv aufladen<sup>47</sup>; oder die Batterietechnik macht weiterhin große Fortschritte und/oder wir fahren auch mit Treibstoffen hergestellt aus Wind- und Sonnenenergie (synthetische Kraftstoffe<sup>48</sup>); vielleicht mit einem seriellen, parallelen oder Mischhybrid oder einem Range Extender? Oder wir nutzen für Langstrecken vermehrt oder ausschließlich öffentliche Verkehrsmittel. Allein schon bei der Mobilität könnte man also unzählige Szenarien entwerfen. Entscheidend ist: Bei einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis rechnen sich innovative Lösungen über alle Sektoren unserer Volkswirtschaft hinweg. Wenn Preise die Knappheit eines „Gutes“ signalisieren, dann werden wir Menschen innovativ.<sup>49</sup>

<sup>47</sup> Für Lkws werden auch Oberleitungen auf Autobahnen diskutiert. Bei solchen Infrastrukturfragen wäre natürlich zu einem bestimmten Zeitpunkt dann auch der Staat gefragt, strategische Entscheidungen zu treffen. Allerdings hätte die Wirtschaftslobby dann ein starkes Eigeninteresse, auf Lösungen zu drängen, die ihr und dem Klima dienen. Ein schönes Beispiel, warum die Bepreisung von CO<sub>2</sub> smart ist.

Lange glaubte man, dass bei schweren Lkws ein rein batterieelektrischer Betrieb nicht wirtschaftlich sein würde. Durch die immensen Fortschritt bei der Batterietechnik und einer sehr deutlichen Preissenkung bei Batterien, sieht dies heute (Stand 8/20259 anders aus.

<sup>48</sup> S. a. Box 18: Unnötiger Glaubenskriege um E-Fuels, S. 171.

<sup>49</sup> Dem wurde entgegengehalten, dass man sich gerade bei **Mobilität** nicht auf die Innovationskraft des Marktes verlassen könne, da bei individueller Mobilität eine **geringe Nachfrageelastizität** vorläge, der Käufer zukünftige Preissteigerungen zu wenig berücksichtige und ein Weniger an Mobilität gesellschaftlich nicht gewünscht sei [vgl. dazu: (FÖS, 2016) und (UBA, 2014)]. Deshalb seien in der Mobilität sinkende Flottengrenzwerte das Instrument der Wahl (s. a. Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte); eine höhere Besteuerung von Treibstoffen wurde nur als sinnvolle Ergänzung gesehen.

Als diese Thesen vertreten wurden, lag der Zertifikatepreis im EU-Emissionshandel bei rund 5 € und es war klar, dass ein einheitlicher wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis deutlich höher liegen würde. Dieser hätte damals wahrscheinlich bewirkt, dass die Dekarbonisierung in der Stromerzeugung forciert worden und bei Mobilität vielleicht erst mal nicht so viel geschehen wäre. Entscheidend ist, dass für alle Wirtschaftsakteure klar ist, dass der CO<sub>2</sub>-Preis in der Zukunft so hoch sein wird, wie es für die Einhaltung des CO<sub>2</sub>-Emissionspfades, den wir uns vorgenommen haben, notwendig ist (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise). Dann können wir uns auch darauf verlassen, dass in den Entwicklungsabteilungen der Autokonzerne die passenden Konzepte vorbereitet werden und dann auf den Markt kommen, wenn sie sich für den Käufer rechnen. Wobei „rechnen“ nicht nur in Euro und Cent zu verstehen ist, sondern auch im Sinne von Komfort und Freude an Mobilität. Wobei es aber auch kein „Grundrecht“ auf jedwede nur gewünschte Mobilität geben kann. *Verzicht* von vornehmerein auszuschließen, wäre auch ökonomisch gesehen nicht sinnvoll. Auch wenn es seltsam klingt: Verzicht kann uns günstiger kommen, als mit teuren Klimmzügen einen bestimmten Standard zu halten. Um darüber eine rationale Debatte führen zu können, kann es helfen, uns Bürgern nicht das „Autofahren“ madig machen zu wollen,

## 2.5 Hoher Freiheitsgrad – keine unnötige Gängelung: CO<sub>2</sub>-Preis statt Moralkeule

Ein Preis auf CO<sub>2</sub> ist das passgenaue Instrument für eine liberale und pluralistische Gesellschaft. Es bleibt am Ende jedem selbst überlassen, wo und wann er seine Schwerpunkte bei der Einsparung von CO<sub>2</sub> setzt. Verantwortung und Freiheit sind zwei Seiten einer Medaille. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis spiegelt beide Seiten perfekt wider. Jeder übernimmt die Verantwortung für seinen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck. Oder soll uns tatsächlich soziale Kontrolle (der schiefen Blick des Nachbarn) zu klimafreundlichem Verhalten bringen? Soll der Staat tatsächlich alles im Detail regeln, was noch klimagerecht ist und was nicht mehr? Die Wut auf den EU-Bürokratismus oder gegen das Heizungsgesetz (ob berechtigt oder nicht) sollte uns hier eine Warnung sein. Allerdings setzt dieser Weg voraus, dass wir Bürger uns grundsätzlich darauf einlassen, dem Marktergebnis eine Chance zu geben. Dafür könnte es hilfreich sein, Bildungsanstrengungen zu verstärken, um die Vorteile und Grenzen von Märkten besser zu verstehen.<sup>50</sup>

Skeptiker eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises beim Thema Mobilität führen ins Feld, dass effiziente Marktergebnisse unter Umständen von der Gesellschaft nicht gewollt sei (vgl. FÖS, 2016). So könnte ein effizientes Marktergebnis auch bedeuten, dass wir auf individuelle Mobilität weitgehend verzichten. Dem kann man entgegenhalten: Wenn individuelle Mobilität für uns Bürger wichtig ist, dann schlägt sich dies auch in einer höheren Zahlungsbereitschaft nieder und es wird dann auch mit hoher Wahrscheinlichkeit entsprechende technische Lösungen geben. Allerdings könnte es sein (es muss nicht so sein), dass individuelle Mobilität dann besonders auf Langstrecken zu einem Luxusgut wird. Das wäre sicher ein schwieriger politischer Punkt in der Transformation.

Die einmal real existierenden Planwirtschaften hatten versucht, an der Macht zu bleiben, indem sie bestimmte Güter subventionierten. Haben Demokratien die Kraft, diesen ökonomisch unsinnigen Weg bei der Dekarbonisierung zu vermeiden? Die derzeitige globale Lage von Demokratien nährt den Zweifel daran. Dieses Dilemma könnte jedoch wohl mit einer guten Sozial- und Verteilungspolitik besser gelöst werden als durch die Subventionierung bestimmter Mobilitätswünsche. Die „Klimadividende“, die später vorgestellt wird (siehe S. 49), dürfte die Akzeptanz eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises wesentlich erhöhen. Bei aller Freiheit, die ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis bietet, brauchen wir jedoch einen offenen und ehrlichen gesellschaftlichen Diskurs darüber, dass die Transformation für stärkere Schultern mit beträchtlichen Zumutungen verbunden sein kann. Vielleicht würden wir uns wundern über die positive Reaktion der Bürger, wenn diese merken, dass man mit ihnen aufrichtig spricht und nichts beschönigt.

---

sondern klar die Paris-kompatible Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in den Mittelpunkt zu stellen. Das sollte auch eine Lehre aus dem „Fünf-DM-Debakel“ der Grünen 1998 sein.

2023 lag der Zertifikatepreis im EU-Emissionshandel bei bis zu 100 € und wir können nur spekulieren, wo ein einheitlicher wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis in 2023 gelegen hätte.

Die kritische Haltung des FÖS bei Mobilität lag am Ende wohl darin begründet, dass es nicht glaubte, dass die Politik den notwendigen CO<sub>2</sub>-Preis durchsetzen kann. Aber warum sollte die Politik – und damit wir als Gesellschaft – bei anderen Instrumenten dann mehr Rückgrat beweisen? Kann es wirklich ein intransparenter Instrumentenmix besser richten? Mehr dazu hier in zwei gegensätzlichen Positionen: Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung vs. Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise.

<sup>50</sup> S. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?, S. 134.

### 3 Kann es der Markt allein?

Der Markt versagt grundsätzlich beim Klimaschutz, da unregulierte Marktpreise nicht die Klimafolgekosten (externen Kosten) bzw. die Knappheit von CO<sub>2</sub> spiegeln und damit den Wirtschaftsakteuren nicht die richtigen Signale liefern (s. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht? und Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?). Aber vielleicht kann der Markt „zufällig“ das Klima retten über technischen Fortschritt oder durch die natürliche Verknappung fossiler Brennstoffe?

#### 3.1 Technischer Fortschritt aus sich heraus

Einige glauben, der Staat muss für den Klimaschutz gar nicht so viel tun, weil der technische Fortschritt sowieso zu weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen führen wird, da jeder einen Anreiz habe, Energie einzusparen. Ökonomisch ist es aber nur so lange sinnvoll, Geld für die Einsparung von Energie auszugeben, solange der Nutzen größer ist als der Aufwand. Und wie man heute sehen kann, reicht dieser Anreiz nicht, um das Klima zu retten. Erst wenn vom Grunde her die externen Kosten von CO<sub>2</sub> bzw. die Knappheit von CO<sub>2</sub> ebenfalls in das individuelle Kalkül mit einfließen, bekommt der technische Fortschritt die eindeutig richtige Richtung im Sinne des Klimaschutzes.

Ansonsten wird technischer Fortschritt sehr oft durch den sogenannten **Reboundeffekt** aufgefressen. Beispiel Auto: Der spezifische Kraftstoffverbrauch der Autos ist in den letzten Jahrzehnten durch Innovationen gewaltig gesunken. Gleichzeitig sind aber das Gewicht der Fahrzeuge und deren Leistung explodiert (Anteil SUV und Geländewagen an Neuzulassungen ist von gut 4 % in 1997 auf über 44 % gestiegen (Stand 8/2025); Anteil Pkws mit über 163 PS ist von 2 % in 1997 auf gut 14 % gestiegen). Außerdem wird auch noch mehr gefahren.

Das Beispiel macht deutlich: Der technische Fortschritt könnte höchstens rein zufällig „das Klima retten“. Die Frage ist, ob wir uns auf Zufälle verlassen wollen. Entscheidend ist: Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis treibt den technischen Fortschritt an und sorgt dafür, dass Innovationen auch auf den Markt kommen und nicht in die Schublade. Vielleicht haben wir Glück und der technische Fortschritt findet immer kostengünstigere Möglichkeiten, CO<sub>2</sub> einzusparen.<sup>51</sup> Also wer auf den technischen Fortschritt setzt, braucht einen wirksamen Preis auf CO<sub>2</sub> nicht zu fürchten. Im Gegenteil: Der CO<sub>2</sub>-Preis wird dann weniger hoch steigen müssen. Dies zeigt auch die Flexibilität dieses Instruments.

#### 3.2 Der Ölpreis macht's doch von allein

Wir hatten eine lange Zeit mit niedrigen Gas- und Ölpreisen erlebt. Dies hatte auch dazu geführt, dass weniger in neue Förderstätten investiert wurde. Dies ist ein Grund, warum die Preise bereits im Herbst 2021 stark gestiegen sind. Mit steigenden Preisen könnten diese Investitionen aber wieder anziehen und den Markt wieder mit fossilen Brennstoffen fluten. Dass fossile Unternehmen immer noch gut am Markt bewertet werden, zeigt, dass der Markt noch nicht davon ausgehen, dass

<sup>51</sup> Exkurs: Unter Betrachtung der derzeitigen Lage kann man große Zweifel haben, ob Politik bzw. wir als Gesellschaft überhaupt die Kraft haben, die Dekarbonisierung durchzuziehen, wenn die Alternativen betriebswirtschaftlich teurer sind bzw. weniger Komfort bieten (s. a. Abbildung 2: Reicht ein „Anschubfinanzierung“ für die Alternativen? und Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung). Besonders schwer dürfte dies fallen, wenn damit Nachteile im internationalen Wettbewerb verbunden sein können (s. a. Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“). Vor diesem Hintergrund kann es sinnvoll sein, als **Staat** viel in **Forschung** zu investieren in der Hoffnung, dass dabei Ergebnisse resultieren, die die Alternativen auch betriebswirtschaftlich/individuell günstiger machen (s. a. Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsknete“ bei der Dekarbonisierung?). Aber klar muss sein: Wir müssen die Dekarbonisierung auch durchziehen, wenn der technische Fortschritt nicht diesen Ausweg bietet.

wir als Gesellschaft die Dekarbonisierung durchziehen werden. Das ist Gift für die Planungssicherheit von Investitionen in eine fossilfreie Zukunft.

Wenn die Preise für fossile Brennstoffe nachhaltig stark steigen, weil sie einfach zur Neige gehen, dann ist es für das Klima definitiv zu spät und Kohle liegt noch in rauen Mengen unter der Erde. Entscheidend ist, dass ca. zwei Drittel der bekannten fossilen Vorräte an Erdgas, Öl und Kohle unter der Erde bleiben müssen (vgl. McGlade & Ekins, 2015), wenn wir die Pariser-Klimaziele einhalten wollen.

Außerdem gilt es zu bedenken: Wenn wir beim Klimaschutz erfolgreich sind – also die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen erst einmal sinkt –, dann sinken auch die Preise für fossile Brennstoffe, was die Nachfrage nach ihnen dann wieder antreiben könnte. Ohne wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis droht daher ein Hase-und-Igel-Rennen mit ungewissem Ausgang.

## 4 Reicht eine Anschubfinanzierung und Begeisterung?

### 4.1 Reicht eine Anschubfinanzierung für die Alternativen?

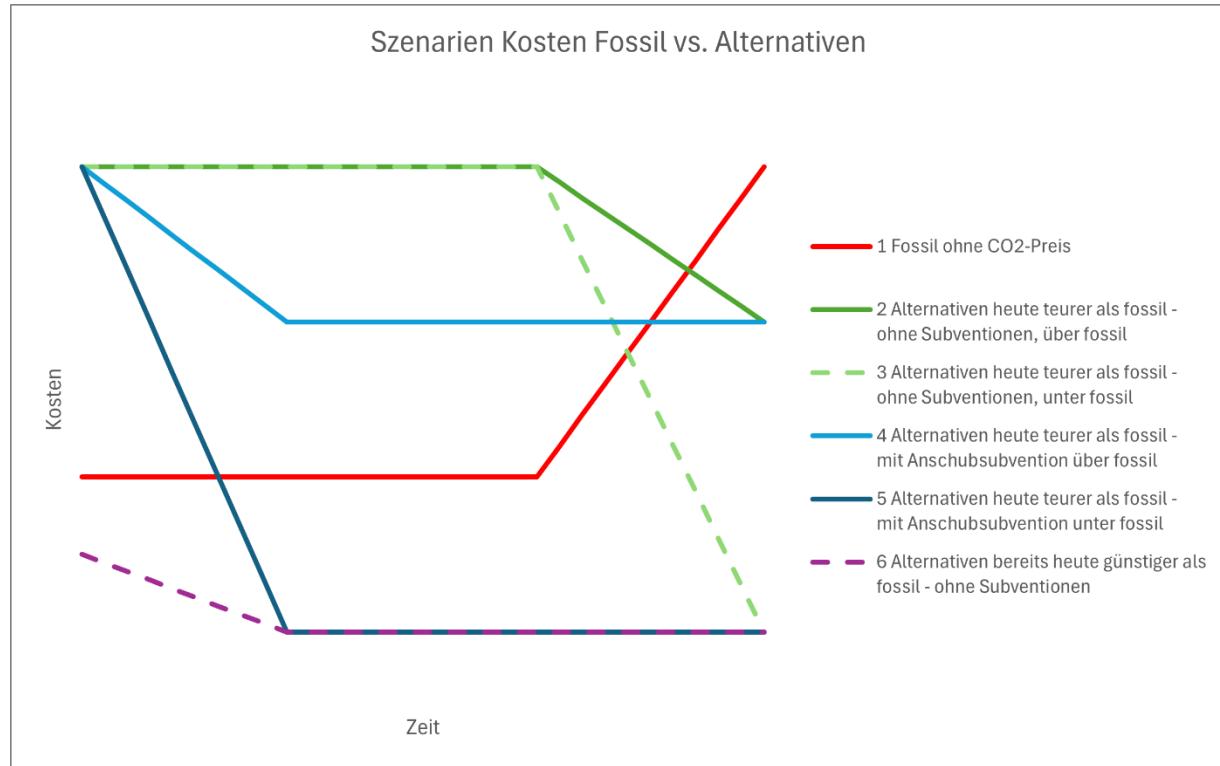


Abbildung 2: Reicht ein „Anschubfinanzierung“ für die Alternativen?

Es stellt sich grundsätzlich die Frage, ob Subventionen für CO<sub>2</sub>-freie Alternativen eine dauerhafte Lösung sein können. Das kann der Fall sein, wenn die Alternativen nur eine „Anschubfinanzierung“ brauchen und sich dann durch Massenproduktion und Lerneffekte bald selbst behaupten können.

Als Ausgangslage sollten wir zuerst unterstellen, dass die Alternativen (Graphen 1 und 2) heute betriebswirtschaftlich ohne Subventionen und ohne CO<sub>2</sub>-Preis teurer sind als die fossile Welt (Graph 1). Ohne staatlichen Eingriff würde sich das erst ändern, wenn die Preise fossiler Brennstoffe (insbesondere Erdgas und Erdöl) stark ansteigen, wenn diese zur Neige gehen. Dann ist es für das Klima aber zu spät.

Nun kann man versuchen, diesen Effekt durch ein Anschubsubvention für die Alternativen vorzuziehen. Dann ist es entscheidend, ob die Alternativen dadurch über (Graph 4) oder unter (Graph 5) den fossilen landen. Wenn Fall 4 eintritt, dann müsste man auf ausreichende Dauersubventionen für die Alternativen setzen, sodass deren Kosten doch unter die fossilen fallen.

Die Preise für fossile Brennstoffe können jedoch sogar sinken, wenn die Nachfrage aufgrund der Subventionen für die Alternativen zurückgeht. Damit besteht die Gefahr (auch im Fall 5), dass gegen sinkende Preise der fossilen Brennstoffe ständig mit Subventionen gehalten werden muss. Damit könnte ein Hase-und-Igel-Rennen mit ungewissem Ausgang bedeuten. Eine sichere Dekarbonisierungsstrategie ist das leider nicht.

Von einigen wird das Narrativ verwendet, dass wir uns bereits in der Welt Fall 6 befinden würden: Die Alternativen seien bereits heute (auch betriebswirtschaftlich) günstiger<sup>52</sup> als die fossile Welt. Bürger und Unternehmen hätten dies nur noch nicht ausreichend erkannt,<sup>53</sup> wozu auch die fossile Lobby beitragen würde.

Nun könnte an dieser Stelle ausführlich darüber spekuliert werden, ob die Alternativen bei der Gebäudewärme, Mobilität, Stromerzeugung<sup>54</sup> und bei Produktionsprozessen wie der Stahlherstellung<sup>55</sup> schon ohne Subventionen, Auflagen und CO<sub>2</sub>-Bepreisung konkurrenzfähig sind/wären.<sup>56</sup> Das Schöne ist: Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis funktioniert unabhängig davon, in welcher Welt (4, 5 oder 6 in Abbildung 2) wir uns (jeweils) befinden. Das Problematische am Narrativ 6 könnte sein, dass man auf die Idee kommen könnte, es läuft von allein bzw. Aufklärung und das Zurückdrängen der fossilen Lobby würde reichen. Der Vorteil des Narrativs 6 könnte sein, dass es marketingtechnisch besser funktioniert, als wenn man über Zumutungen und wirksame CO<sub>2</sub>-Preise sprechen muss.<sup>57</sup>

## 4.2 Exkurs: Ist das EEG nicht ein Erfolgsmodell, das weltweit kopiert wird?<sup>58</sup>

Die Geschichte des EEG kann als Erfolgsmodell erzählt werden: Es hat den Anteil erneuerbarer Energien an der Stromproduktion in 2024 auf fast 60 % gehievt<sup>59</sup> und zu einer massiven Kostendegression beigetragen. Gerade bei Photovoltaik kann dies als „Geschenk für die Welt“ betrachtet werden.

Aber trotz Kostendegression können die Systemkosten von Strom aus erneuerbaren Energien einschließlich Speicher und der notwendigen Netze betriebswirtschaftlich immer noch teurer sein und auch bleiben als fossiler Strom.<sup>60</sup> Es ist fraglich, ob es langfristig gut ist, wenn man dem Bürger hier nicht reinen Wein einschenkt.

Die Erfolgsgeschichte erneuerbaren Stroms hätte noch größer sein können, wenn man über den Weg wirksamer CO<sub>2</sub>-Preise statt über Subventionen gegangen wäre. Wir hätten noch mehr Innovationen und geringere gesamtgesellschaftliche Kosten gesehen. Allerdings kann sicher die Frage gestellt werden, ob wirksame CO<sub>2</sub>-Preise Anfang der 2000er-Jahre politisch eine Chance gehabt hätten.

---

<sup>52</sup> Der Kostenbegriff ist hier weit zu sehen. Er umfasst z. B. auch (subjektive) Komforteinbußen, wenn bei der Nutzung eines E-Autos (noch) ein größerer Planungs- oder Zeitaufwand bei Fahrten notwendig ist oder die sogenannte „Reichweitenangst“ empfunden wird. Auch Komfort- bzw. Nutzwertseinbußen bei der Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel durch Verspätungen oder Überfüllung stellen „Kosten“ dar.

<sup>53</sup> S. a. Kapitel „Reicht es uns Bürger von den fossilfreien Alternativen zu begeistern?“, S. 27.

<sup>54</sup> S. a. Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung, S. 177.

<sup>55</sup> S. a. Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 84.

<sup>56</sup> S. a. Kapitel „Masterplan sektorübergreifende CO<sub>2</sub>-Wende“, S. 80.

<sup>57</sup> [Hier](#) mehr zu einer möglichen „Klimapolitik-Kommunikations-Katastrophe“: (Wolfsteiner, 2025d).

<sup>58</sup> Siehe zum Grundprinzip des EEG und dessen Probleme: Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign, S. 179.

<sup>59</sup> Unser CO<sub>2</sub>-Ausstoß bei der Stromerzeugung ist trotz Zunahme der Erneuerbaren 2009 bis 2018 nicht wirklich gesunken, weil wir das Übel eben nicht an der Wurzel gepackt haben. Dafür waren wir Exporteuropameister bei Kohlestrom. Unsere Kohlemeiler sind also trotzdem unter Volldampf gelaufen. Dies hat sich erst durch den Anstieg der Zertifikatepreise im EU-Emissionshandel und dem ordnungsrechtlichen Kohleausstieg geändert. Wobei der ordnungsrechtliche Kohleausstieg über Entschädigungszahlungen senkend auf den Zertifikatepreis im EU-ETS wirkt und dieser dann nicht die richtigen Preissignale für Langfristinvestitionen liefert.

<sup>60</sup> S. a. Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung.

## Weitere Nachteile von Subventionen am Beispiel EEG

Subventionen führen in der Praxis meist nicht zu einem kosteneffizienten Ergebnis. Beispielsweise könnte es gesamtgesellschaftlich kostengünstiger sein, statt einer weitere Kilowattstunde Photovoltaikstrom mit einer garantierten Preis zu vergüten, mehr Windkraft zur Stromerzeugung einzusetzen, einfach auch Strom einzusparen oder gar Verzicht zu üben.<sup>61</sup>

Außerdem zieht eine Subvention oft die andere nach sich. Zu einer Stromversorgung mit 100 % erneuerbaren Energien gehören u. a. dringend Speicher. Bei garantierten Einspeisevergütungen besteht aber kein Anreiz, über solche Geschäftsmodelle nachzudenken.<sup>62</sup> Also braucht man neue Subventionen für Speicher, Smart Grids, Back-up-Gaskraftwerke etc. Packt man dagegen das Übel an der Wurzel und bepreist CO<sub>2</sub> in der Höhe, wie es für die gewollte CO<sub>2</sub>-Reduzierung notwendig ist, rechnen sich die Alternativen einschließlich Speicher aus eigener Kraft.<sup>63</sup> Die gleichen Grundüberlegungen gelten beispielsweise auch für Kaufzuschüsse für E-Autos oder Zuschüsse für den Heizungsaustausch.<sup>64</sup>

Ab 2021 sind Anlagen nach 20 Jahren aus der EEG-Vergütung herausgefallen. Auch damit diese wirtschaftlich weiter betrieben werden, brauchen wir wirksame CO<sub>2</sub>-Preise. Es stellt sich jedoch die Frage, ob wir weiterhin Einspeisevergütungen für neue Anlagen nach dem EEG brauchen, nachdem wir mittlerweile dort einen funktionierenden EU-Emissionshandel (ETS 1) mit einem harten Deckel haben.<sup>65</sup> Werden weiterhin Einspeisevergütungen bezahlt und Kohlekraftwerke ordnungsrechtlich stillgelegt (mit Entschädigungszahlungen), dann hat dies die Wirkung, dass die Zertifikatepreise im EU-Emissionshandel weniger hoch steigen müssen, um das dort gesetzte Mengenziel einzuhalten. Dies kann politisch sogar so gewollt sein<sup>66</sup>; ob dies gesamtgesellschaftlich sinnvoll ist, das ist eine andere Frage. Auf jeden Fall produziert der Emissionshandel dann nicht den CO<sub>2</sub>-Preis, der die richtigen Signale für die Dekarbonisierung in der Zukunft setzt. Daher müssen dann die Alternativen dauerhaft subventioniert werden, wenn die Kostendegression nicht dazu führt, dass deren (System-)Kosten ohne Subventionen unter denen der fossilen landen.

Grundsätzlich gilt: Wenn die Kostendegression bei erneuerbaren Energien und Speichern anhält, dann braucht der CO<sub>2</sub>-Preis weniger hoch zu steigen. Wieder ein Beispiel, wie flexibel das Instrument CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist.

---

<sup>61</sup> Prof. Luczak legt in seinem Buch „Deutschlands Energiewende“ Folgendes dar (vgl. Luczak, 2020, p. 56): „Über das EEG sparen wir derzeit rund 200 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> im Jahr ein. Das kostet uns rund 25 Mrd. Euro. Damit kostet uns die Vermeidung einer Tonne CO<sub>2</sub> über das EEG rund 125 Euro. Der Börsenpreis für eine Tonne CO<sub>2</sub> im EU-ETS beträgt derzeit aber nur rund 25 Euro. Damit liegen die Grenzvermeidungskosten für eine Tonne CO<sub>2</sub> in den Anlagen, die dem EU-ETS unterliegen, nur bei 25 Euro. Wir könnten in diesem Bereich mit dem gleichen Geldeinsatz also viel mehr CO<sub>2</sub> einsparen. Allerdings nicht die fünffache Menge (125/25), wie man kurzerhand schließen könnte, da der Zertifikatepreis durch eine entsprechende Verknappung der Zertifikate dann steigen würde.“

<sup>62</sup> S. a. Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign und Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0.

<sup>63</sup> Der Staat greift allerdings bei den Netzentgelten (s. a. Fußnote 203) mit dem EEG, dem KWKG, der Stromsteuerbefreiung etc. pp. an vielen Stellen in den Strommarkt ein. Dieses Regulierungsregime muss daraufhin überprüft werden, ob es volkswirtschaftlich sinnvolle dezentrale Speicher, virtuelle Kraftwerke etc. behindert (s. a. Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0).

<sup>64</sup> S. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen.

<sup>65</sup> S. a. Kapitel „Der bestehende EU-Emissionshandel“ und Vorschlag für eine Abfindungsregelung für Altanlagen in der Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds.

<sup>66</sup> Z. B., um ärmere EU-Mitglieder beim ETS 1 bei der Stang zu halten.

Als Vorteil des EEG könnte noch gesehen werden, dass wir mit dessen Hilfe unsere ehrgeizigeren nationalen Ziele gegenüber dem EU-Durchschnitt einhalten können, wenn beispielsweise ein nationaler Mindestpreis im EU-Emissionshandel politisch nicht möglich oder nicht gewollt ist.<sup>67</sup>

### 4.3 Reicht es uns Bürger von den fossilfreien Alternativen zu begeistern?

Trotz der gemischten Erfahrungen mit dem EEG setzen offenbar manche Politiker immer noch in erster Linie auf positive Anreize. Der ehemalige Verkehrsminister Andreas Scheuer, zum Beispiel betonte, dass er keine Verbote, Einschränkungen und zusätzliche finanzielle Belastungen für Autofahrer wolle. Er wollte nach eigenen Worten dagegen die Menschen für die (**technischen**) Alternativen begeistern. Das klingt erst einmal sympathisch. Aber der Denkfehler von Herrn Scheuer besteht darin, dass er glaubt (hofft?), das könnte schon reichen. Wie oben bereits erläutert, könnte es sein, dass wir Glück haben und die Alternativen tatsächlich nur einen „Anschubser“ brauchen. Das ist aber hochspekulativ. Werden die Alternativen tatsächlich kostengünstig genug werden? Müssen wir nicht auch umsteigen, wenn wir dann für Mobilität mehr ausgeben müssen oder Komfortverzicht damit verbunden ist? Überfordern wir die Menschen nicht, wenn wir uns auf umweltbewusstes Alltagshandeln verlassen wollen? Wer soll auf Dauer positive Anreize wie steuerliche Vorteile oder Kaufprämien finanzieren, wenn wir alle umsteigen müssen? Wie sollen bei positiven finanziellen Anreizen Technologieoffenheit und Kosteneffizienz hergestellt werden? Wie will man verhindern, dass Innovationen in die falsche Richtung laufen? So wurde das Carsharing lange als hilfreich beim Klimaschutz gefeiert. Heute gibt es Anzeichen, dass die Menschen damit eher vom ÖPNV als vom eigenen Auto weggelockt werden.

Warum sträubte sich Scheuer so gegen eine Doppelstrategie: Für neue Technologien begeistern und diese über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis absichern? Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis wären wir nicht mehr auf Spekulationen angewiesen, sondern unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen würden auf jeden Fall wie politisch beschlossen sinken. Das ist das, was wir jetzt brauchen: Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft – technologie- und lebensstiloffen. Politiker, die nicht den Mut haben, mit uns Bürgern offen zu reden, sind mit das größte Hindernis für eine erfolgreiche Dekarbonisierung. Wenn Herr Scheuer recht hat und die Alternativen attraktiv genug sein werden, dann braucht ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis weniger hoch steigen. Also Herr Scheuer, wo liegt das Problem? Das Problem liegt natürlich darin, dass Politiker wie Herr Scheuer glauben, uns Bürgern nichts zumuten zu können. Der Ball liegt also auch in unserem Spielfeld: Liebe Mitbürger, lasst uns der Politik insbesondere an der Wahlurne klar signalisieren, dass wir Klimaschutz wollen; auch wenn der Prozess der Dekarbonisierung nicht immer einfach sein wird. Außerdem wird es Zeit, dass wir auch bei Umfragen uns (gerne auch mit Begeisterung oder zumindest mit Überzeugung) eindeutig hinter eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung stellen. Die Politik wartet (leider) darauf.

Zum Glück hatte sich Herr Scheuer beim Klimapaket der Bundesregierung (siehe Kapitel „Nach dem Klimapaket 2019 der Bundesregierung“, S. 105) nicht durchgesetzt und es wurde eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung auch im Verkehr eingeführt.

Aber es ist nicht nur Herr Scheuer von der CSU, der uns begeistern will. Das linke politische Lager will uns Bürger von **alternativen Lebensstilen begeistern**. Fahrrad fahren, vegane Ernährung und Engagement in einer Bürgerenergiegenossenschaft würden einfach Spaß machen. Saubere Luft in den Städten und spielende Kinder auf der Straße könnten die Zukunft sein.

Auch das linke politische Lager macht einen Denkfehler. Ja, es kann sein, dass das fossilfreie Leben schöner und sozial gerechter ist als unser heutiges Leben. Aber auch das ist am Ende

---

<sup>67</sup> Siehe dazu: Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU? und Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“.

Spekulation. Wir müssen auch dekarbonisieren, wenn das Leben danach ein wenig unbequemer und manche Dinge teurer sind. Auch das linke politische Lager macht sich einen schlanken Fuß, wenn es die Dekarbonisierung nur als Glücksbringer verkauft. Und können wir der süßen Versuchung der billigen fossilen Energieträger auf Dauer widerstehen? Die auch noch billiger werden, wenn viele Menschen ihren Lebensstil ändern? Da helfen am Ende dann wahrscheinlich nur Verbote. Diesen Weg kann man gehen. Aber es gibt eben auch einen besseren.

Wofür Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft vor allem „Begeisterung“ oder zumindest ein Einsehen in die Notwendigkeit erwecken sollten, ist die wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die sozial gerecht mit einer Klimadividende (siehe Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld“, S. 49) und zusätzlichen zielgenauen sozialpolitischen Instrumenten (siehe Kapitel „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“, S. 72) umgesetzt wird. Sicher keine einfache Aufgabe; aber notwendig. Bitte hier kreativ werden. Auf dieser soliden Grundlage können wir dann gerne auch für alternative Technologien und Lebensstile versuchen, Begeisterung zu wecken.

Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung halten wir unsere Reduktionsziele sicher ein und wir können uns damit auf die **Gestaltung der Zukunft** im Rahmen der **Leitplanken der Dekarbonisierung konzentrieren**. In welchen Städten wollen wir leben? Wie kann Mobilität im ländlichen Raum angemessen gewährleistet werden? Welche Abstände zur Wohnbebauung wollen wir bei Windenergie? Etc. pp.

## 5 Was bedeutet „wirksamer Preis auf CO<sub>2</sub>“ konkret?

### 5.1 Umsetzung über Emissionshandel oder CO<sub>2</sub>-Abgabe<sup>68</sup>

Bisher wurde hier relativ abstrakt über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis gesprochen. Was bedeutet dieser in der Praxis?

Es gibt zwei Grundkonzepte<sup>69</sup>, um die Bepreisung von CO<sub>2</sub> umzusetzen:

#### (1) Emissionshandel (ETS)<sup>70</sup>

Der Staat gibt die Menge an Emissionen (Cap), die er in einem bestimmten Zeitraum noch zulassen will, als Zertifikate aus. Die Wirtschaftsakteure, die dem Emissionshandel unterliegen<sup>71</sup>, müssen für ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen Zertifikate vorweisen. Der Staat kann die Zertifikate versteigern oder kostenlos zuteilen.<sup>72</sup> Die Zertifikate können gehandelt werden. Der Zertifikatemarkt ergibt sich durch Angebot und Nachfrage. Machen wir uns bewusst: Beim Emissionshandel entscheiden wir direkt gesellschaftlich, welche Menge an Emissionen wir noch zulassen wollen. Zielgenauer geht Klimapolitik nicht.

Wichtig ist, dass es bei einer Versteigerung **keine Preisobergrenze** gibt, da diese nicht mit einem bindenden Cap vereinbar ist. Erreicht der Zertifikatemarkt die Preisobergrenze, müsste das Cap angehoben werden, da es ansonsten keine Möglichkeit gibt, die Zertifikate zuzuteilen.

<sup>68</sup> S. a. Box 6: Übersicht bestehende CO<sub>2</sub>-Bepreisungen in Deutschland und in der EU.

<sup>69</sup> S. a. Box 4: Kannibalisierung unter den Preisinstrumenten.

<sup>70</sup> Viele **Klimaktivisten** haben ein **Problem** mit einem **Emissionshandel**. Dies könnte in vielen Fällen an einem Missverständnis liegen, das durch das Wort „Handel“ in Emissionshandel ausgelöst werden kann, wobei das Handeln mit Emissionen als problematisch gesehen wird. Es geht aber in erster Linie nicht um den „Handel mit Emissionsrechten“, sondern um einen verbindlichen sinkende CO<sub>2</sub>-Deckel (vgl. Expertenrat für Klimafragen, 2022, Stichwort: harte Emissionsobergrenze). Die Versteigerung der Zertifikate sorgt dafür, dass wir genau den CO<sub>2</sub>-Preis bekommen, der notwendig ist, um den verbindlichen CO<sub>2</sub>-Deckel einzuhalten. Außerdem sorgt der CO<sub>2</sub>-Preis für Kosteneffizienz (was uns mehr Spielraum für ehrgeizigere Ziele gibt) und für innovative Lösungen.

Ein staatlich eingerichteter Emissionshandel mit einem harten Cap darf nicht mit den teilweise angebotenen **Kompensationen für CO<sub>2</sub>-Emissionen** verwechselt werden. Solche Kompensationen können systemisch Zusätzlichkeit nicht garantieren, weil es eben kein hartes Cap gibt unter dem die Kompensationen stattfinden. Solche Kompensationen sind besonders kritisch zu sehen, wenn sie eine wirksame Klimapolitik mit wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen durch Scheinlösungen und Greenwashing eher verhindern. Eine der wichtigsten Ursachen für schleppenden Klimaschutz ist, dass wir das Problem oft auf den falschen (nicht zuständigen) Ebenen diskutieren (vgl. Wolfsteiner, 2025d).

S. a. Box 33: Wir brauchen Negativemissionen, S. 214, zur Frage, wie Negativemissionen in einen Emissionshandel eingebunden werden können.

<sup>71</sup> Beim bestehenden EU-ETS 1 unterliegen bestimmte Anlagen ab einer bestimmten Größe dem Emissionshandel (**Downstream-Ansatz**). Beim in Deutschland eingeführten nationalen Emissionshandel ([nEHS](#)) und beim geplanten EU-ETS 2 in den Bereichen „Wärme“ und „Verkehr“ unterliegen die „Inverkehrbringer“ fossiler Brennstoffe dem Emissionshandel (**Upstream-Ansatz**). Letztere Ausgestaltung würde auch bei einem EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen übernommen werden.

<sup>72</sup> Entscheidend für einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis ist die Knappheit der Zertifikate und weniger die Zuteilungsform. Beruht die Verteilung von Zertifikaten auf den Emissionen in der Vergangenheit, spricht man von Grandfathering. Im EU-ETS 1 werden z. B. der Stahlindustrie Zertifikate unter bestimmten Auflagen kostenlos zugeteilt, da diese in einem intensiven internationalen Wettbewerb stehen. Ansonsten bietet sich die Versteigerung der Zertifikate an, um eine effiziente Verteilung der Zertifikate zu gewährleisten. Solange mit der kostenlosen Verteilung das Cap unverändert bleibt, wird die Einhaltung der Ziele dadurch nicht gefährdet. Aber die, die keine kostenlosen Zertifikate bekommen, müssen höhere Lasten tragen. In der EU hat man sich auf das Auslaufen der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten geeinigt. Im Gegenzug soll eine CO<sub>2</sub>-Grenzabgabe auf bestimmte Importe ([CBAM](#)) eingeführt und die betroffenen Unternehmen bei Exporten durch andere Maßnahmen unterstützt werden (s. a. Kapitel „Politische Entscheidungen auf EU-Ebene“, S. 98).

In einem ETS kann daher nicht gleichzeitig die Menge und der Preis begrenzt werden. Mit einer Preisobergrenze stellt sich die Frage, ob überhaupt noch von einem ETS gesprochen werden kann, da die zentrale Eigenschaft einer Mengenbegrenzung in Form einer harten Emissionsobergrenze dann fehlt.

## (2) CO<sub>2</sub>-Abgabe<sup>73</sup>/CO<sub>2</sub>-Steuer

Der Staat erhebt auf fossile Brennstoffe<sup>74</sup> eine Abgabe, die als Bemessungsgrundlage den jeweiligen Kohlenstoffgehalt<sup>75</sup> heranzieht. Die Höhe der Abgabe muss der Staat dann so bemessen und regelmäßig anpassen, sodass der gewünschte Emissionspfad eingehalten wird.<sup>76</sup> Soll die Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises nicht dazu dienen, das CO<sub>2</sub>-Ziel einzuhalten, kann der Staat die Höhe der CO<sub>2</sub>-Abgabe natürlich relativ willkürlich wählen.

*Um ein Gefühl für CO<sub>2</sub>-Preise zu bekommen: 10 Euro je Tonne CO<sub>2</sub> bedeutet folgende Aufschläge (siehe Tabelle 2: CO<sub>2</sub>-Kosten bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 10 Euro)*

) auf fossile Brenn- und Treibstoffe und indirekt auf Strom:

	CO <sub>2</sub> -Gehalt je Einheit <sup>77</sup>	CO <sub>2</sub> -Kosten je Einheit	
Benzin	2,33 kg	2,3 ct	je Liter
Diesel/Heizöl	2,60 kg	2,6 ct	je Liter
Erdgas	0,20 kg	0,2 ct	je kWh
Braunkohle	2,29 t	22,9 €	je Tonne
Strommix 2023	0,37 kg	0,37 ct	je kWh
Braunkohlestrom	1,15 kg	1,15 ct	je kWh
Erdgasstrom	0,39 kg	0,39 ct	je kWh

Tabelle 2: CO<sub>2</sub>-Kosten bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 10 Euro<sup>78</sup>

<sup>73</sup> **Rechtliche Hürden** für eine CO<sub>2</sub>-Steuer? Hier wird diskutiert, ob eine CO<sub>2</sub>-Steuer ohne Grundgesetzänderung möglich ist. Dabei wird gefragt, ob eine CO<sub>2</sub>-Steuer unter einen der in der Verfassung vorgegebenen Steuertypen subsumiert werden kann. Hier kommt vor allem die Verbrauchsteuer infrage. Das Bundesverfassungsgericht hat dies bei der Brennelementesteuer aus guten Gründen verneint. Bei einer CO<sub>2</sub>-Komponente in der bereits bestehenden Energiesteuer dürfte es demgegenüber keine verfassungsrechtlichen Probleme geben. Und falls die Mütter und Väter des Grundgesetzes die heutigen Herausforderungen doch nicht ausreichend berücksichtigt haben, sollte die Klimarettung nicht an einer Anpassung der Verfassung, die dann eindeutig Umweltsteuern erlaubt, scheitern.

Vor diesem Hintergrund ist rechtlich umstritten, wie die Festpreise im „nationalen Emissionshandel (nEHS)“ einzurichten sind. Damit hier keine rechtlichen Probleme entstehen, wird daher wohl an der Versteigerungsphase in 2026 festgehalten, obwohl dies durch die Einführung des EU-ETS 2 ab 2027 etwas sinnbefreit ist. Außer, der sich dort ergebende Preis würde als Grundlage verwendet für einen nationalen Mindestpreis im EU-ETS 2 (siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in Deutschland“, S. 47).

<sup>74</sup> Zudem ist es wichtig, auch die prozessbedingten CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Zementherstellung zu bepreisen. Die menschenverursachten CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Landnutzungsänderungen (LUC bzw. LULUCF) lassen sich in der Praxis leider nur schwer miteinbeziehen.

<sup>75</sup> Als Bemessungsgrundlage können auch CO<sub>2</sub>-Äquivalente dienen. Damit könnte z. B. bei Erdgas berücksichtigt werden, dass bei der Förderung und beim Transport Methan freigesetzt wird. Allerdings würde man damit vom Territorialprinzip lösen und die Bemessungsgrundlage wäre weniger eindeutig.

<sup>76</sup> S. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?

<sup>77</sup> Quellen: (UBA, 2017a) und (UBA, 2016).

<sup>78</sup> Im nationalen Emissionshandel für Wärme und Verkehr (nEHS, BEHG) liegt der CO<sub>2</sub>-Preis in 2025 bei 55 EUR. [Hier](#) finden Sie die Preise im Gesetzestext. [Hier](#) finden Sie den aktuellen Preis im EU-ETS 1.

Auch wenn die Treib- und Brennstoffpreise für den Endverbraucher im Fokus der politischen Diskussion stehen: Entscheidend ist, dass sich der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck in allen Produkten über alle Wertschöpfungsketten hinweg im Endpreis widerspiegelt, wenn CO<sub>2</sub> flächendeckend bepreist wird. Damit werden kontinuierlich klimafreundlichere Produkte und Lebensstile kostengünstiger als weniger klimafreundliche. Die [relativen Preise](#) verändern sich. Das bedeutet in der Praxis: Die Kartoffeln mit kurzen Transportwegen, die mit wenig oder gar keinem energieintensiv hergestellten Kunstdünger auskommen, sind irgendwann einfach billiger als die Kartoffeln aus der Ferne mit viel Kunstdünger. Irgendwann ist es vielleicht wieder attraktiver, mit dem Bus in die Innenstadt zu fahren (attraktive Läden sind dann auch wieder vorhanden) als mit dem Auto zum Einkaufszentrum auf die grüne Wiese. Mehrwegflaschen mit kurzen Transportwegen sind einfach deutlich billiger als Einwegpfandflaschen aus Südfrankreich. Die Beispiele könnte man endlos fortführen ([hier](#) eine kleine Sammlung an Beispielen).

## 5.2 Wie hoch muss der CO<sub>2</sub>-Preis sein?

Siehe dazu insbesondere: Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?

Bei 10 Euro bzw. bei 55 Euro wie in 2024 im nationalen Emissionshandel (nEHS) je Tonne CO<sub>2</sub> tut sich bei Mobilität und Wärme jedoch noch nicht viel. Wichtig wäre die Botschaft, dass wir uns heute politisch dazu entschließen, dass wir einen CO<sub>2</sub>-Preis in der Höhe akzeptieren werden, wie er jeweils notwendig sein wird, um unsere Klimaziele einzuhalten (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise).

Mit steigendem CO<sub>2</sub>-Preis rechnet sich auch aus einer betriebswirtschaftlichen Perspektive immer mehr Strom aus erneuerbaren Quellen gegenüber fossilem Strom – auch ohne staatlich garantiierte Einspeisevergütungen. Steuern wir dies über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis, haben die kostengünstigen Erneuerbaren jeweils die Nase vorn.<sup>79</sup> Mit der Zeit werden sich auch sogenannte [virtuelle Kraftwerke](#), die Tausende von dezentralen Erzeugern, Speichern und Lasten in einem Smart Grid bündeln, rechnen, wenn sie gebraucht werden. Schnell hochfahrbare Gaskraftwerke, die später z. B. mit Wasserstoff betrieben werden können (H2-ready), werden sich in einem sinnvollen Umfang einfügen. Damit wird trotz schwankender Produktion bei erneuerbaren Energien eine kosten-effiziente und sichere Stromversorgung sichergestellt.<sup>80</sup> Ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis würde auch dafür sorgen, dass Mobilität und Wärme zum richtigen Zeitpunkt und im notwendigen Ausmaß dekarbonisiert werden. Dies gilt grundsätzlich auch für industrielle Prozesse<sup>81</sup> wie die

<sup>79</sup> Vgl. u. a. (Frauenhofer ISE, 2024).

<sup>80</sup> S. a. Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0, S. 183.

<sup>81</sup> Auch die CO<sub>2</sub>-Emissionen der **Zementherstellung** sollten mit einbezogen werden, die beim Brennvorgang durch eine chemische Reaktion des eingesetzten Kalksteins entweichen. Global entsprechen diese Emissionen mehr als die des Luftverkehrs. Allerdings wird ein Teil der Emissionen im Laufe der Zeit wieder im Beton gebunden. Man spricht von ca. 50 %. Die Emissionen bei der Produktion von Zement können durch Prozessinnovationen verringert werden. Durch den Einsatz von Carbonbeton kann sich die Menge des benötigten Zements verringern. Auch an grundsätzlichen Alternativen wird geforscht. Beton kann an manchen Stellen auch durch andere Baustoffe ersetzt werden. Ansonsten müssten die entstehenden CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Zementherstellung abgeschieden und geologisch verpresst ([CCS](#)) oder anderweitig genutzt werden ([CCU](#)). CCU führt jedoch nicht zu einer Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen, wenn das CO<sub>2</sub> nach der Nutzung freigesetzt wird. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis sorgt für die optimale Mischung der Ansätze.

Auch fossile Brennstoffe, die der Erzeugung von **Kunststoffen** dienen, sollten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegen. Auch der in Kunststoffen gespeicherte Kohlenstoff wird irgendwann (in der Müllverbrennung besonders schnell) freigesetzt, und in der Zwischenzeit vermüllen sie z. B. unsere Meere. Dabei gibt es Alternativen, die sich nur momentan nicht rechnen. Das wird wohl eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht allein grundlegend ändern können; aber sie kann unterstützend helfen.

Um das Problem von **Mikro- und Nanokunststoffe** in der Umwelt in den Griff zu bekommen, könnte eine globale Abgabe auf fossile Brennstoffe helfen, die zur Kunststoffherstellung verwendet werden. Diese Abgabe sollte solange

Stahlerzeugung<sup>82</sup>. Wie hoch der CO<sub>2</sub>-Preis dafür in der Zukunft jeweils sein muss, das ist heute noch weitgehend Spekulation. Wir können heute nicht wissen, welche Technologien uns zu welchem Zeitpunkt zu welchen Kosten zur Verfügung stehen werden und wie sich auch Lebensstile verändern. Die Politik sollte dabei von Anfang an mit offenen Karten spielen. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis muss am Ende vielleicht jenseits von 500 Euro liegen. Allerdings sollte das niemanden erschrecken, da dann auch die besten und kostengünstigsten Alternativen vorhanden sein werden. Wenn an den Stammtischen der Republik und in den Vorstandsetagen der Dax-Konzerne wild über den jeweils im Dekarbonisierungsprozess notwendigen CO<sub>2</sub>-Preis spekuliert wird, dann ist das abstrakte Ziel „Dekarbonisierung“ in unseren Köpfen angekommen.

Wenn man Unternehmen bzw. Betriebswirte fragt, dann werden diese wahrscheinlich sagen, sie hätten lieber Planungssicherheit über die Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises in der Zukunft. Wenn man einen Teich austrocknen will, dann sollte man aber nicht die Frösche fragen. Preisunsicherheiten sind die Normalität in einer Marktwirtschaft, weil Preise eben auf sich ständig verändernde Umstände reagieren.<sup>83</sup> Wichtig ist, dass alle Wirtschaftsakteure in Zukunft davon ausgehen können, dass wir über wirksame Instrumente unsere CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele sicher einhalten. Das bietet die so wichtige Planungssicherheit für kosteneffiziente/innovative öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft. Auf dieser Basis kann dann jeder sein Geschäftsmodell bzw. seinen Lebensstil überprüfen.

Ein Problem ist es allerdings, wenn es nur bei lauen CO<sub>2</sub>-Preisen – ohne eindeutige Perspektive – bliebe, aber gleichzeitig andere Instrumente heruntergefahren würden. Das könnte die schlechteste aller denkbaren Welten sein [vgl. (FÖS, 2016) und (UBA, 2014)]. Die Konsequenz daraus muss sein: Einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis fordern und gleichzeitig alle anderen Wege mindestens so lange weiter nutzen, bis ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis etabliert ist (vgl. Wolfsteiner, 2025e). Erst dann kann darüber nachgedacht werden, welche Vorschrift vereinfacht und welche Subvention abgebaut oder gestrichen werden kann.

Sollte sich herausstellen, dass es uns politisch nicht gelingt, einen **wirksamen** CO<sub>2</sub>-Preis zu etablieren, ist es besonders wichtig, dass uns weiterhin alle anderen Wege zur Verfügung stehen. Umweltbewusstes Handeln im Alltag werden wir immer brauchen. Es lässt sich nicht alles staatlich regeln; aber besonders wichtig ist umweltbewusstes Handeln an der Wahlurne. Die Politik braucht die Unterstützung von uns Bürgern, um die Dekarbonisierung tatsächlich umzusetzen.

---

angehoben werden, bis eine vorgegebene Recyclingquote erreicht wird. Eine solche Abgabe würde gleichzeitig erreichen, dass sich Recycling und Alternativen zu Kunststoffen rechnen. Da es sich um eine sehr spezifische Abgabe handeln würde, könnte eine globale Einigung eher möglich sein als bei einem allgemeinen CO<sub>2</sub>-Preis.

<sup>82</sup> Durch z. B. direkte Reduktion von Roheisen mithilfe von Elektrizität oder **Wasserstoff statt mit Koks** (s. a. Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 84).

<sup>83</sup> S. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?

## 6 Weiterentwicklung bestehender CO<sub>2</sub>-Bepreisungen

S. a. Box 6: Übersicht bestehende CO<sub>2</sub>-Bepreisungen in Deutschland und in der EU, S. 142.

### 6.1 EU-Emissionshandel

#### 6.1.1 Der bestehende EU-Emissionshandel (ETS 1)

In der EU wurde mit dem bestehenden Emissionshandel ([EU-ETS 1](#)), der derzeit rund 50 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen umfasst, bereits ein Instrument eingeführt, das schon seit vielen Jahren einen CO<sub>2</sub>-Preis generiert.<sup>84</sup> Leider wurde dieser gute Ansatz in der Vergangenheit eher als „Rohrkrepierer“ wahrgenommen. Dazu muss man sagen: Wenn der politische Wille fehlt, kann jedes Klimaschutzinstrument „gegen die Wand gefahren werden“, sei es in der Theorie auch noch so gut. Aber gehen wir einen Schritt zurück, bevor wir voreilige Schlüsse ziehen und schauen uns an, was passiert war:

Die EU hatte sich das Ziel gesetzt, ihre Treibhausgasemissionen bis 2030 um 40 % gegenüber 1990 zu senken. Dabei sollten die Sektoren, die dem EU-ETS 1 unterliegen<sup>85</sup>, ihre Emissionen bis 2030 um 43 % gegenüber 2005 senken. Die EU hatte sich also im Prinzip einen bestimmten Emissionspfad von 2005 bis 2030 (damit auch eine bestimmte begrenzte Emissionsmenge für diesen Zeitraum) in diesen Sektoren vorgenommen. Grundsätzlich gibt die EU entsprechend diesem Emissionspfad jährlich Zertifikate aus. Der Emissionshandel wird also in dem Sinne funktionieren, dass die vorgesehene Emissionsmenge für diesen Zeitraum eingehalten wird. Aber der niedrige Zertifikatelpreis von ca. 4 – 6 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> (ca. 0,7 Cent Aufschlag auf eine Kilowattstunde Braunkohlestrom) über viele Jahre bot nicht die richtigen Signale für Langfristinvestitionen.<sup>86</sup>

Aber warum war der Zertifikatelpreis so niedrig, obwohl die EU jedes Jahr weniger Zertifikate ausgab? Dazu einige Schlaglichter:

- (1) In Deutschland ist der Anteil erneuerbarer Energien durch das EEG stark angestiegen. Bei einer solchen massiven zusätzlichen Anstrengung durch ein zusätzliches Instrument hätte man die Zertifikatemenge im Emissionshandel entsprechend auch zusätzlich reduzieren müssen. Das ist nicht geschehen. Daher wurden wir Europameister im Stromexport; trotz großer Mengen an umweltfreundlich erzeugtem Strom liefen unsere Kohlemeiler weiter unter Volldampf. Ohne zusätzliche Reduzierung der Zertifikatemenge wirkt das EEG preisdämpfend auf den CO<sub>2</sub>-Preis im EU-ETS 1. In der Spur fielen 25 Mrd. € im Jahr als EEG-Differenzkosten an, die in der Vergangenheit über die EEG-Umlage finanziert wurden. Heute werden diese aus dem Bundeshaushalt finanziert (Stand 8/2025).
- (2) Die globale Finanzkrise, die europäische Schuldenkrise und die anschließende Wirtschaftskrise hatten zur Folge, dass weniger CO<sub>2</sub> ausgestoßen wurde.
- (3) Die [flexiblen Mechanismen](#) (JI und CDM) haben das Cap aufgeweicht.

Mehrere Gründe haben also dazu geführt, dass wir im Emissionshandel 2014 einen Überschuss an Zertifikaten von über 2 Mrd. Tonnen CO<sub>2</sub> aufgebaut hatten; was etwa den gesamten CO<sub>2</sub>-

<sup>84</sup> S. a. Box 6: Übersicht bestehende CO<sub>2</sub>-Bepreisungen in Deutschland und in der EU.

<sup>85</sup> Dem [EU-ETS 1](#) unterliegen größere Energie- und bestimmte Industrieanlagen. Die innereuropäische Luft- und Schifffahrt wurde ebenfalls integriert.

<sup>86</sup> Dieser Einwand wird etwas dadurch relativiert, dass bei Langfristinvestitionen auch die Erwartungen über den CO<sub>2</sub>-Preis in der Zukunft eine Rolle spielen. Ein niedriger Zertifikatelpreis spiegelte damit auch die **niedrigen Erwartungen** der Wirtschaft gegenüber einer **ambitionierten Klimaschutzpolitik** in den 2020er-Jahren der EU wider. Auch die Tatsache, dass Unternehmen, die ihr Geld mit fossilen Brennstoffen verdienen, immer noch relativ gut an der Börse bewertet werden, zeigt, dass die Investoren noch nicht an eine Paris-kompatible Klimapolitik glauben.

Emissionen der betroffenen Sektoren innerhalb eines ganzen Jahres entsprach.<sup>87</sup> Es wurden also deutlich mehr Zertifikate in den Markt gegeben, als dieser überhaupt brauchte. Damit der Emissionshandel die richtigen Langfristsignale gibt, musste dieser Überschuss aus dem System genommen werden. Die EU hat mit der Einführung einer Marktstabilitätsreserve<sup>88</sup> und der Anfang 2019 in Kraft getretenen Reformen für die 4. Handelsperiode (2021 – 2030)<sup>89</sup> wichtige Schritte in die richtige Richtung getan und die Zertifikatepreise sind dann auch deutlich gestiegen. Er lag in der Spur bei über 100 € (Stand 8/2025; [hier](#) finden Sie den aktuellen Preis).<sup>90</sup>

## Mindestpreise in einem Emissionshandel

Wenn einzelne Staaten in den Bereichen, die vom Emissionshandel abgedeckt werden, mehr erreichen wollen, als es der Emissionshandel vorsieht, können auch **nationale Mindestpreise**<sup>91</sup> (am besten in Absprache mit anderen Ländern) im Emissionshandel sinnvoll sein.<sup>92</sup> Ein Mindestpreis im gesamten Emissionshandel ist dagegen weniger sinnvoll. Ist der Zertifikatepreis zu niedrig,

<sup>87</sup> „Ende 2014 betrug der kumulierte **Überschuss** im **EU-ETS** als Saldo aus verfügbaren Emissionsberechtigungen (Angebot) und verifizierten Emissionen (Nachfrage) rund 2,07 Milliarden Berechtigungen“ (DEHSt, 2015, p. 20).

<sup>88</sup> Die **Marktstabilitätsreserve** ([MSR](#)) soll einem anhaltenden Preisverfall bei den Emissionszertifikaten entgegenwirken, indem die Anzahl der im Markt gehandelten Zertifikate reduziert wird. Ein Überschuss an Zertifikaten soll dadurch abgebaut und das Entstehen neuer Überhänge verhindert werden. Ein Zertifikat berechtigt zum Ausstoß von einer Tonne CO<sub>2</sub>. Die Marktstabilitätsreserve ist die Weiterentwicklung des Backloading-Verfahrens.

<sup>89</sup> Die wichtigsten **Reformbausteine 2019** beim **EU-ETS 1**:

- Jährlich wird die Zertifikatemenge, die ausgegeben wird, um den „linearen Reduktionsfaktor“ reduziert. Dieser Reduktionsfaktor bezieht sich auf die Emissionen in einem Basisjahr. Die Zertifikatemenge wird daher jährlich um einen gleichbleibenden Betrag reduziert, was grundsätzlich zu einem linearen Emissionspfad führt. Der lineare Reduktionsfaktor wurde 2021 von 1,74 % auf 2,2 % erhöht. Das war allerdings keine großartige Reform, sondern ergibt sich zwangsläufig aus dem zu diesen Zeitpunkt bestehenden 40 %-Reduktionsziel für 2030.
- Ab 2019 werden jedes Jahr 24 % des Überschusses statt der bisher geplanten 12 % aus dem Markt genommen und in die Marktstabilitätsreserve überführt.
- Die Zertifikate in der Marktstabilitätsreserve gelangen nicht in vollem Umfang wieder auf den Markt. Ab 2023 darf die Reserve nur so viele Zertifikate beinhalten, wie im Vorjahr versteigert, also neu ausgegeben wurden. Der Rest wird gelöscht.
- Der ETS soll in Zukunft besser mit nationalen Maßnahmen verzahnt werden. So können Zertifikate endgültig vom Markt genommen werden, damit zusätzliche nationale CO<sub>2</sub>-Einsparungen nicht anderswo in der EU emittiert werden (Ein Journalist hat geschrieben: Aus dem *Wasserbett* wird eine *Badewanne* mit Überlauf).

Mit der Anhebung des EU-Ziels für 2030 auf -55 % gegenüber bisher -40 % wurde der lineare Reduktionsfaktor ab 2024 auf 4,3 % angehoben und wird 2028 auf 4,4 % steigen (Quelle: [UBA](#)).

<sup>90</sup> Anfang 2024 ist der Zertifikatepreis deutlich gesunken. [Hier](#) eine Facebook-Post dazu.

<sup>91</sup> Das Umweltbundesamt stellt bei einem Vergleich von Instrumenten fest, dass ein „**Kapazitätsmanagement** für ältere Kraftwerke“ für die nächsten Reduktionsschritte bis zum Jahr 2030 das attraktivste der untersuchten Instrumente sei [vgl. (UBA, 2017b)]. Dieses Ergebnis kann aus folgenden Gründen relativiert werden: (1) Die Studie betrachtet nur den Stromsektor. Die positiven Wirkungen eines sektorübergreifenden einheitlichen nationalen CO<sub>2</sub>-Preises auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen und dessen Bedeutung für die gesamte Dekarbonisierung werden daher nicht betrachtet. (2) Die Studie hat nur einen nationalen CO<sub>2</sub>-Preis-Aufschlag im ETS untersucht; keinen nationalen CO<sub>2</sub>-Mindestpreis. (3) Die Studie macht keine Aussage über die politische Signalwirkung eines nationalen CO<sub>2</sub>-Preises. (4) Eine Kombination aus Kapazitätsmanagement mit einem nationalen CO<sub>2</sub>-Preis auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen wurde nicht untersucht.

<sup>92</sup> Mögliches **Problem** bei einem **nationalen Mindestpreis** im **ETS** könnte sein, dass der Import von Kohlestrom zunimmt. Beste Lösung: Besteuerung von Importstrom aufgrund seiner CO<sub>2</sub>-Intensität. Ist eine entsprechende CO<sub>2</sub>-Besteuerung von Importstrom EU-rechtlich oder faktisch nicht möglich, sind einem nationalen CO<sub>2</sub>-Preis bei der Stromerzeugung wohl Grenzen gesetzt. Außerdem kann es den sogenannten Wasserbeteffekt geben: Das, was wir durch einen Mindestpreis weniger emittieren, wird in einem anderen EU-Land mehr emittiert. Dieser Wasserbeteffekt reflektiert auf der anderen Seite, dass wir uns als Deutschland ehrgeizigere Ziele gesetzt haben als die EU als Ganzes. Man könnte ihn daher auch als solidarischen Wasserbeteffekt bezeichnen.

S. a. Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 47.

dann sollte grundsätzlich besser die Zertifikatemenge zusätzlich verringert werden, als einen Mindestpreis einzuführen, was auch direkt der Einhaltung der Pariser Klimaziele dienen würde. Wenn allerdings politisch eine Reduzierung der Zertifikatemenge nicht möglich ist, wäre auch ein EU-weiter Mindestpreis als zweitbeste Lösung erstrebenswert, da er zumindest dann mehr Planungssicherheit bei der Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises böte.

Deutschland hat sich im Energiesektor ehrgeizigere Ziele gesetzt als die EU als Ganzes. Wenn es diese Ziele einhalten will, muss es über den EU-ETS 1 hinausgehende Maßnahmen ergreifen, da dieser nur die Einhaltung der EU-Ziele sicher stellt. Bisher wurde dafür in erster Linie das EEG gewählt. In Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 46, werden Vorschläge gemacht, wie auch die Einhaltung der nationalen Ziele über einen CO<sub>2</sub>-Preis gewährleistet werden kann.

In Paris hat man sich darauf geeinigt, alles zu unternehmen, damit wir die 2°C-Grenze deutlich unterschreiten und versuchen, die 1,5°C-Grenze einzuhalten. Dabei war klar: Die zu Paris vorgelegten nationalen Ziele ([NDCs](#)<sup>93</sup>) reichten dafür nicht aus. Deshalb wurde in Paris ein Nachbesseungsprozess (Ambitionsmechanismus) vereinbart, in dem die nationalen Ziele regelmäßig so lange erhöht werden sollen, bis sie in Summe Paris-kompatibel sind. Die EU hat am 17.12.2020 ein neues NDC eingereicht, in dem das 2030er-Ziel auf –55 % gegenüber 1990 angehoben wurde (vorher -40 %) und Klimaneutralität bis 2050 angestrebt wird. Jetzt kommt es darauf an, für die EU ein verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget zu beschließen, darauf aufbauende weitere Zwischenziele 2025/2035/2040 festzulegen und zumindest den Zeitpunkt der Klimaneutralität noch einmal zu überprüfen.<sup>94</sup> Durch die Umsetzung des neuen 2030er-Ziels im EU-ETS 1 sind die Zertifikatelpreise stark angestiegen bzw. die Marktteilnehmer haben diese Umsetzung teilweise schon vorher eingepreist.

### 6.1.2 Der zukünftige zweite EU-Emissionshandel (ETS 2)<sup>95</sup>

Die EU hat in ihrem „Fit-for-55-Paket“ einen zweiten getrennten Emissionshandel für die Bereiche Wärme und Verkehr beschlossen, der 2027 (bzw. 2028 bei hohen Energiepreisen) eingeführt werden soll. Ein EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen wäre die First-Best-Lösung<sup>96</sup> gewesen (s. u.). Zwei getrennte Emissionshandelssysteme für einen Übergangszeitraum könnten ein großer Fortschritt sein, wenn wir auch damit einen klaren Deckel (Cap) auf unseren CO<sub>2</sub>-Emissionen bekommen und wir unsere CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele damit sicher einhalten (siehe Abbildung 3). Dies würde auch die so wichtige Planungssicherheit für private und öffentliche Investitionen in eine fossilfreie Zukunft bieten.

---

<sup>93</sup> Das Konzept der *Nationally Determined Contributions* (**NDCs**) wurde im Pariser Abkommen eingeführt, da ein Top-down-Ansatz nicht durchsetzbar war. Der vereinbarte Ambitionsmechanismus soll jetzt zum Ziel führen.

<sup>94</sup> Vgl. u. a. <http://climateactiontracker.org/countries/eu.html> und unsere Webseite <https://www.klima-retten.info/Review.html>. Zu Paris-kompatiblen Zielen für die EU und Deutschland [siehe](#) (Sargl, et al., 2025a) und für die sechs größten Emittenten [siehe](#) (Sargl, et al., 2025b).

<sup>95</sup> S. a. Kapitel „Einigung im Trilog“, S. 100, und Box 6: Übersicht bestehende CO<sub>2</sub>-Bepreisungen in Deutschland und in der EU.

<sup>96</sup> First-Best bezieht sich hier auf die reale Welt. In einer Modellökonomie ist First-Best anders definiert.

Im EU-ETS 2 ist jedoch bis 2030 eine Preisgrenze<sup>97</sup> von 45 € (Preisniveau 2020) vorgesehen. Es besteht die große Gefahr, dass wenn die vorgesehenen Mechanismen<sup>98</sup> zur Einhaltung der 45 € nicht ausreichen, dass dann die Politik das Cap weiter aufweichen wird, wenn die Politik Bürger und Unternehmen nicht vorher auf höhere CO<sub>2</sub>-Preis vorbereitet bzw. die Akzeptanz von What-ever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen durch eine vollständige Klimadividende (s. a. die Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld“ und „Klimadividende in der EU“) abgesichert hat.

Mit einer Preisobergrenze kann nur noch eingeschränkt von einem Emissionshandel gesprochen werden, da die zentrale Eigenschaft einer harten Emissionsobergrenze (einem bindenden Cap) dann fehlt (s. a. Kapitel „Umsetzung über Emissionshandel oder CO<sub>2</sub>-Abgabe“, S. 29).

Seit Frühjahr 2025 gibt es nun bereits Bestrebungen, den EU-ETS 2 aufzuweichen. Stoßrichtung eines [Non-Papers](#), das mittlerweile von 18 EU-Mitgliedern einschließlich Deutschland unterzeichnet wurde, ist es, die gesamten zusätzlichen Zertifikate aus der Markstabilitätsreserve (siehe Kapitel „Einigung im Trilog“ und Fußnote 99) in den Markt zu bekommen. Auf Initiative der Tschechei gibt es wohl noch eine weitergehende Initiative. Polen droht ganz aus dem ETS 2 auszusteigen. Die Initiativen zielen darauf ab, den CO<sub>2</sub>-Preis zu begrenzen, was nur mit zusätzlichen Zertifikaten möglich ist und damit mit einer Aufweichung des Caps. Der Grundfehler war, dass der EU-ETS 2 nicht mit einer EU-Klimadividende mit Solidaritätsmechanismus verbunden wurde (siehe die Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld“ und „Klimadividende in der EU“). Dann hätte man keine Angst vor dem notwendigen CO<sub>2</sub>-Preis zur Einhaltung des Caps haben müssen. Jetzt wird es schwierig, das Cap zu verteidigen.

---

<sup>97</sup> Es wird argumentiert, bei einem ETS für Wärme und Verkehr bräuchte es eine Preisobergrenze, „um eine vorgezogene Preisintegration zu verhindern. Ansonsten drohen z. B. Hausbesitzende zulasten von Pendelnden die Zertifikate wegzu kaufen“ (CO<sub>2</sub>-Abgabe-Verein, 2021). Ein ETS mit einer Preisobergrenze sollte jedoch vermieden werden, da damit die Zieleinhaltung nicht mehr gewährleistet wäre, da zusätzliche Zertifikate ausgegeben werden müssten, wenn die Preisobergrenze erreicht wird. Vielleicht sollte man sich noch einmal verdeutlichen: Nicht jeder Hausbesitzer oder jeder Pendler wird durch wirksame CO<sub>2</sub>-Preise zu einem Sozialfall. Wenn wir die Dekarbonisierung schaffen wollen, müssen wir Bürger auch auf Zumutungen vorbereitet werden. Eine vollständige Klimadividende und zielgenaue zusätzliche sozialpolitische Instrumente (siehe Kapitel „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“, S. 73) können die Akzeptanz aufrechterhalten. Dass bei einem ETS „Pendler“ und „Hausbesitzer“ um knapper werdende Emissionsrechte konkurrieren, müssen wir lernen auszuhalten. Wenn das Problem darin gesehen wird, dass Vermieter die Kosten einfach an die Mieter durchreichen (s.a. Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen), dann muss das Problem dort angegangen werden.

<sup>98</sup> S. a. Kapitel „Einigung im Trilog“, S. 100, zur konkreten Ausgestaltung der Preisgrenze.

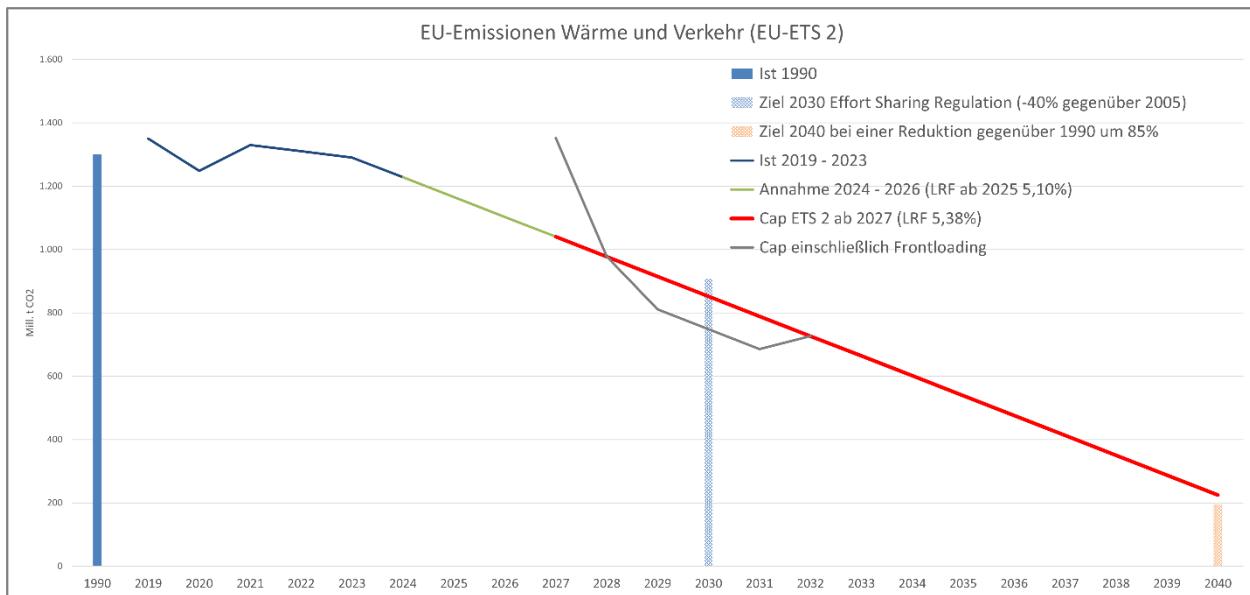


Abbildung 3: Emissionspfad (Cap) EU-ETS 2<sup>99</sup>

## 6.1.3 Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen

### 6.1.3.1 Ein EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen muss das Ziel sein

Pressemitteilung des PIK vom 09.12.2020 zu einem Kurzdossier zur Erreichung der EU-Klimaziele (Copernicus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), 2020):

„Der Weg des geringsten Widerstands verfehlt das EU-Klimaziel“

(...) In dem preisbasierten Szenario der EU-Kommission würde der CO<sub>2</sub>-Preis etwa durch einen stark ausgeweiteten Emissionshandel mit den neuen Sektoren Schiffahrt (intra-EU), Gebäude und Verkehr zum zentralen Leitinstrument. Dieser Pfad ist herausfordernd, weil die Politik und

<sup>99</sup> Hintergrund Abbildung 3: Emissionspfad (Cap) EU-ETS 2 (vgl. UBA, 2024):

- Ermittlung des Caps in 2027 von 1.040 Mill. t: Für 2024 werden Emissionen von 1.228 Mill. t unterstellt (Durchschnitt 2016 – 2018 korrigiert um ESR-Ziel). Darauf wird ab 2025 ein linearer Reduktionsfaktor (LRF) von 5,1 % angewendet (-63 Mill. t jährlich).
- Ab 2028 gilt ein LRF von 5,38 %, der auf den Durchschnitt der Ist-Emissionen 2024 – 2026 (hier Annahme: 1.166) angewendet wird. Das bedeutet jährlich -63 Mill. t. Falls die Ist-Emissionen 2024 – 2026 anders ausfallen, soll der LRF in 2028 so angepasst werden, dass sich wieder -63 ergeben.
- Ohne weiteren Eingriff sinkt das Cap damit jährlich um 63 Mill. t, bis es null ist.
- In 2027 werden zusätzliche 312 Mill. t ausgegeben, die von den Caps 2029 – 2031 abgezogen werden (Frontloading).
- Bei den Emissionen, die dem ETS 2 unterliegen, sollen die Emissionen in 2030 um 42 % gegenüber 2005 sinken. Bei den verwendeten Rahmendaten ergibt sich hier eine Reduktion um 44 %. „This difference might be due to the inclusion of the additional sectors and the uncertainty of estimating emissions in the scope of the ETS 2 in 2005“ (UBA, 2024, p. 23). Bei den Bereichen, die der Effort Sharing Regulation unterliegen, sollen die Emissionen in 2030 um 40 % gegenüber 2005 sinken.
- Das Startbudget von 600 Mio. t in der Marktstabilitätsreserve ([MSR](#)) geht über das Cap hinaus. Nach den ursprünglichen Regeln war es unwahrscheinlich, dass die gesamten 600 Mio. t in den Markt gekommen wären. Jetzt (Stand: 07.12.2025) sollen die Regeln so geändert werden, dass mehr in den Markt kommen kann. Damit wird das Cap im EU-ETS 2 aufgeweicht. Außerdem sollen verbleibende Zertifikate nicht mehr 2032 gelöscht werden.
- Anmerkung zu den Ist-Emissionen: Hierbei handelt es sich um Schätzungen, da in der Abgrenzung der ETS-2-Emissionen nicht trivial ist.

*letztlich die Wirtschaft bereit sein müssen, gegebenenfalls sehr hohe CO<sub>2</sub>-Preise zu akzeptieren. Diese Hürden ließen sich jedoch durch eine faire und sozial gerechte Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung überwinden. Gäbe es vor diesem Hintergrund in der EU die Bereitschaft für hohe CO<sub>2</sub>-Preise, überzeugt ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis über alle Mitgliedstaaten und Sektoren hinweg als schlüssiges kosteneffizientes Leitinstrument bei hoher Glaubwürdigkeit in der Zielerfüllung‘, sagt der Klimaökonom und Professor Ottmar Edenhofer, Leiter des Projekts Ariadne und Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung sowie des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change. (...)"*

Statt eines zweiten ETS einzuführen, wäre es besser gewesen einen **EU-weiten Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen** einzuführen. Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen hätte den Vorteil, dass sich dann die Zertifikatmenge ohne Wenn und Aber aus dem Emissionspfad ergibt, den wir uns als EU vornehmen. Es gäbe keine politische (willkürliche) Aufteilung auf Sektoren. Ein solch umfassender Emissionshandel wäre damit weniger angreifbar durch Lobbyinteressen. Außerdem könnte dann der Markt sektorübergreifend (Mobilität, Strom, Wärme, industrielle Prozesse) entscheiden, wo zuerst CO<sub>2</sub> kostengünstig und mit Innovationen eingespart wird. Das würde eine massive Erhöhung der Kosteneffizienz der Klimapolitik in der EU bedeuten.

Machen wir uns bewusst: **Beim Emissionshandel entscheiden wir gesellschaftlich direkt, welche Menge an Emissionen wir noch zulassen wollen. Zielgenauer geht Klimapolitik nicht.** Es würde sich also für die europäische Zivilgesellschaft lohnen, genau diese Zertifikatmenge und deren Einhaltung in den Fokus zu nehmen.

Das Ziel muss es daher sein, möglichst schnell ETS 1 und ETS 2 zusammenzuführen:

*„Zwei getrennte Emissionshandelssysteme für denselben Schadstoff (CO<sub>2</sub>) sind aber aus ökonomischer Sicht unsinnig, weil dann einer der größten Vorteile des Instruments „Emissionshandel“ – die ökonomische Effizienz – nicht ausgeschöpft wird: Diese wird ja gerade dadurch erreicht, dass die Zertifikate dorthin fließen, wo die Grenzvermeidungskosten am höchsten sind, wodurch am Ende das Emissionsziel zu den geringsten volkswirtschaftlichen Kosten erreicht wird. Dies setzt aber voraus, dass die Emissions-rechte sektorenübergreifend gehandelt werden können“ (Lersch & Sven, 2025, p. 405).*

#### 6.1.3.2 Gegenargumente zu einem ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen

Zum Beispiel aus den Umweltorganisationen gibt es Gegenstimmen zu **einem** EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen. Es werden insbesondere folgende Gegenargumente genannt:<sup>100</sup>

1. Im politischen Prozess darf man nicht nur „auf ein Pferd setzen“
2. Für eine „vernünftige“ Verkehrs- und Wärmewende kämen die Preissignale aus einem gemeinsamen ETS zu spät bzw. für Industrie und Stromerzeugung wären die Anforderungen zu hoch (unterschiedliche Vermeidungskosten)
3. Spekulanten könnten für zu hohe CO<sub>2</sub>-Preise sorgen
4. Die Einführung eines umfassenden ETS dauere zu lange
5. Die Emissionsziele reichen noch nicht

#### Zu 1.: Im politischen Prozess darf man nicht nur „auf ein Pferd setzen“

Hinter diesem Argument steckt die Befürchtung, dass wenn das Instrument Emissionshandel funktioniert und mit hohen Zertifikatpreisen Proteste aus der Wirtschaft und auch von uns Bürgern laut werden, dass die Politik dann einknickt und das Cap aufweicht. Allerdings muss man fragen,

<sup>100</sup> Als Beispiel für eine Gegenposition siehe Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Siehe Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise für Beispiele, die den hier vorgeschlagenen Frame unterstützen.

ob die Politik bei Flottengrenzwerten und Auflagen im Gebäudebereich<sup>101</sup> nicht auch einknickt wird, wenn es wirklich wehtut. Wäre ein EU-Emissionshandel, der alle CO<sub>2</sub>-Emissionen umfasst, vielleicht politisch sogar weniger angreifbar, da er ja nicht spezielle Sektoren adressiert? Wo die CO<sub>2</sub>-Emissionen reduziert werden, bliebe ja dem Markt bzw. uns Bürgern überlassen. Greift man dann den Emissionshandel an, stellt man direkt ein (hoffentlich gut begründetes) EU-Reduktionsziel infrage. Bei Auflagen kann man dagegen immer auf andere Sektoren oder auf technische Unmöglichkeit verweisen (s. a. Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte).

Aber: Vor einem einheitlichen Emissionshandel muss ein möglichst breiter gesellschaftlicher Diskurs darüber stattgefunden haben, was dies bzw. allgemein: was eine wirklich zieladäquate Klimapolitik bedeutet – mit allen Chancen und Risiken (vgl. Wolfsteiner, 2025e). Außerdem darf ein einheitlicher EU-Emissionshandel nicht bedeuten, dass man andere Instrumente vorschnell abschafft. Wir brauchen weiter eine Absicherung durch andere Wege. Erst wenn ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis tatsächlich gesellschaftlich breit akzeptiert ist, sollte darüber nachgedacht werden, andere Instrumente langsam und mit Augenmaß zurückzufahren. Dafür, wann eine ausreichende Akzeptanz vorliegt, gibt es natürlich keinen objektiven Maßstab, sondern dies muss im politischen Prozess immer wieder neu ausgehandelt werden.

Dabei wird auch eine Rolle spielen, inwieweit wir Bürger davon ausgehen, dass die klimapolitischen Ziele einen fairen Anteil an den notwendigen globalen Anstrengungen darstellen, insbesondere wenn die Erreichung dieser Ziele auch mit Verzicht verbunden sein könnte (s. a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>- Zielen wichtig). Die politische Festlegung eines gut begründeten verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets für die EU könnte die Angreifbarkeit des Instruments EU-Emissionshandel daher weiter verringern (vgl. Sargl, et al., 2025a).

Die Frage könnte allerdings sein, ob man dieser Diskussion (klare Herleitung der Ziele und harte Caps zu deren Einhaltung) durch einen undurchschaubaren Instrumentenmix aus dem Weg gehen kann. Dies scheint im Moment von einer Mehrheit in Politik und Zivilgesellschaft präferiert zu werden, aus der Angst, ansonsten die gesamte Klimapolitikarchitektur in Gefahr zu bringen. Einen vollkommen politisch risikolosen Weg zur Einhaltung der Pariser Klimaziele gibt es unter Umständen jedoch nicht.<sup>102</sup>

## **Zu 2.: Für eine „vernünftige“ Verkehrs- und Wärmewende kämen die Preissignale aus einem gemeinsamen ETS zu spät bzw. für Industrie und Stromerzeugung wären die Anforderungen zu hoch (unterschiedliche Vermeidungskosten)**

### **Unterschiedliche Vermeidungskosten**

Ein Hintergrund dieses Argumentes war, dass davon ausgegangen wurde, dass die Grenzvermeidungskosten<sup>103</sup> bei Wärme und Verkehr höher liegen als die bei der Stromerzeugung. Bei dem niedrigen Zertifikatepreis im EU-Emissionshandel (ETS 1) von im Durchschnitt 25 € z. B. in 2020 lag diese Annahme auch nahe.<sup>104</sup> Ein einheitlicher wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis wäre wohl damals deutlich höher gewesen.

---

<sup>101</sup> Siehe die Kapitel ab S. 110 bezüglich Heizungsgesetz und insbesondere Kapitel „Nach der Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)“, S. 116.

<sup>102</sup> S. a. Kapitel „Zur Ausgangsfrage: wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis - Klimaretter oder politisch riskant?“, S. 92.

<sup>103</sup> Vereinfachend gesagt: Kosten für die Vermeidung einer zusätzlichen Tonne CO<sub>2</sub>. S. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?, S. 142.

<sup>104</sup> Hier finden Sie den aktuellen Preis: <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/spot>. S. a. Kapitel „Der bestehende EU-Emissionshandel (ETS 1)“, S. 34, zu den Gründen, warum der Zertifikatepreis niedrig war.

Sprechen unter Umständen höhere **Grenzvermeidungskosten** in der Mobilität für unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Preise?<sup>105</sup>

Das Gegenteil ist der Fall: Gerade die Tatsache unterschiedlicher Grenzvermeidungskosten ist ein zentrales Argument für eine einheitliche sektorübergreifende CO<sub>2</sub>-Bepreisung als wesentliches Instrument zur Steuerung der Dekarbonisierung (siehe Kapitel „Kosteneffizienz“), S. 19). Es geht genau darum, dort mehr zu reduzieren, wo dies für uns im Moment kostengünstiger ist. Wenn Planungssicherheit über die Einhaltung der Ziele auch in der Zukunft über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis herrscht, dann werden sich alle darauf vorbereiten und wir erreichen auch Kosteneffizienz über die Zeit hinweg (dynamische Kosteneffizienz).

Natürlich darf dies nicht zu **Lock-in-Effekten**<sup>106</sup> führen. Da wir nun aber die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen in relativ kurzer Zeit drastisch reduzieren müssen, ist diese Gefahr bei einem über alle Sektoren einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis heute nicht mehr so groß, wie es noch vor ein paar Jahren den Anschein haben konnte. Alle Sektoren werden bei der Dekarbonisierung am Ball bleiben. Entscheidend für eine ausreichende **Planungssicherheit für Investitionen** in eine fossilfreie Zukunft in **allen Sektoren** ist ein **politisch entschiedener Paris-kompatibler CO<sub>2</sub>-Emissionspfad** bzw. eine **politische Entscheidung über ein Paris-kompatibles verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget** für die EU und ein **wirksames Instrumentarium**. Ein umfassender Emissionshandel mit einem harten Cap kann genau diese Planungssicherheit liefern, wenn er glaubwürdig ist.

---

<sup>105</sup> Vgl. z. B. (FÖS, 2016).

Der Verein German Zero, der im Juni 2021 ein Gesetzespaket zur Erreichung von Klimaneutralität bis 2035 vorgelegt hatte, hat sich ebenfalls dieser Auffassung angeschlossen: „*Da die Kosten zum Umstieg auf klimaneutrale Energieträger (Vermeidungskosten) je nach Bereich sehr unterschiedlich sind, sollten getrennte Zertifikatssysteme für Energieerzeugung und Industrie, Verkehr und Wärme, Luftfahrt und Schifffahrt eingeführt werden. (...) Bei einer Integration in ein einziges System bestünde das Risiko, dass in Bereichen mit hohen Vermeidungskosten erst einmal gar nichts passiert*“ (German Zero, 2021).

An dieser Stelle wird öfter auch der bereits hohe **Staatsanteil am Benzinpreis** ins Feld geführt, der daran „schuld“ sei, dass ein CO<sub>2</sub>-Preis im Verkehrsbereich eine zu geringe Anreizwirkung hätte. Dabei wird nicht berücksichtigt, dass die Energiesteuer auf Treibstoffe im Wesentlichen die Wegekosten abdeckt und damit zu den Kosten des Autofahrens dazugehören. Hier hat der Staat dafür gesorgt (vielleicht auch noch nicht ausreichend), dass Kosten gerade nicht externalisiert werden. Wenn daraus folgt, dass ein CO<sub>2</sub>-Preis bei Benzin eine geringere prozentuale Erhöhung bedeutet als z. B. bei 1 kWh Strom, dann spiegelt dies die ganz normale Kostensituation wider. Ein Preis auf CO<sub>2</sub> bedeutet gerade nicht, dass alles gleich viel teurer wird.

Volkswirtschaftlich ist es sinnvoll, wenn CO<sub>2</sub> – unabhängig davon, wo es entsteht – in gleicher Höhe bepreist wird, damit sektorübergreifend die kosteneffizienten und innovativen Lösungen zum Zuge kommen (s. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?). Als Gegenargument könnte man anführen, dass in Bereichen, die weniger im internationalen Wettbewerb stehen bzw. in denen ein Ausweichen auf Importe weniger möglich ist, zumindest übergangsweise eine höhere CO<sub>2</sub>-Bepreisung sinnvoll sein könnte. Dies könnte z. B. für den Gebäudesektor gelten. Die relativ hohen Abgaben auf CO<sub>2</sub> in der Schweiz und in Schweden sind Beispiele hierfür. Dagegen spricht, dass damit das Grundprinzip der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei uns Bürgern weniger verstanden und damit das langfristige Potenzial einer umfassenden CO<sub>2</sub>-Bepreisung aufgrund mangelnder Akzeptanz aufs Spiel gesetzt wird.

<sup>106</sup> Ein Lock-in-Effekt kann entstehen, wenn heute in Technologie oder Strukturen investiert wird, die nicht zur Klimaneutralität passen. Wenn z. B. heute noch ein neues Stahlwerk auf der Basis der Verwendung von Koks gebaut wird, dann werden die Betreiber auch bei einem steigenden CO<sub>2</sub>-Preis dieses Stahlwerk relativ lange nutzen, da die Investitionskosten bei der Entscheidung des Weiterbetriebs keine Rolle mehr spielen (Fachterminus: sunk costs). Das Gleiche gilt im Prinzip bei dem Neubau eines Gebäudes, einer anstehenden energetischen Sanierung oder dem Kauf eines Fahrzeuges. Für bestimmte industrielle Prozesse, die besonders lange Investitionszyklen haben und besonders im internationalen Wettbewerb stehen, könnte die Gefahr für einen Lock-in-Effekt besonders groß sein (siehe Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 84).

Folgend ein Auszug aus einem [Interview](#) des Tagesspiegel-Background vom 18.01.2021 mit dem damaligen<sup>107</sup> Staatssekretär des Bundesumweltministeriums, Jochen Flasbarth, auch zum Thema „Ausweitung ETS“, das die Denkweise der Politik deutlich macht:

**«Verliert die deutsche Klimapolitik an Bedeutung?»**

*Die deutsche Klimapolitik wird in Zukunft sehr viel europäischer geprägt sein und das ist auch richtig so. Das neue EU-Klimaziel lässt sich zu großen Teilen mit europaweiten Instrumenten umsetzen. Wenn zum Beispiel die CO<sub>2</sub>-Flottengrenzwerte für PKW in der EU erhöht werden oder die Zertifikate im europäischen Emissionshandel ETS verknüpft werden, wird das unseren Fahrzeugbestand und unseren Energiemix zwangsläufig verändern. Diese Instrumente erfordern keine Anpassung der nationalen Gesetzgebung. Aber sie erfordern eine Bundesregierung, die in Brüssel aufgeweckt und engagiert für robuste Klimaschutzregulierungen eintritt. Das wird uns in diesem Jahr intensiv beschäftigen. Eine weitere große Frage ist dabei: Wird es einen zweiten europäischen CO<sub>2</sub>-Preis geben?*

**Sie meinen damit einen gesonderten EU-Zertifikatehandel für die Sektoren Gebäude und Transport. Wären Sie dafür?**

*Ja, ich glaube, dass es wichtig ist, das Emissionshandelssystem für die Industrie und den Energiesektor von Mobilität und Gebäuden getrennt zu halten, jedenfalls auf absehbare Zeit. Die Grenzvermeidungskosten sind einfach so unterschiedlich, dass ein gemeinsamer Preis zu Verwerfungen führen würde.*

**Damit sagen Sie, dass sich gegen die Interessen der Industrie keine erfolgreiche Klimapolitik machen lässt.**

*Im Kern ja, denn die Interessen der Industrie sind ja – jedenfalls an diesem Punkt – berechtigt. Das Ergebnis eines sofortigen gemeinsamen Emissionshandelssystems über alle Sektoren hinweg wären Strukturbrüche in der Industrie auf der einen Seite und Stillstand bei Verkehr und Gebäuden auf der anderen.*

**Staatssekretär Flasbarth als Advokat der Industrie: Nicht, dass Sie deren Interessen generell missachten, aber diese Fürsorge überrascht uns dann doch.**

*Wenn verstärkter Klimaschutz fast ausschließlich zulasten der Sektoren Industrie und Energie geht, verlangsamen wir den Transformationsprozess in den Bereichen Verkehr und Gebäude. Einen solchen Zeitverlust können wir uns nicht erlauben. Das andere Argument ist, und das halte ich für mindestens so wichtig: Wenn es einen großen ETS gäbe, dessen Last voll auf der Industrie liegt, dann würden wir diese Industrie im internationalen Wettbewerb auch noch stärker schützen müssen. Dafür würde das bisherige System der kostenlosen Zuteilungen nicht mehr ausreichen. Dann bräuchte es ziemlich starke Grenzausgleichsmechanismen. Und die halte ich für ein Land wie Deutschland industrielpolitisch für toxisch. Wir dürfen keine grünen Zäune hochziehen. Deshalb gehöre ich zu den Skeptikern jedenfalls von zu schnellen und zu weitreichenden Grenzausgleichsmechanismen. Sie haben ein unglaubliches Potenzial, die internationale Kooperation zu stören.*

**Nur, wenn der Rest der Welt beim Klimaschutz nicht mitzieht. In den USA unter Joe Biden und sogar in China, das bis 2060 CO<sub>2</sub>-neutral werden will, zeichnet sich doch längst eine Kehrtwende ab.**

*Wir haben bereits intensive Gespräche mit amerikanischen Denkfabriken gehabt und sehen ein deutliches Interesse von Joe Biden und seinem Team, beim Thema CO<sub>2</sub>-Zölle zusammenzuarbeiten. Das ist natürlich eine große Veränderung im Vergleich zur bisherigen US-Regierung. Der andere große Partner ist China, aber die sehen das Thema bei weitem nicht so positiv. Auch, wenn die jüngsten Ankündigungen sehr positiv sind: Wir dürfen uns nicht der Illusion hingeben, starker Klimaschutz wäre dort sofort möglich und von allen gewünscht. Und man darf nicht Länder wie Indien vergessen, die noch lange nicht so weit sind und Probleme für ihr Wachstum fürchten. Dort fürchtet man, dass wir deren wirtschaftliche Entwicklung stören könnten.»*

**Diskussion der Argumente:**

Herr Flasbarth hatte recht, wenn er darauf hinwies, dass ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis über alle Sektoren, der zur Einhaltung unserer Reduktionsziele führt, **bestimmte industrielle Prozesse** (wie

---

<sup>107</sup> Herr Flasbarth ist heute (Stand 8/2025) wieder Staatssekretär im Umweltministerium.

die Stahlerzeugung), die besonders im internationalen Wettbewerb stehen, sehr schnell in große Bedrängnis bringen kann (Gefahr: Carbon Leakage). Die Schlussfolgerung daraus, auf einen sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis zu verzichten, ist aber problematisch, da damit auch auf dessen großen ökonomischen Vorteile verzichtet wird. Zielführender könnte es sein, für diese industriellen Prozesse gesonderte zusätzliche Maßnahmen (neben der kostenlosen Zuteilung von Zertifikaten im ETS bzw. einem Grenzausgleich) zu ergreifen (siehe dazu auch Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 83).

Das Argument von Herrn Flasbarth könnte sich auch darauf beziehen, dass er davon ausgeht, dass die gesamte Wirtschaft durch steigende Strompreise zu stark beeinträchtigt würde und es daher sinnvoller sei, die Dekarbonisierung der Bereiche Wärme und Mobilität zu forcieren, wenn sich daraus eine geringere Beeinträchtigung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ergäbe.<sup>108</sup> Hohen Strompreisen im internationalen Vergleich konnte man jedoch auch entgegenwirken, indem man Effizienzpotenziale im Strommarkt hebt (z. B. Freileitungen statt Erdverkabelung, Smart-Meter-Rollout beschleunigen, Hindernisse für virtuelle Kraftwerke beseitigen).<sup>109</sup> Für besonders stromintensive Prozesse gibt es zudem mit der Strompreiskompensation bereits einen Schutzmechanismus.

Denkbar ist auch ein **einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz** in der EU, der für alle Unternehmen angewendet wird (siehe Box 14, S. 162).

**Unterschiedliche Grenzvermeidungskosten** sind grundsätzlich der Grund dafür, warum ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis Kosteneffizienzvorteile bringt.<sup>110</sup> Zu den Verwerfungen, die Herr Flasbarth ansprach, zählte wohl auch, dass aus damaliger Sicht mit einem sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis der mühsam errungene ordnungsrechtliche Kohleausstieg in Deutschland marktgetrieben viel schneller vorstatten gehen würde. Das ist sicher ein Problem; insbesondere für die Braunkohlereviere. Dabei ist aber auch zu bedenken, dass (1) der Verzicht auf volkswirtschaftliche Kosteneffizienzvorteile unsere gesamte Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigt und dass (2) ein zu stark forciert Dekarbonisierungsprozess in der Mobilität auch dort zu Verwerfungen z. B. in der Automobilindustrie führen kann.

Aus damaliger Sicht schien es so, dass mit einem einheitlichen zielorientierten CO<sub>2</sub>-Preis die Dekarbonisierung der Stromerzeugung etwas schneller und die Dekarbonisierung bei Wärme und Mobilität etwas langsamer umgesetzt worden wäre. Aber wäre dies aus damaliger Sicht nicht letztendlich auch klimapolitisch sinnvoll gewesen? Von einem daraus folgenden „*Stillstand bei Verkehr und Gebäuden*“ zu sprechen, ist bei den massiven Reduktionen unserer CO<sub>2</sub>-Emissionen, von denen wir insgesamt stehen, wenig realistisch. Wichtig wäre jetzt (Stand 8/2025) nach der Anhebung des EU-Ziels für 2030 auf –55 %, zügig über notwendige weitere Zwischenziele für 2035 und 2040 zu entscheiden, um ein Paris-kompatibles verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget für die EU einzuhalten (vgl. Sargl, et al., 2025a).<sup>111</sup> Spätestens wenn diese Ziele klar sind und instrumentell glaubwürdig unterlegt werden, gibt es keine Gefahr mehr für einen „*Stillstand bei Verkehr und Gebäuden*“ durch einen sektorübergreifenden einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis (s. a. Abbildung 3: Emissionspfad (Cap) EU-ETS 2).

---

<sup>108</sup> Wenn bei zwei getrennten ETS der Autofahrer für CO<sub>2</sub> mehr bezahlt als ein Kohlekraftwerksbetreiber, könnte das auch eine interessante politische Diskussion ergeben.

<sup>109</sup> S. a. Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0, S. 183.

<sup>110</sup> S. a. Box 5: Rigitte Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?, S. 142.

<sup>111</sup> Ein hilfreiches Werkzeug, um die notwendigen weiteren Zwischenziele zu bestimmen, kann unsere Webanwendung für die EU sein: <http://eu.climate-calculator.info> bzw. unsere detaillierteren Excel-Tools (Wolfsteiner & Wittmann, 2025a) und (Wolfsteiner & Wittmann, 2025b). Siehe auch uns ausführliches Paper zu den EU-Zielen: (Sargl, et al., 2025a).

Wenn man politisch der Meinung war, dass bei einem EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen, der mit einem Paris-kompatiblen Emissionspfad unterlegt ist, die Dekarbonisierung der Stromerzeugung aus strukturpolitischer Sicht für unsere Braunkohlereviere oder z. B. für Polen zu schnell gehen würde, dann hätte man über eine teilweise kostenlose Zuteilung von Zertifikaten an Kraftwerke in strukturschwachen Gebieten sprechen können, die kontinuierlich abgebaut wird. Damit hätte sich auch der Druck auf den Verkehrs- und Gebäudesektor erhöht (was offenbar von vielen gewünscht war).

### Sind Bürger zu „unvernünftig“?

Gegen die Wirksamkeit einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrssektor wird auch argumentiert, dass die Investitionsentscheidung für einen Privat-Pkw in den Händen der Bürger läge und diese zukünftige Preisentwicklungen zu wenig berücksichtigen würden.<sup>112</sup> Mit Flottengrenzwerten<sup>113</sup> würden dagegen die Unternehmen zu Innovationen gezwungen. Außerdem würde eine sukzessive Anhebung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe von den Bürgern besser wahrgenommen als ein schwankender Zertifikatepreis im Emissionshandel.

Gegenrede: Mit der Einführung eines EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen würde eine breite gesellschaftliche Diskussion stattfinden. Dabei würde es „wilde“ Spekulationen über zukünftige CO<sub>2</sub>-Preise geben. Damit würden die Bürger sehr wohl mitbekommen, dass sie die Benzinpreisentwicklung in den nächsten Jahren im Auge behalten müssen. Aber noch wichtiger: Für die Vorgaben der Unternehmensführungen an ihre Entwicklungsabteilungen und die Produktionsplanung ist die Benzinpreisentwicklung in der Zukunft sehr wohl ausschlaggebend.<sup>114</sup> Entscheidend für Planungssicherheit für Investitionen in eine fossilfreie Zukunft ist, dass alle Wirtschaftsakteure von **wirk-samen** CO<sub>2</sub>-Preisen in der Zukunft ausgehen können. Also von CO<sub>2</sub>-Preisen, die dafür sorgen, dass wir unsere Reduktionsziele einhalten (whatever it takes). Auf dieser Basis kann dann jeder sein Geschäftsmodell überprüfen, ob es noch zukunftsfähig ist. Vorsicht ist geboten, wenn Unternehmen nach Planungssicherheit über die Höhe von CO<sub>2</sub>-Preisen oder einem festen Termin für z. B. ein Verbrenner-Verbot rufen. Das ist aus betriebswirtschaftlicher Sicht nachvollziehbar. Gesamtgesellschaftlich ist wichtiger, dass Planungssicherheit über die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele herrscht. Schwankende Preise, die auf Veränderungen reagieren, sind ein Kernelement einer funktionierenden Marktwirtschaft.

### Wie ist Lage heute

In 2022 schwankte der Preis im EU-ETS 1 zwischen 65 € und fast 100 €.<sup>115</sup> Gründe für den starken Anstieg waren neben dem Krieg in der Ukraine die Anhebung des EU-Ziels für 2030 und dass die Marktteilnehmer aufgrund des „Fit-for-55-Pakets“<sup>116</sup> der EU die Klimapolitik für glaubwürdiger hielten. Jetzt könnte man wieder wild spekulieren, ob ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis über oder unter dem heutigen Preis im EU-ETS 1 liegen würde.<sup>117</sup> Darüber zu spekulieren, bringt uns aber nicht weiter. Wir sollten den Mut entwickeln, den CO<sub>2</sub>-Preis zu akzeptieren, der für die Einhaltung unseres CO<sub>2</sub>-Gesamtziels in der EU notwendig ist. Das Mehr an Kosteneffizienz in der Klimapolitik in der EU wäre in der derzeitigen geopolitischen Lage (Stand 8/2025) äußerst hilfreich.

---

<sup>112</sup> Analog wird auch bei Heizungen argumentiert (siehe Diskus zum „Heizungsgesetz“ (GEG) 2023).

<sup>113</sup> S. a. Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte, S. 168.

<sup>114</sup> S. a. Box 17: Mythen Automobilindustrie, S. 169.

<sup>115</sup> Hier finden Sie den aktuellen Preis: <https://www.eex.com/de/marktdaten/umweltprodukte/spot>.

<sup>116</sup> S. a. Kapitel „Politische Entscheidungen auf EU-Ebene“, S. 98.

<sup>117</sup> Vgl. (MCC, 2023).

Gerade auch die europäische Zivilgesellschaft sollte sich der klimapolitischen Wirkmächtigkeit dieses Ansatzes mehr bewusst werden.

### **Zu 3.: Spekulanten könnten für zu hohe CO<sub>2</sub>-Preise sorgen<sup>118</sup>**

Es wird die Sorge vorgetragen, dass Spekulanten einen ETS vermehrt als Spekulationsobjekt entdecken könnten, sich mit Zertifikaten eindecken, um sie später mit einem hohen Gewinn wieder verkaufen zu können. Dies könnte einerseits schnell zu stark steigenden Zertifikatepreise führen, die die Wirtschaft abwürgen, und könnte andererseits die Planungssicherheit für Investitionen in fossilfreie Alternativen beeinträchtigen, wenn die Spekulanten die Zertifikate dann später wieder auf den Markt werfen und die Preise dann fallen.

Als erstes kann man sagen, wenn Spekulanten Emissionszertifikate im großen Umfang kaufen, dann wäre das ein gutes Zeichen dafür, dass sie die Klimapolitik für glaubwürdig halten. Zweitens würde sich das Problem mit großer Wahrscheinlichkeit selbst regulieren. Die Zertifikatemenge ist gedeckelt. Wenn jetzt plötzlich eine große zusätzliche Nachfrage auftritt, würden die Zertifikatepreise explodieren und das Spekulieren würde sich bald nicht mehr lohnen, weil die Zertifikate zu teuer würden. Auch würden Spekulanten wohl antizipieren, dass ein zu hoher Zertifikatepreis die Wirtschaft schwächt und es daher unwahrscheinlicher wird, dass sie später die Zertifikate wieder mit Gewinn verkaufen könnten (eine schwächere Wirtschaft hat geringere Emissionen).

Aufgrund des Niedrigzinsumfeldes in der Vergangenheit suchten Anleger verzweifelt nach gewinnbringenden Anlagemöglichkeiten. Die völlig überbewerteten Aktien- und Immobilienwerte und die zeitweisen Negativzinsen für z. B. deutsche Staatsanleihen legten davon Zeugnis ab. Auch wenn sich das Zinsniveau mittlerweile erhöht hat, bleibt es sinnvoll, sich auf mögliche Spekulationsblasen vorzubereiten und sich frühzeitig über Instrumente zu deren Eindämmung Gedanken zu machen.

Wer jetzt bei der Einführung eines ETS auf EU-Ebene für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen die Gefahren von Spekulationsblasen jedoch überbetont, der müsste eigentlich konsequenterweise für die Abschaffung der Finanzmärkte eintreten, die bekannterweise immer wieder große Probleme hervorrufen. Das fordert natürlich niemand ernsthaft, weil die Vorteile die Risiken weitaus überwiegen (und diese Vorteile brauchen wir jetzt auch dringend bei der Dekarbonisierung). Aber natürlich müssen Finanzmärkte reguliert und diese Regulierung muss auch ständig nachjustiert werden. Das gilt auch für einen ETS.

### **Zu 4.: Die Einführung eines umfassenden ETS dauere zu lange**

Wenn der politische Wille da ist, könnte ein umfassender ETS auf EU-Ebene organisatorisch wohl sehr schnell eingeführt werden. Ein solcher ETS als Downstream-Ansatz<sup>119</sup> ist kein Hexenwerk, insbesondere da Deutschland mit dem nationalen Emissionshandel (nEHS) ihn bereits teilweise umgesetzt hat und dieser auch für den EU-ETS 2 geplant ist.

Sobald politisch klar wäre, dass ein solcher ETS kommt, würde er schon Wirkung entfalten, da damit den Wirtschaftsakteuren klar wäre, dass jetzt beim Klimaschutz wirklich ernst gemacht wird. Natürlich kann und sollten parallel andere Ansätze wie die Flottengrenzwerte weiter entwickelt werden. Die Frage, ob das Rückfahren anderer Instrumente sinnvoll ist, kann erst angegangen

---

<sup>118</sup> Michael Pahle, Leiter Arbeitsgruppe Klima- und Energiepolitik, Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, hat die grundsätzliche Problematik in einem Standpunkt im Tagesspiegel Background beschrieben (vgl. Pahle, 2021). Ausführlich diskutiert und Lösungsvorschläge werden unterbreitet unter (Quemin & Pahle, 2021) und (Hacker, 2021).

<sup>119</sup> Siehe Fußnote 71.

werden, wenn ein umfassender und wirksamer ETS etabliert ist auf der Basis einer [breiten Akzeptanz](#) bei uns Bürgern.

Sehr hilfreich für eine schnelle Einführung eines umfassenden ETS wäre, wenn die europäische Zivilgesellschaft einen entsprechenden politischen Druck aufbauen und z. B. dafür auch auf die Straße gehen würde. Danach sieht es im Moment leider nicht aus. Es wird sich zeigen, ob die Politik allein die Kraft dazu findet.

### **Zu 5.: Die Emissionsziele reichen noch nicht**

Man kann mit guten Gründen ins Feld führen, dass die beschlossenen Reduktionsziele der EU noch keinen [angemessenen Beitrag der EU](#) an den global notwendigen Ambitionen darstellen (siehe dazu z. B. unsere Webanwendung: <http://eu.climate-calculator.info/>, (Wiegand, et al., 2021) und (Sargl, et al., 2025a)). Mit einem umfassenden ETS könnte verbunden werden, dass damit die beschlossenen Emissionsziele zementiert sind. Außerdem könnte man spekulieren, dass man über einen unaufgeräumten und undurchschaubaren Instrumentenmix am Ende höhere Reduktionen erreichen kann, als sie bisher beschlossen wurden.

Zum ersten Punkt kann man entgegen, dass im Pariser Ambitionsmechanismus weitere Nachbesserungen wohl auf der Tagesordnung bleiben werden und eine entsprechende Anpassung der Mengen im ETS weiterhin möglich ist. Beim zweiten Punkt kann man nur spekulieren. Allerdings wären die Kosten der Erreichung höherer Ziele auf diesen Weg hoch und könnten die Akzeptanz wirksamer Klimapolitik in Gefahr bringen.

#### *6.1.3.3 Resümee: Ein gemeinsamer oder zwei getrennte ETS auf EU-Ebene<sup>120</sup>*

Wie gezeigt, können viele mehr oder weniger stichhaltige Argumente gegen einen sektorübergreifenden ETS in der EU vorgebracht werden. Das entscheidende Argument für einen umfassenden ETS ist, dass wir damit unsere beschlossenen Reduktionsziele in Bezug auf CO<sub>2</sub> kosteneffizient, mit innovativen / individuell passenden Lösungen und den notwendigen Lebensstiländerungen sicher einhalten.

Ein EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen wäre die First-Best-Lösung gewesen. Der nun beschlossene EU-ETS 2 für Wärme und Verkehr ist als Übergangslösung ein großer Fortschritt.<sup>121</sup> Aber er hat das große Manko, dass die Politik völlig widersprüchliche Signale dort sendet. Einerseits wird eine Preisgrenze von 45 € ins Schaufenster gestellt und andererseits gibt es ein relativ hartes Cap. Im Moment sieht so aus, dass die meisten Akteure davon ausgehen, dass politisch die Preisobergrenze gewinnen wird und das Cap bei Bedarf weiter aufgeweicht wird.<sup>122</sup> Die so wichtige Planungssicherheit für private und öffentliche Investitionen in eine fossilfreie Zukunft geht damit verloren. Siehe die Kapitel „Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland“, S. 116, und „Welche Nachschärfungen sollten jetzt gefordert werden“, S. 102.

Natürlich kann ein umfassender ETS auch neue Probleme mit sich bringen, auf die wir uns vorbereiten sollten und auch reagieren müssen, wenn sie eintreten. Aber aus Angst vor diesen möglichen Problemen bei einer der größten Menschheitsaufgaben auf das Lösungspotenzial eines umfassenden ETS in der EU zu verzichten, könnte in der Abwägung der Chancen und Risiken fahrlässig sein. Um Greta Thunberg sinngemäß zu zitieren: Wir müssen die Erderwärmung endlich als Krise begreifen und auch wie in einer Krise handeln. Dabei müssen wir auch Mut zu einschneidenden -

<sup>120</sup> S. a. Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?

<sup>121</sup> Siehe Kapitel „Nach dem Klimapaket „Fit for 55“ der EU-Kommission“, S. 98, und Kapitel „Einigung im Trilog“, S. 100.

<sup>122</sup> Siehe Kapitel „Einigung im Trilog“, S. 100, zur Frage der Umsetzung der Preisobergrenze.

nicht vollkommen risikolosen - aber zielführenden Instrumenten haben. Ein einheitlicher EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen ist bereits politisches Langfristziel. Wir sollten diesen aber so schnell wie irgend möglich umsetzen.

## 6.2 Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in Deutschland

### 6.2.1 Übergangslösung bis zu einer EU-weiten Lösung: nEHS

Mit dem Maßnahmenpaket 2019 der Bundesregierung wurde ein nationaler Emissionshandel ([nEHS](#)) für die Bereiche Wärme<sup>123</sup> und Verkehr eingeführt.<sup>124</sup> Die dort bis einschließlich 2025 vorgesehenen [Festpreise](#) ohne Mengenbegrenzung stellen im Grunde eine CO<sub>2</sub>-Abgabe dar.<sup>125</sup> Besser wäre es gewesen, die Zertifikate - ohne eine Preisobergrenze - zu versteigern. Ab einer solchen Versteigerung hätten wir unsere Ziele laut Klimaschutzgesetz bei Wärme und Verkehr schlüssig und ergreifend eingehalten.<sup>126</sup>

Es wäre falsch gewesen, auf nationaler Ebene nur auf EU-weite oder gar globale Lösungen zu warten. Im Gegenteil: Diese werden nur kommen, wenn es starke Signale von wichtigen Playern gibt. Deshalb macht es Sinn, in **Deutschland** eine **CO<sub>2</sub>-Bepreisung** für Wärme und Verkehr einzuführen. Dabei musste es das Ziel sein, dass eine solche Übergangslösung in einer EU-weiten Lösung für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen aufgeht. Mit der Einführung des EU-ETS 2 wurde dazu ein wichtiger Schritt getan.

### 6.2.2 Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen

Deutschland hat ambitioniertere Ziele als die EU als Ganzes. Wenn es bei nationalen Zielen innerhalb der EU bleibt,<sup>127</sup> stellt sich daher die Frage, ob Deutschland höhere CO<sub>2</sub>-Preise braucht, als sie sich in den EU-Emissionshandelssystemen ergeben, um seine Ziele kosteneffizient und sicher zu erreichen. Dazu sollen folgend Vorschläge gemacht werden.

**Kostenausgleich:** Bei den folgenden Vorschlägen würden Unternehmen die Kosten aus dem jeweiligen EU-ETS erstattet bekommen, wenn diese niedriger liegen als der nationale CO<sub>2</sub>-Preis (was der Regelfall sein dürfte). Liegen die Kosten im jeweiligen EU-ETS höher, bekämen die Unternehmen die Kosten aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preis erstattet. So wird eine Doppelbelastung verhindert. Der nationale CO<sub>2</sub>-Preis würde in den EU-Emissionshandelssystemen damit wie ein Mindestpreis wirken.

**Anmerkung:** Zusätzliche Maßnahmen, um die ehrgeizigeren nationalen Ziele einzuhalten, führen grundsätzlich zu einer Art Wasserbetteffekt innerhalb der EU. Diesen kann vielleicht als

---

<sup>123</sup> Der nEHS umfasst nicht nur den Gebäudesektor, sondern auch Prozesswärme in der Produktion, die nicht dem EU-ETS 1 unterliegt.

<sup>124</sup> S. a. Kapitel „Nach dem Klimapaket 2019 der Bundesregierung“, S. 106 und Box 6: Übersicht bestehende CO<sub>2</sub>-Bepreisungen in Deutschland und in der EU.

<sup>125</sup> Siehe Fußnote 73 zur möglichen Verfassungswidrigkeit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe. Eine nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe als zusätzliche Komponente in der bestehenden Energiesteuer wäre dagegen rechtlich problemlos einföhrbar gewesen. Falls die Festpreise im nEHS vom Verfassungsgericht verworfen werden sollten, könnte man daher schnell auf eine CO<sub>2</sub>-Komponente in der Energiesteuer umschwenken. Allerdings kann es sein, dass bereits gezahlte Festpreise zurückerstattet werden müssen.

Wir haben die nicht so ganz glückliche Situation, dass für Teile des rechten politischen Lagers eine CO<sub>2</sub>-Abgabe keine Planwirtschaft ist und für Teile des linken politischen Lagers der Emissionshandel ein Ausbund an Neoliberalismus darstellt. Beide Lager liegen falsch. In beiden politischen Lagern ist jedoch Bewegung zu beobachten, die Hoffnung macht.

<sup>126</sup> Siehe Fußnote 230 zum Übergang nEHS zum EU-ETS 2.

<sup>127</sup> S. a. Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?, S. 157.

**solidarischen Wasserbeteffekt** gesehen werden, da sich Deutschland aufgrund seiner Wirtschaftskraft ambitioniertere Ziele gesetzt hat.

### 6.2.2.1 EU-ETS 2

Mit der Einführung des EU-ETS 2 stellt sich die Frage, wie es auf nationaler Ebene weitergehen soll [vgl. (Pahle, et al., 2022), (Agora Energiewende und Agora Verkehrswende, 2023), (Pahle, 2024)]. Aufgrund der [EU-Lastenteilung](#) (Effort Sharing Regulation, ESR) hat Deutschland verbindliche ambitioniertere Ziele als die EU als Gesamtheit. Wollen wir auch nach der Einführung des EU-ETS 2 in Deutschland CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe, sodass wir unsere nationalen Ziele in diesen Bereichen einhalten, dann gibt es dafür zwei Optionen:

- Parallel zum EU-ETS 2 den nEHS beibehalten

Unternehmen, die in Deutschland fossile Brennstoffe in den Verkehr bringen wollen, müssten dann entsprechende Zertifikate aus dem EU-ETS 2 und aus dem nEHS vorweisen (s. o. zum **Kostenausgleich**). Die beiden ETS-Systeme würden damit sicherstellen, dass sowohl die EU-Ziele als auch die nationalen Ziele eingehalten werden.

- Nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe als Mindestpreis im EU-ETS 2

Deutschland könnte im Rahmen des EU-ETS 2 einen nationalen Mindestpreis als CO<sub>2</sub>-Abgabe einführen, der sich an der Einhaltung der nationalen Ziele orientiert (s. o. zum **Kostenausgleich**). Wobei dies mit politisch festgelegten CO<sub>2</sub>-Preisen nur in einer Annäherung möglich ist. Der sich in 2026 ergebende Preis, in der immer noch vorgesehenen Versteigerungsphase (Stand: 8/2025), könnten einen Hinweis geben für einen sinnvollen Startwert.

### 6.2.2.2 Nationaler Mindestpreis EU-ETS 1

Auch im EU-ETS 1 hat sich Deutschland ehrgeizigere Ziele gesetzt als die EU als Ganzes. Im Wesentlichen sollen diese ehrgeizigeren Ziele bei der Stromerzeugung derzeit über das EEG erreicht werden. Ein nationaler Mindestpreis im ETS 1, dessen Höhe sich an den nationalen Zielen orientiert (s. o. zum **Kostenausgleich**), würde die Kosteneffizienz bei der Einhaltung der Ziele erhöhen und durch das Sinken der EEG-Differenzkosten<sup>128</sup> ergäben sich mehr haushälterische Spielräume für eine Klimadividende.

### 6.2.2.3 Sektorübergreifender nationaler Emissionshandel

Denkbar wäre auch ein paralleler nationaler Emissionshandel, der sektorübergreifend die Bereiche des EU-ETS 1 und des EU-ETS 2 abdeckt bzw. die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen mit einer gemeinsamen Emissionsobergrenze (Cap). Auch der in diesem nationalen ETS sich ergebende CO<sub>2</sub>-Preis würde wie ein nationaler Mindestpreis wirken (s. o. zum **Kostenausgleich**). Ein solcher Emissionshandel könnte damit eine Vorstufe sein für einen sektorübergreifenden EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen in der Zukunft.

Ein nationales Cap, welches auch die Stromerzeugung umfasst, hätte den hilfreichen Nebeneffekt, dass früher ein Verzicht auf EEG-Einspeisevergütungen möglich wäre, da die Einhaltung unserer CO<sub>2</sub>-Ziele über den nationalen Emissionshandel gesichert wäre und sich damit auch EE-Strom im erforderlichen Ausmaß rechnen würde. Damit würden die EEG-Differenzkosten sinken, was haushälterische Spielräume für eine Klimadividenden erhöhen würde. Außerdem würde damit auch der senkende Effekt des EEG auf den Zertifikatepreis im EU-ETS 1 reduziert, sodass auch in anderen EU-Staaten mehr EE-Strom produziert würde.

Damit würden wir unser nationales Gesamtziel sektorübergreifend kosteneffizient einhalten. Allerdings könnte es sein, dass wir dabei unsere verbindlichen Ziele im Rahmen der EU-

<sup>128</sup> S. a. Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign, Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0 und Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten.

Lastenteilung (ESR) nicht einhalten, wenn wir durch diesen sektorübergreifenden nationalen Emissionshandel die Emissionen in den Bereichen, die dem EU-ETS 1 unterliegen, stärker senken als bisher geplant. Dann müssten wir im Rahmen des ESR Emissionsrechte von anderen EU-Mitgliedern kaufen, die ihre Ziele übererfüllen (was bei einem hart Cap automatisch der Fall ist). Aufgrund der immensen Vorteile durch eine kosteneffiziente Erreichung unserer Gesamtziele sollte dies verschmerzbar sein.

## 7 Einnahmeverwendung CO<sub>2</sub>-Bepreisung

### 7.1 Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld<sup>129</sup>

Wie bereits oben angesprochen, kann der CO<sub>2</sub>-Preis politisch eine heikle Angelegenheit sein. Die Proteste der „Gelbwesten“ in Frankreich haben dies z. B. bestätigt. Der Preis im bestehenden EU-Emissionshandel spielte deshalb politisch bisher nur eine geringe Rolle, weil er lange relativ niedrig war und die Auswirkung auf die eigene Stromrechnung zu indirekt ist. Mittlerweile ist der CO<sub>2</sub>-Preis deutlich höher und die Zusammenhänge werden von immer mehr Bürger verstanden. Sollte der CO<sub>2</sub>-Preis dort noch deutlicher steigen, wird auch darüber eine heiße Debatte entbrennen. Politisch gesehen sind die Preise für Sprit, Heizöl und Erdgas jedoch am problematischsten. Den Zertifikatepreis im EU-ETS 2 werden wir an der Zapfsäule und bei unserer Heizkostenabrechnung deutlich wahrnehmen. Hinter vorgehaltener Hand sagen viele Politiker: „*Wir wissen, dass wir eigentlich eine systemische Lösung mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis bräuchten. Aber die Politik hat systemische Lösungen im Moment nicht im Kreuz*“. Oder: „*Wir haben Angst vor einer Abzockedebatte; wir haben Angst vor der BILD-Zeitung*“.

Hier kann ein Lösungsansatz helfen, der in den letzten Jahren auch immer breiter diskutiert wurde: Alle Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Versteigerungserlöse beim Emissionshandel bzw. Einnahmen bei einer CO<sub>2</sub>-Abgabe) könnten zu 100 % – pro Kopf in gleicher Höhe – in Form einer Klimadividende<sup>130</sup> wieder an uns Bürger ausgeschüttet werden [vgl. bspw. (Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2022), (Greenpeace/FÖS, 2024)].<sup>131</sup> In 2025 wären dies rund 250 € gewesen.

Mit dem [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz (siehe Abbildung 6 unten) kann das Zusammenspiel einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit einer vollständigen Klimadividende nachvollzogen werden. Anhand von typischen Verbrauchsprofilen wird die Wirkung auf

<sup>129</sup> Zur **verwaltungstechnischen Umsetzung** einer Klimadividende / eines Klimageldes siehe Box 29, S. 199, und insbesondere [dieses](#) separate Papier: (Wolfsteiner, 2025f), das zudem auf die Finanzierung eingeht.

<sup>130</sup> Andere Begriffe, die dafür verwendet werden, sind z. B.: Ökobonus, Klimaprämie, Energiegeld. Im Ampel-Koalitionsvertrag wurde der Begriff **Klimageld** verwendet (vgl. Wolfsteiner, 2022). S. a. Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich.

Die Klimadividende ergibt sich mit folgender Formel:

$$\text{Klimadividende} = \frac{\text{Einnahmen CO}_2\text{-Bepreisung}}{\text{Anzahl der Bürger}} = \frac{\text{CO}_2\text{-Preis je t} * \text{Emissionen in t}}{\text{Anzahl der Bürger}}$$

$$= \text{CO}_2\text{-Preis je t} * \text{Pro-Kopf-Emissionen in t} = \text{z. B. } 55 \text{ €} * 10 \text{ t} = 550 \text{ €}$$

<sup>131</sup> Gibt es **rechtliche Hürden** für eine **Klimadividende**? Die Rückverteilung der Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Abgabe, die als Steuer ausgestaltet ist, könnte dem Nonaffektions- bzw. Gesamtdeckungsprinzip entgegenstehen: „*Alle Einnahmen dienen grundsätzlich als Deckungsmittel für alle Ausgaben. Auf die Verwendung für bestimmte Zwecke dürfen Einnahmen – im Ausnahmefall – nur beschränkt werden, soweit dies durch Gesetz vorgeschrieben oder im Haushaltspunkt (durch Haushaltsvermerk) zugelassen ist. Der Grundsatz der Gesamtdeckung soll verhindern, dass Ausgaben nur aus dem Grunde geleistet werden, um zweckgebundene Einnahmen einer Verwendung zuzuführen oder aber umgekehrt, dass Ausgaben ggf. noch nicht geleistet werden können, weil die für diesen Zweck bestimmten Einnahmen noch nicht eingegangen sind. Die Bedeutung des Gesamtdeckungsprinzips liegt aber vor allem darin, die Flexibilität der Haushaltswirtschaft zu sichern und die Gestaltungsfreiheit des Haushaltsgesetzgebers zur Bestimmung der Verwendung der Haushaltseinnahmen und zur Setzung politischer Prioritäten zu gewährleisten*“ (Bundesministerium der Finanzen, 2015, p. 10).

§ 7 des Haushaltsgrundsätzgesetzes (HGrG) und § 8 Bundeshaushaltsgesetzordnung (BHO) sehen jedoch Ausnahmen vom Gesamtdeckungsprinzip vor.

Eine Ausgestaltung als [Sonderabgabe](#) (außersteuerliche Abgabe) scheint rechtlich derzeit aufgrund der strengen Auflagen für die Mittelverwendung in Verbindung mit der hier vorgeschlagenen Klimadividende nicht möglich (FÖS, 2014, p. 31).

unterschiedliche Haushaltstypen gezeigt.<sup>132</sup> Es kann auch der eigene CO<sub>2</sub>-Fußabdruck überschlagen und damit die persönliche Bilanz gezeigt werden. Wichtiger ist: Der Rechner fördert das Verständnis, wie eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit Klimadividende funktioniert. Es geht in diesem Rechner nicht darum, den eigenen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck zu optimieren, sondern das Verständnis für die jetzt notwendige **politische Rahmensetzung** durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis mit vollständiger Klimadividende zu fördern.

Ein [Factsheet](#) des Forums Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) zeigt (siehe Abbildung 4), dass erst das 7. Dezil unter dem Strich bei einem vollständigen Klimageld belastet würde und Geringverdiener im Durchschnitt deutlich profitieren (vgl. Bürgerlobby Klimaschutz (FÖS), 2025). Damit würden rund 60 % der Haushalte unter dem Strich entlastet.

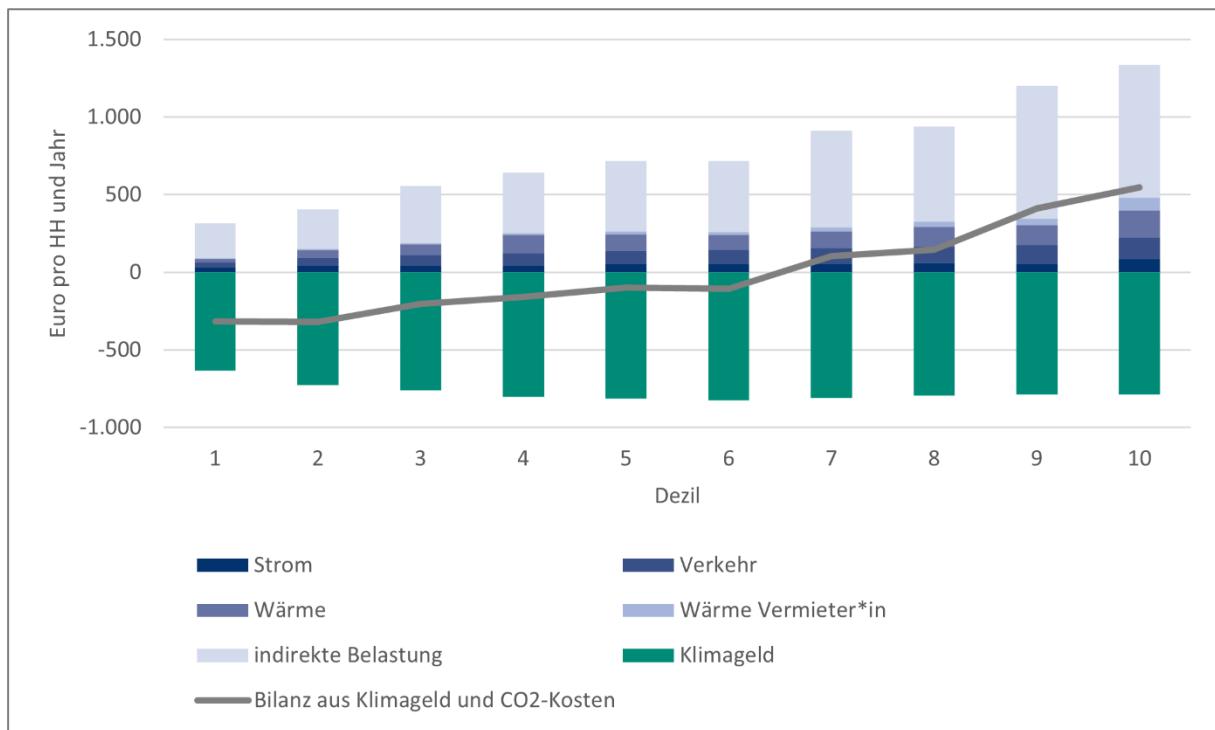


Abbildung 4: Verteilungswirkungen eines umfassenden Klimagelds<sup>133</sup>

<sup>132</sup> Im „Datenmanager“ des [CO<sub>2</sub>-Preis-Rechners](#) sind auch Beispielprofile hinterlegt, die verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende identifizieren (s. a. Kapitel „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“, S. 73).

<sup>133</sup> Quelle: (Bürgerlobby Klimaschutz (FÖS), 2025). In dieser Darstellung werden alle Haushalten aufsteigend mit ihrem Haushaltseinkommen erfasst. Das 1. Dezil umfasst damit 10 % der ärmsten Haushalte. Die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Kosten (positive Werte) und das durchschnittliche Klimageld (negative Werte) je Haushalt und Dezil decken sowohl den bestehenden EU-Emissionshandel (EU-ETS 1) als auch den nationalen Emissionshandel (nEHS) ab. Das durchschnittliche Klimageld je Haushalt variiert, da die durchschnittliche Anzahl der Personen je Haushalt in den Dezilen unterschiedlich ist. Ein negativer Bilanzwert bedeutet, dass der Durchschnittshaushalt im Dezil entsprechend profitiert (Klimageld ist höher als die CO<sub>2</sub>-Kosten).

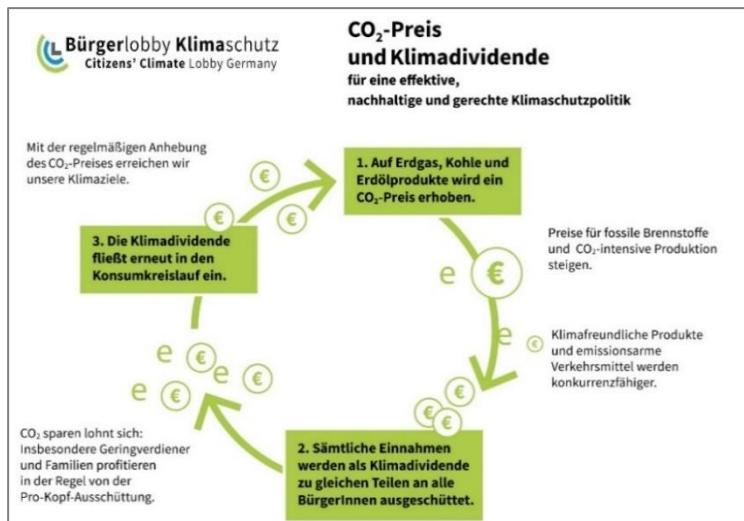


Abbildung 5: Regel- und Geldkreislauf CO<sub>2</sub>-Preis mit Klimadividende<sup>134</sup>

### Eine solche vollständige Klimadividende hätte folgende Vorteile:

- Einer „**Abzockedebatte**“ wäre vom Grunde her der Boden entzogen. Die Bürger verstehen, dass es nicht um Einnahmen für den Staat geht, sondern um die wirksame Bepreisung von CO<sub>2</sub>, um das Verursacherprinzip umzusetzen und die CO<sub>2</sub>-Emissionen effektiv zu senken.
- Eine Klimadividende atmet **Gerechtigkeit**. Das, was global als Ziel diskutiert wird, nämlich „one human – one emission right“, würde in Deutschland/EU damit umgesetzt. Bei einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung spiegelt sich der verbliebene CO<sub>2</sub>-Fußabdruck in den Endpreisen aller Produkte wider. Wer bei seinem Lebensstil einen durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck (der im Zeitablauf sinkt) aufweist, kann sich diesen theoretisch auch weiter leisten. Damit hat jeder Bürger das gleiche „Emissionsrecht“. Der Durchschnittsbürger würde durch den CO<sub>2</sub>-Preis an sich nicht belastet. Aber auch dieser Durchschnittsbürger hat den Anreiz, seinen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck zu verringern, da er durch einen kleineren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck Geld sparen kann. Durch die richtige Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises halten wir unser Gesamtreduktionsziel ein.
- Die Klimadividende ist **sozial**: Besonders Familien und Geringverdiener würden von der Pro-Kopf-Rückverteilung in aller Regel deutlich profitieren. Geringverdiener geben zwar prozentual von ihrem Einkommen mehr für Energie aus, ihre Pro-Kopf-Emissionen liegen aber weit unter dem Durchschnitt (vgl. Gründinger, et al., 2021). Allerdings muss es für wenige verbleibende soziale Härtefälle zusätzliche zielgenaue Hilfen geben. Diese Hilfen werden umso wichtiger, wenn die durchschnittlichen Pro-Kopf-Emissionen sinken, aber einige Bürger ihre Emissionen beim Heizen oder in der Mobilität mangels finanzieller Möglichkeiten nicht senken können (siehe die Kapitel „Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf“, S. 65, und „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“, S. 72). Die soziale Pufferwirkung der Klimadividende würde allerdings schnell verloren gehen, wenn nur ein Teil der Einnahmen ausgeschüttet wird, wie dies z. B. die Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2025 vorsahen (Wolfsteiner, 2025c).

<sup>134</sup> Statt „regelmäßiger Anhebung“ wie in der Grafik genannt, wird hier von wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen in der Höhe ausgegangen, sodass die jeweiligen Emissionsziele eingehalten werden (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise). Die Denkweise eines kontinuierlich steigenden CO<sub>2</sub>-Preises stammt noch aus den 1990er-Jahren, in denen man davon ausging, dass die CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 ungefähr halbiert werden müssen. Wir haben heute eine völlig andere Situation mit einem dahinschmelzenden verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budget (siehe <http://global-paths.climate-calculator.info>) und der Notwendigkeit, die CO<sub>2</sub>-Emissionen sehr schnell auf netto-null senken zu müssen und sogar netto negative Emissionen zu realisieren.

- Werden die vollständigen Einnahmen als Klimadividende ausgeschüttet, so wirkt diese bis weit in die **Mittelschicht** hinein (s. a. Abbildung 4), insbesondere bei Familien mit Kindern. Dies ist wichtig, um wirksame CO<sub>2</sub>-Preise auf Dauer politisch durchhalten zu können. Organisierte Proteste gegen hohe CO<sub>2</sub>-Preise sind eher von der unteren Mittelschicht bis in die Mittelschicht hinein zu erwarten.
- Es entsteht ein Regel- und Geldkreislauf (siehe Abbildung 5), der **politisch nur schwer angreifbar** ist.

### Folgende Nachteile einer Pro-Kopf-Ausschüttung werden genannt:

- Einige befürchten einen Art **Reboundeffekt** durch die Klimadividende. Gerade bei Geringverdienern und Familien könnte die Klimadividende in zusätzlichen Konsum fließen oder gar in eine Flugreise nach Mallorca. Gegenargument: Wenn wir eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung haben, sinken unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen im gewünschten Ausmaß. Wenn dann in diesem Rahmen sich vielleicht Geringverdiener einmal einen Flug nach Mallorca leisten (wollen), dann sollten wir darin kein Problem sehen. Wichtig wäre natürlich, dass auch Kerosin einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegt (innereuropäische Flüge unterliegen mittlerweile dem EU-ETS 1). Aber auch ohne diese ist die Angst vor einem Reboundeffekt durch eine Klimadividende etwas seltsam. Mit dieser Argumentation müsste man z. B. alle Sozialleistungen einstellen, da diese natürlich direkt in den Konsum fließen.
- Mit den **Einnahmen** können keine **anderen Probleme** mehr gelöst werden (siehe Kapitel „Alternativen zu einer Klimadividende“).<sup>135</sup>
- „**Reiche** brauchen keine Klimadividende“.

Von einer vollständigen Klimadividende würden Geringverdiener in aller Regel massiv profitieren, finanziert durch Gutverdiener (siehe [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de)). Dass dann Reiche auch die Klimadividende bekommen, ist daher unter dem Strich eigentlich verschmerzbar.

Aber in der politischen Debatte und bei einigen Bürgern scheint dies großes Unbehagen auszulösen.

Man könnte daher darüber nachdenken, die Klimadividende einkommenssteuerpflichtig zu machen.<sup>136</sup> Dann würde bei Superreichen 45 % der Klimadividende wieder als Steuereinnahme zum Staat zurückfließen. Denkbar ist auch ein eigener Steuertarif für die Klimadividende wie sie das DIW vorschlägt. Dort könnte bei Einkommensmillionären die Klimadividende über die Einkommenssteuerklärung wieder vollständig einkassiert werden (vgl. DIW, 2024).

Mit einer Versteuerung der Klimadividende würde jedoch die Argumentation verloren gehen, dass die gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> wieder an die Bürger ausgeschüttet werden. Im Sinne der Durchsetzbarkeit und Durchhaltbarkeit von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen in der gesamten Breite der Bevölkerung sollte man daher lieber auf die Besteuerung der Klimadividende verzichten. Wenn wir breite Mehrheiten für ambitionierte CO<sub>2</sub>-Ziele erreichen wollen, müssen wir einfacher werden und nicht komplizierter.

### Wie würden die Menschen eine vollständige Klimadividende wahrnehmen ?

- Fühlen sich Geringverdiener dann tatsächlich „save“? / Wie fühlt sich der Durchschnittsbürger?

<sup>135</sup> S. a. Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsknete“ bei der Dekarbonisierung?, S. 192.

<sup>136</sup> S. a. Kapitel „Verwendung für sozial Schwache bzw. soziale Staffelung“, S. 62.

Spätestens seit der „gefühlten Inflation“ bei der Einführung des Euros wissen wir, dass es auch entscheidend ist, wie die Menschen die Situation dann empfinden. Daher stellt sich die Frage, wenn die Preise an der Tankstelle sehr sichtbar nach oben klettern und die Heizkosten spürbar steigen, ob die Menschen sich dann durch eine vollständige Klimadividende tatsächlich ausreichend kompensiert fühlen.

These: Wenn wirklich die gesamten<sup>137</sup> Einnahmen ausgeschüttet werden und es damit auch sichtbare monatliche Abschlagszahlungen auf dem Bankkonto der Bürger gibt, könnte sich eine große Mehrheit der Bürger ausreichend kompensiert fühlen und das Ganze als gerecht und gerechtfertigt einordnen.

- Unterschiede zwischen Geringverdienern

Geringverdiener wären mit einer vollständigen Klimadividende mit wenigen gut identifizierbaren Ausnahmen<sup>138</sup> im gesamten Dekarbonisierungsprozess in dem Sinne „save“, dass sie unter dem Strich entlastet werden. Allerdings gäbe es zwischen den Geringverdienern große Unterschiede je nach Lebenslage. Die Unterschiede ergebe sich daraus, inwieweit jemand auf ein Auto angewiesen ist oder noch gezwungen ist, in einem energetisch nicht sanierten Gebäude zu wohnen? Hier muss die Politik auch bei Geringverdienern dafür werben, dass diese Unterschiede ausgehalten werden müssen (wie in so vielen anderen Lebensbereichen auch).

- Wie reagiert die gut situierte Mittelschicht?

Geringverdiener und Familien würden von einer vollständigen Klimadividende in aller Regel deutlich profitieren. Die Frage ist, ob der Teil der Mittelschicht, der unter dem Strich draufzahlen muss, dies auch als gerecht empfinden wird.

These: Wir unterschätzen oft die grundsätzlich vorhandene Kooperationsbereitschaft der Menschen.<sup>139</sup> Aber diese Kooperationsbereitschaft tritt nur zu Tage, wenn die Menschen eine Situation insgesamt als gerecht empfinden. Bei einer vollständigen Klimadividende sind die Chancen dafür hoch.

---

<sup>137</sup> Dann dürfte auch vielen klar sein, dass der Durchschnittsbürger durch den CO<sub>2</sub>-Preis an sich nicht belastet ist.

<sup>138</sup> Siehe Kapitel „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“.

<sup>139</sup> [Spiegel 27.07.25](#): „Hätten Sie das gedacht? Dass es global 80 Prozent und hierzulande eine Zweidrittelmehrheit für mehr Klimaschutz gibt? Falls Sie jetzt überrascht sind, hat das seinen Grund. Die bereits zitierte »Nature Climate Change«-Studie förderte auch dieses verblüffende, aber erhellende Faktum zutage: Die Leute glauben überall: Die anderen wollen nicht. (...) Zwar wären, wie erwähnt, 69 Prozent weltweit bereit, ein Prozent ihres Haushaltseinkommens für Klimaschutz zur Verfügung zu stellen – aber wenn man danach fragt, wie das wohl die anderen sehen, schätzen die Befragten, dass nur 43 Prozent diese Frage bejahen würden. In der erst diese Woche erschienenen PACE-Studie der Universität Erfurt findet sich ein weiteres bemerkenswertes Datum, das in die gleiche Richtung weist: Wählerinnen und Wähler ausnahmslos aller im Bundestag vertretenen Parteien wünschen sich mehr Klimaschutz – und zwar jeweils von der Partei, die sie selbst gewählt haben. Das gilt, wenn auch marginal, sogar für die AfD. »Die Menschen hätten gern mehr politischen Ehrgeiz in Sachen Klimaschutz – und sehen aktuell nicht, dass er realisiert wird«, so die Autorinnen und Autoren. Auch das belegen andere Studien in ähnlicher Weise: Das Vertrauen in klimafreundliches Verhalten von Politik, Institutionen, Unternehmen und anderen Ländern sinkt, während die eigene Angst vor der Klimakrise meist eher zunimmt“ (Stöcker, 2025).

Die **Botschaft zur Klimadividende** an uns Bürger von der Politik könnte sinngemäß lauten:

*Liebe Mitbürgerinnen und Mitbürger,  
die notwendige Bepreisung von CO<sub>2</sub> müssen letztendlich Sie aus Ihrem Portemonnaie bezahlen. Da gibt es auch nichts zu beschönigen. Deshalb schütten wir auch die gesamten Einnahmen in einem pro Kopf gleichen Betrag an alle Bürger wieder aus.*

## 7.2 Klimadividende und Sozialleistungen

Insoweit **Grundsicherungs- bzw. Sozialleistungen** höhere Kosten durch die Bepreisung von CO<sub>2</sub> bereits abdecken, wäre es sinnvoll, die Klimadividende zu berücksichtigen, wenn sie eine signifikante Höhe erreicht hat.<sup>140</sup>

Beim **Wohngeld** könnte die bestehende pauschale CO<sub>2</sub>-Komponente auf die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Kosten laut Nebenkostenabrechnung umgestellt werden, die gemäß Kostenaufteilungsgesetz dort ausgewiesen werden müssen. Um soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende zu vermeiden, könnten deutlich überdurchschnittliche CO<sub>2</sub>-Kosten erstattet werden.<sup>141</sup> Diese Kompen-sation könnte zeitlich befristet werden, um einen Anreiz zu bieten, in eine energetisch bessere Wohnung umzuziehen. Je besser es uns gelingt, den derzeitigen Wohnungsmangel zu beheben, desto kürzer könnte diese Sozialleistung gewährt werden (s. a. Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen?).

Der Regelsatz beim **Bürgergeld** und bei der **Grundsicherung im Alter** könnten z. B. in Höhe von 70 % der Klimadividende gekürzt werden.<sup>142</sup> Der Prozentsatz sollte sich danach richten, wie hoch der durchschnittliche Anteil der CO<sub>2</sub>-Kosten für die allgemeine Lebensführung ohne Heizen ist. Die CO<sub>2</sub>-Kosten beim Heizen sollten weiterhin vollständig übernommen werden. Allerdings sollte es auch hier ein Anreizsystem (z. B. in Form eines Umzugskostenzuschusses) geben, in eine energetisch bessere Wohnung umzuziehen, wenn überdurchschnittliche CO<sub>2</sub>-Kosten vorliegen.

---

<sup>140</sup> Dies hätte auch den Vorteil, dass der Abstand zwischen Erwerbseinkommen und Bürgergeld größer werden würde ([Lohnabstandsgebot](#)).

<sup>141</sup> Der Verwaltungsaufwand würde sich dadurch jedoch erhöhen, da eine jährliche individuelle Abrechnung erforderlich wäre. Aufgrund des sozialen Sprengstoffs, den eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung beim Heizen innenwohnt, könnte dieser Verwaltungsaufwand gerechtfertigt sein. Vielleicht könnten Vermieter, die eine größere Anzahl von Wohnungen vermieten, verpflichtet werden, die CO<sub>2</sub>-Kosten digital dem Wohnungsamt zu übermitteln.

<sup>142</sup> Voraussetzung ist, dass in der Berechnung der Leistungen die CO<sub>2</sub>-Kosten tatsächlich zeitnah berücksichtigt werden.



## CO<sub>2</sub>-Preis- und Klimageld-Rechner der Bürgerlobby Klimaschutz

wirksamer **CO<sub>2</sub>-Preis** mit vollständiger **Klimadividende** ► Klimaziele sozial gerecht einhalten

Berechnen Sie Ihre persönliche **Bilanz** aus **CO<sub>2</sub>-Kosten** durch eine **CO<sub>2</sub>-Bepreisung** in Verbindung mit einer **Klimadividende** bzw. einem **Klimageld** und lernen Sie damit auch das wichtige Klimaschutzinstrument **wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis** besser kennen.

Eingaben können in diesen gelb hinterlegten **Eingabefeldern** getätigt werden. Hier eine **Anleitung** zum Tool. Hier wichtige **Hintergrundtexte** in dieser App als PDF.

Nutzen Sie die -Buttons für **Hintergrundinformationen** und **Hilfen** bei der Eingabe von **Daten**. Gehen Sie auf **Entdeckungsreise** - es lohnt sich.

### Beispielprofile und Datenmanagement

Beispielprofile:				
Durchschnittsbürger	Familie	Geringverdiener	Bestverdiener	
Mehr Beispielprofile laden / eigene Eingaben speichern	Daten auf Ausgangswerte zurücksetzen	PDF für aktuelles Profil erstellen		

### Ausgangsdaten

Mit welchem **CO<sub>2</sub>-Preis** je Tonne CO<sub>2</sub> soll gerechnet werden? **45 €**

Welchen **Strom** nutzen Sie bzw. wollen Sie der Berechnung zu Grunde legen? **Strommix Deutschland**

Wie viele Personen leben in Ihrem Haushalt? **4**

### Kurzinfo

Ihre Dividende	Ihre CO <sub>2</sub> -Kosten
<b>1.818 €</b>	<b>1.087 €</b>
Ihre persönliche Bilanz	
<b>731 €</b>	

### Infos zu Pro-Kopf-Emissionen:

Deutschland 2015:	<b>10,9 t</b>
Deutschland CO <sub>2</sub> -Preis 45 €:	<b>10,1 t</b>
Ihr Haushalt:	<b>6,0 t</b>

	CO <sub>2</sub> - Gehalt je Einheit	CO <sub>2</sub> - Kosten je Einheit	Einheit	Verbrauch auf 100 km	CO <sub>2</sub> - Kosten 100 km	Jahreswerte für Ihren Haushalt	Ihre CO <sub>2</sub> - Kosten pro Jahr	Ihr CO <sub>2</sub> - Fußabdruck pro Jahr	Anteil
Benzin	2,33 kg	10,49 ct	je Liter	<b>6,3 l</b>	0,66 €	<b>0 km</b>	0 €	0,0 t	0%
Diesel	2,60 kg	11,70 ct	je Liter	<b>4,1 l</b>	0,48 €	<b>25.000 km</b>	120 €	2,7 t	14%
Heizöl	2,60 kg	11,70 ct	je Liter			<b>0 Liter</b>	0 €	0,0 t	0%
Erdgas	0,20 kg	0,90 ct	je kWh			<b>20.000 kWh</b>	180 €	4,0 t	21%
Strom	0,53 kg	2,37 ct	je kWh			<b>4.000 kWh</b>	95 €	2,1 t	11%
Zwischensummen:							<b>395 €</b>	<b>8,8 t</b>	<b>47%</b>
sonstige Waren und Dienstleistungen - CO <sub>2</sub> pro Kopf (0,3,7 t):							<b>2,5 t</b> USA	450 €	10,0 t
Zwischensummen - Konsum:							<b>845 €</b>	<b>18,8 t</b>	<b>100%</b>
CO <sub>2</sub> -Emissionen Investitionsgüter - über Zuschlagssatz:							29%	243 €	5,4 t
Ihre CO <sub>2</sub> -Kosten aufgrund des von Ihnen vorgegebenen CO <sub>2</sub> -Preises von <b>45 €</b> :							<b>1.087 €</b>	<b>24,2 t</b>	

### Ihre persönlichen Ergebnisse

**1.818 €**

#### Ihre Dividende

Dies ist der Betrag, den Sie jährlich als **Klimadividende** bzw. **Klimageld** auf Ihr Konto überwiesen bekommen. Die **Klimadividende pro Kopf** beträgt **455 €**.

**1.087 €**

#### Ihre CO<sub>2</sub>-Kosten

Dies sind die **Kosten**, welche Ihnen durch Ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck und dem von Ihnen gewählten **CO<sub>2</sub>-Preis** von **45 €** maximal entstehen.

**731 €**

#### Ihre Bilanz

Das ist Ihre **Bilanz** aus **Kosten** und **Dividende**.

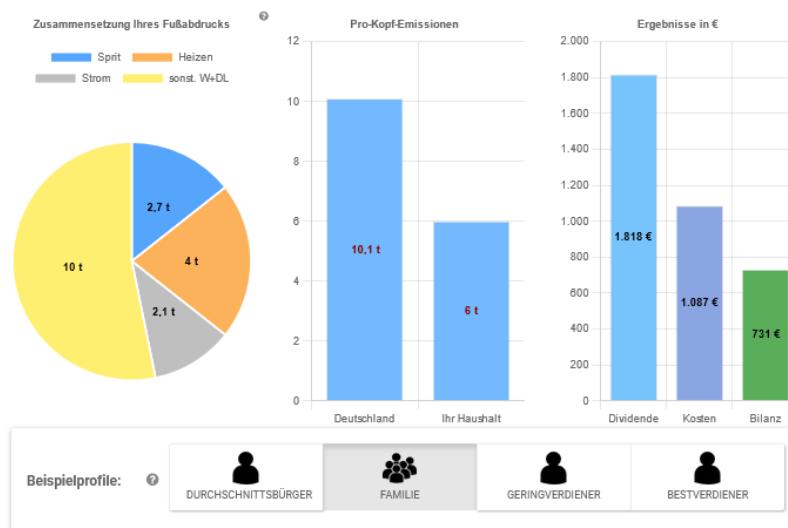


Abbildung 6: CO<sub>2</sub>-Preis-Rechner der Bürgerlobby Klimaschutz<sup>143</sup>

<sup>143</sup> Quelle: <https://www.co2-preis-rechner.de>.

## 7.3 Alternativen zu einer Klimadividende

### 7.3.1 Ökonomische Wohlfahrtsgewinne durch Senkung anderer Abgaben oder Umlagen

Aus der Ökonomie kommt das Argument (vgl. Klenert, et al., 2016), dass gesamtgesellschaftlich gesehen die Senkung anderer Steuern oder Abgaben besser sein könnte als eine Pro-Kopf-Ausschüttung, da Steuern und Abgaben i. d. R. durch „Verzerrungen“ Wohlfahrtsverluste verursachen. Durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung könnte man damit zwei Ziele<sup>144</sup> erreichen: einen positiven Wohlfahrtseffekt (geringere verzerrende Steuern und Abgaben) und kosteneffizienten Klimaschutz.

Diese Argumentation war in den 90er-Jahren noch bedenkenswert. Damals hatte man eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen bis 2050 um ca. 50 % im Blick. Es war also für eine sehr lange Zeit eine ausreichende Basis vorhanden, um Steuereinnahmen bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu erzielen. Heute stehen wir vor der Aufgabe, die CO<sub>2</sub>-Emissionen schnell sehr drastisch reduzieren zu müssen. Daher dürfte es auch in der Kommunikation mit uns Bürgern schwierig sein, zu erklären, dass eine Steuer, die ihre Basis eigentlich abschaffen will, bestehende Steuern ersetzen kann. Zudem müssen wir heute über viel höhere CO<sub>2</sub>-Preise reden, als diese in den 90er-Jahren im Raum standen. Daher sind heute die Transparenz bei der Aufkommensneutralität und das Gefühl, dass es dabei gerecht zugeht, entscheidend. Dies kann m. E. am besten eine vollständige Klimadividende leisten. Es hilft nichts, wenn etwas zwar theoretisch besser, aber in der Praxis nicht mehrheitsfähig ist. Das gilt natürlich grundsätzlich auch für eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung an sich im Vergleich zu anderen Instrumenten. Es ist letztendlich eine Frage der Einschätzung, ob eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit Klimadividende das Potenzial hat, auch politisch ein Gewinnerthema zu sein.

1998 war ein wichtiges Momentum für die rot-grüne Ökosteuer, dass die Sozialversicherungen in der Krise waren. Die Lohnnebenkosten und die Arbeitslosigkeit stiegen. Daher waren eine Erhöhung der damaligen Mineralölsteuer und die Einführung einer Stromsteuer in der SPD mehrheitsfähig, weil die Einnahmen zum größten Teil in die Rentenkasse flossen. In der Bevölkerung konnte dieses Prinzip „Umwelt teurer machen und Arbeit billiger“ aber nie wirklich verankert werden. Auch gab es bei der rot-grünen Ökosteuer keinen direkten Bezug zu Umweltproblemen. Wohl auch aus diesen Gründen konnte die Ökosteuer nach 2003 nicht durch weitere Anhebungsschritte fortgeführt werden. Es fehlte eben an der Verknüpfung mit konkreten Umweltzielen und die Rentenversicherung war stabilisiert bzw. eine noch höhere Finanzierung der Sozialversicherungen aus dem Staatshaushalt umstritten. Diese Verknüpfung mit der Stabilisierung der Sozialversicherungen war daher ein Geburtsfehler der rot-grünen Ökosteuer aus Sicht des Klimaschutzes.

---

<sup>144</sup> Fachterminus: [Doppelte Dividende](#).

### 7.3.2 Vorschläge CO<sub>2</sub>-Preis und Mittelverwendung vor Verabschiedung Klimapaket

	Verein CO <sub>2</sub> -Abgabe	DNR/FÖS	UBA/FÖS	Bürgerlobby Klimaschutz	Schultz	Bundesverband Erneuerbarer Energien (BEE)
Startwert	40 Euro	30 Euro		20 Euro	100 Euro	25 Euro
Abgabe auf	alle fossilen Brenn- und Treibstoffe; Bemessungsgrundlage: Kohlenstoffgehalt oder CO <sub>2</sub> -eq					fossile Brennstoffe in der Strom- und Wärmeerzeugung
Einnahme-verwendung I	Senkung der Stromsteuer (heute 2,05 ct/kWh, ca. 7 Mrd. Euro Steueraufkommen)		Teilfinanzierung EEG-Umlage	Ausschüttung sämtlicher Einnahmen in einem pro Kopf gleichen Betrag an die Bürger ( <b>Klimadividende</b> )	Senkung der Stromsteuer	
Einnahme-verwendung II	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Teilfinanzierung EEG-Umlage</li> <li>• Abschaffung Energiesteuer im <u>Wäremarkt</u></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Mehreinnahmen Verkehrs- und Wärmesektor: <b>Energiewende-bonus</b> (Pro-Kopf-Pauschale)</li> <li>• 2/3 Mehreinnahmen Wirtschaft: Ausschüttung nach Lohnsumme</li> </ul>		vollkommene Abschaffung der bisherigen Energiesteuer (früher Mineralölsteuer)	Wäremarkt: Anlehnung an <b>Schweizer Modell</b> : pauschale Rückgabe an Bürger und Unternehmen	
CO <sub>2</sub> -Abgabe auf Importstrom	ja		wird rechtlich nicht für möglich gehalten	ja		?

Tabelle 3: Vorschläge zu einer nationalen CO<sub>2</sub>-Abgabe<sup>145</sup>

Vor Verabschiedung des Klimapaktes 2019 gab es wieder Vorschläge für die Einführung von Umweltsteuern (siehe Tabelle 3: Vorschläge zu einer nationalen CO<sub>2</sub>-Abgabe

). Diese sind immer noch interessant, da sie mit erklären können, wo wie heute im Diskurs stehen.

Diesmal wurden Vorschläge für die Einführung einer nationalen CO<sub>2</sub>-Abgabe gemacht. Die Verknüpfung zu dem derzeit drängendsten Umweltproblem war somit gegeben. Bei den Einnahmen wollte man jedoch teilweise wieder andere aktuelle Probleme damit mitbeheben. Vor allem wollte man die EEG-Umlage damit finanzieren, die für Unmut in der Bevölkerung sorgte und u. a. die „Sektorkopplung“ behindere. Es stellt sich jedoch die Frage, ob man durch diese Verknüpfung sich nicht wieder der Gefahr aussetzt, dass die Sache in eine Sackgasse führt. Wieder steht nicht eindeutig die Senkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf de facto null im Mittelpunkt, sondern die Senkung bzw. Abschaffung der EEG-Umlage, die Senkung der Stromsteuer und der Einsatz von mehr Strom in den Sektoren Wärme und Mobilität (Sektorkopplung). Sobald auf das Aufkommen geschielt wird, könnte die Glaubwürdigkeit, dass es um die Dekarbonisierung geht, verloren gehen.

Die Agora Energiewende hat Ende 2018 ebenfalls ein viel beachtetes Konzept veröffentlicht, mit dem man in einer Art Baukastensystem mehrere Varianten kombinieren kann (Agora Energiewende, 2018).

2019 hat die Bundesregierung mehrere Gutachten in Auftrag gegeben, die ebenfalls mehrere Varianten diskutieren.

<sup>145</sup> Quellen: Verein für eine nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe (<https://co2abgabe.de/>), (DNR/FÖS, 2017), Bürgerlobby Klimaschutz (<https://ccl-d.org/>), Schultz-Projekt, BEE, (UBA/FÖS, 2018).

Es war erst einmal sehr positiv, dass eine nationale CO<sub>2</sub>-Abgabe/CO<sub>2</sub>-Steuer breit diskutiert wurde. Folgende Aspekte sollten jedoch bei der Beurteilung der gemachten Vorschläge insbesondere bei der Einnahmeverwendung berücksichtigt werden:

### **Senkung Stromsteuer bzw. Finanzierung der EEG-Umlage (EEG-Differenzkosten)**

Pro:

Es wird damit argumentiert, dass dadurch der Einsatz von Strom in den Sektoren Wärme und Mobilität erleichtert würde (**Sektorkopplung**). Insbesondere durch die EEG-Umlage trüge der Stromkunde die Kosten der Energiewende, was im Bereich der Wärme und Mobilität (auch mangels entsprechender „Wenden“) dort nicht der Fall sei. Dies führe zu Wettbewerbsverzerrungen [vgl. u. a. (Agora Energiewende, 2017), (UBA/FÖS, 2018)]. Außerdem sei die Stromsteuer bei einem steigenden Anteil von erneuerbarem Strom nicht mehr zeitgemäß.

Contra:

- Insoweit die **EEG-Umlage** nachhaltig höhere betriebswirtschaftliche Kosten der Erzeugung von Strom durch EE abbildet, sollte diese Kosten grundsätzlich auch der Stromkunde tragen (auch wenn der Strom in der Mobilität oder der Wärmeerzeugung eingesetzt wird). Nun ist das EEG kein kosteneffizientes Instrument, enthält die Anschubfinanzierung für neue Technologien und bestimmte stromintensive Industrikunden waren teilweise von der EEG-Umlage befreit.<sup>146</sup> Daher wäre es von Anfang an sinnvoller und sozial gerechter gewesen, zumindest diesen **Teil aus dem Bundeshaushalt zu finanzieren**.<sup>147</sup> Heute spricht viel dafür, die gesamten EEG-Differenzkosten aus dem Staatshaushalt zu finanzieren, um Bürger und Wirtschaft zu entlasten, die Sektorkopplung zu fördern und Verwaltungsaufwand einzusparen, wie dies die Ampel-Koalition<sup>148</sup> auch bereits umgesetzt hat. Aber wir brauchen jetzt beides: Die Abschaffung der EEG-Umlage und eine vollständige Klimadividende (siehe Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten und Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich).
- Die EEG-Differenzkosten ergeben sich grundsätzlich aus der Differenz aus den Erlösen des Verkaufs des EE-Stroms an der Börse und den gezahlten Einspeisevergütungen). Durch steigende CO<sub>2</sub>-Preise steigt der Börsenpreis für Strom und damit sinken die EEG-Differenzkosten und verschwinden sogar völlig, wenn durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis fossiler Strom schlicht teurer ist als EE-Strom. Und genau das sollte unser Ziel sein. Daher lenkt die Finanzierung der EEG-Differenzkosten aus Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung genau von diesem Ziel ab und verwirrt die Menschen über die Zielsetzung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung.
- Das Problem ist in erster Linie nicht, dass Strom im Wärme- und Mobilitätsbereich zu wenig wettbewerbsfähig sei, weil Strom zu hoch belastet wird. Das Problem ist, dass fossile Brennstoffe im Wärme- und Mobilitätsbereich zu gering belastet werden. Gerade dieses Problem muss auch mit einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung dort gelöst werden. Wird das Thema andersherum diskutiert, verwirrt man die Menschen.
- Wenn Strom (künstlich) billiger gemacht wird, damit er mehr im Wärme- und Mobilitätsbereich genutzt wird, kann dies den Stromverbrauch insgesamt unnötig erhöhen und damit auch unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen. Ja, es kann sein, dass unsere Zukunft auch bei Wärme und

<sup>146</sup> Von der EEG-Umlage befreit war auch der Eigenverbrauch bei privaten Photovoltaikanlagen bis zu 10 kWp installierter Leistung. Größere Anlagen mussten nur für 40 % des Eigenverbrauches die EEG-Umlage bezahlen. Dies bedeutete, dass die EEG-Differenzkosten ungerecht finanziert wurden. EEG-Anlagenbesitzer profitierten von den auskömmlichen EEG-Einspeisevergütungen; konnten sich aber aus der solidarischen Finanzierung der EEG-Differenzkosten (teilweise) ausklinken. S. a. Fußnote 203 zur gerechten Finanzierung der Netze.

<sup>147</sup> Siehe Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten.

<sup>148</sup> Siehe Kapitel „Nach dem Ampel-Koalitionsvertrag“, S. 108.

Mobilität stärker oder gar zu 100 % elektrifiziert ist. Aber bitte auf der Basis, dass CO<sub>2</sub> überall wirksam und einheitlich bepreist wird und die Energiequellen auch ihre sonstigen Kosten tragen müssen. Bitte keine neuen Subventionsverschiebebahnhöfe eröffnen und alles damit immer noch komplexer machen. Das erhöht nicht die Akzeptanz und verwirrt nur.

### (Teil-)Abschaffung der Energiesteuer (früher Mineralölsteuer)

- Ein Teil der Wirkung der CO<sub>2</sub>-Abgabe verpufft durch eine ledigliche „Umetikettierung“ (bei Schultz sinkt z. B. der Benzinpreis sogar).
- Die Energiesteuer auf Benzin und Diesel deckt heute im Wesentlichen die Wegekosten ab und trägt damit zur Internalisierung externer Kosten bei. Auch bei alternativen Antrieben wird man sich früher oder später überlegen müssen, wie man sicherstellt, dass diese verursachungsgerecht ihre Wegekosten selbst tragen.<sup>149</sup> Eine Abschaffung der Energiesteuer und Umstellung auf eine reine CO<sub>2</sub>-Steuer auf Treibstoffe führt zur völligen Verwirrung von uns Bürgern.
- Die Aufkommensneutralität ist für uns Bürger nicht transparent genug (bei Schultz sogar ein erhebliches Mehraufkommen).

Der Vorschlag, „Mehreinnahmen“ aus einer komplexen Energiesteuerreform als Pro-Kopf-Pauschale (Energiewendebonus) auszuschütten (vgl. DNR/FÖS, 2017), war politisch äußerst problematisch. Besser zu kommunizieren ist es, die gesamten Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung wieder pro Kopf auszuschütten. Da passen Topf und Deckel zusammen. Der Bundespräsident Steinmeier hat grundsätzlich recht mit seiner Aussage, dass es in einer immer komplexer werdenden Welt keine ganz einfachen Antworten geben kann. Aber es gibt eben auch Sachverhalte, die nicht komplex sein müssen:<sup>150</sup> Wir Bürger können es verstehen, wenn die Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung wieder ausgeschüttet werden, da die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ja am Ende sich selbst abschaffen will. Wenn Mehreinnahmen aus einer darüber hinausgehenden Energiesteuerreform im Staatshaushalt verbleiben oder andere konkrete Dinge damit finanziert werden, werden wir auch das nachvollziehen können.

Die Besteuerung des Energieverbrauchs sollte unabhängig vom CO<sub>2</sub>-Thema eine Säule der Staatsfinanzierung bleiben. Ansonsten müsste den Faktor „Arbeit“ wieder stärker belasten. Deshalb sollten bestehende Energiesteuern im Rahmen der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht einfach über Bord geworfen werden. Man muss diese aber im Rahmen einer nachhaltigen ökologischen Finanzreform reformieren. So muss die Privilegierung von Diesel ein Ende finden und eine Harmonisierung der Steuersätze nach Energiegehalt stattfinden.<sup>151</sup>

Nun wurde auch argumentiert: Die Förderung der sogenannten „Sektorkopplung“ könnte bei der politischen Durchsetzbarkeit einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung sehr helfen, da „größere“ Koalitionen geschmiedet werden können (es können mehrere Interessen bedient werden). Später könnte man dann ja auf eine **vollständige Klimadividende umschwenken**. Dies könnte funktionieren, indem man mit den Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den EEG-Umlage-Topf einzahlt (vgl.

<sup>149</sup> Da es wohl schwierig sein dürfte Strom, der verkehrlich genutzt wird, so zu besteuern, dass die Wegekosten gedeckt werden, dürfte die Zukunft wohl in einer nutzungsabhängigen Pkw-Maut liegen (analog zur bestehenden Lkw-Maut).

<sup>150</sup> „Unser Staat muss deshalb tradierte Handlungsmuster selbstkritisch überprüfen und anpassen, er muss lernen, seine Komplexität zu begrenzen und zu reduzieren. Er muss – auf allen Ebenen – besser, schneller, vor allem lösungsorientierter werden. Die Handlungs- und Leistungsfähigkeit unseres Staates ist Grundvoraussetzung für das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in unsere Ordnung, für den sozialen Zusammenhalt in unserem Land, für die Wehrhaftigkeit unserer Demokratie nach innen wie nach außen, für die selbstbestimmte Prägung unserer Lebensbedingungen auch in einer globalisierten Welt“ (Präsident des Bundesverfassungsgerichts, 2023).

<sup>151</sup> Priorität sollte jedoch die wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung haben. Wirksam in dem Sinne, dass sie jeweils so hoch ist, sodass wir unsere Reduktionsziele einhalten (whatever it takes).

UBA/FÖS, 2018). Durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis im ETS sinken die EEG-Differenzkosten. Es wäre also vorstellbar zu kommunizieren: Mit der Einführung einer allgemeinen Bepreisung von CO<sub>2</sub> finanzieren wir zuerst die EEG-Differenzkosten ab und sobald Geld übrig bleibt, fließt dieses in die Einführung einer Klimadividende, wie dies wohl auch im Ampel-Koalitionsvertrag ange- dacht war (siehe Kapitel „Nach dem Ampel-Koalitionsvertrag“).

Dieser Ansatz hatte jedoch einen gewaltigen Haken: Wir brauchen jetzt relativ schnell wirksame CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe, sodass wir unsere Reduktionsziele einhalten.<sup>152</sup> Damit diese politisch überhaupt denkbar sind, brauchen wir auch sofort eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus dieser CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Mittlerweile (Stand: 8/2025) werden EEG-Differenzkosten aus dem Bundeshaushalt finanziert. Das war eine gute Entscheidung (s. a. Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten).

### 7.3.3 Verwendung für sozial Schwache bzw. soziale Staffelung des Klimageldes

Wenn die **gesamten** Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> pro Kopf ausgeschüttet werden, dann ist ein sehr effektiver sozialer Ausgleich bereits automatisch mit eingebaut, da die Pro-Kopf-Emissions von Geringverdienern in aller Regel weit unter dem Durchschnitt liegen.<sup>153</sup>

Es verbleiben jedoch sozialen Härtefällen, die mit sehr gezielten sozialpolitischen Instrumenten aufgefangen werden sollten, die jedoch nicht mit den Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> finanziert werden sollten. Siehe dazu:

- Kapitel „Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf“, S. 65,
- Kapitel „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“, S. 72,
- Kapitel „Vorschläge soziale Härtefälle zielgenau abfangen“, S. 73,
- Box 28: Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation?, S. 195.

Mit den Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung jeden sozialpolitischen Härtefall abfangen zu wollen, ist erstens nicht möglich: Verbleibende soziale Härtefälle ergeben sich v. a., wenn hohe individuelle Investitionen für die Defossilisierung (Heizungstausch, Autokauf) notwendig sind. Auch mit einer extremen sozialen Staffelung der Klimadividende lassen sich diese Härtefälle nicht abfangen.

Zweitens führt dieser Weg politisch in die Irre, da wir damit eine wichtige Funktion der Einnahmeverwendung preisgeben würden:

Ohne eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen dürften **wirksame** CO<sub>2</sub>-Preise politisch nicht durchhaltbar sein. Die Pro-Kopf-Ausschüttung der **gesamten** Einnahmen hat die doppelte Wirkung eines sehr effektiven sozialen Ausgleichs für wirtschaftlich schwache Haushalte und wirkt gleichzeitig bis weit in die Mittelschicht hinein. Diese Doppelwirkung ist entscheidend für die politische Durchhaltbarkeit wirksamer CO<sub>2</sub>-Preise. Politischer Widerstand gegen wirksame CO<sub>2</sub>-Preise ist gerade von der unteren Mittelschicht bis in die Mittelschicht hinein zu erwarten. Wir müssen uns also strategisch entscheiden: Wenn wir wirksame CO<sub>2</sub>-Preise wollen, dann brauchen wir auch eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen.

**These: Ohne Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen sind wirksamen CO<sub>2</sub>-Preise politisch nicht durchhaltbar. Wir müssen uns entscheiden.**

<sup>152</sup> Siehe Kapitel „Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland“, S. 118.

<sup>153</sup> Das Geringverdiener i. d. R. so deutlich profitieren, ist auch dadurch gerechtfertigt, dass diese in der Regel weniger flexibel in ihrem Verhalten reagieren können. Außerdem können sie diesen Puffer nutzen für z. B. höhere Anschaffungskosten eines energieeffizienteren Haushaltsgerätes.

Werden jedoch **nicht** die **gesamten** Einnahmen pro Kopf ausgeschüttet, gäbe es gute Argumente für eine **soziale Staffelung**, da dann der soziale Ausgleich nicht mehr automatisch gegeben ist. Dies würde jedoch die Einführung eines Klimageldes weiter verzögern und die Herbeiführung einer breiten Akzeptanz von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen wäre wohl nicht mehr möglich.

Eine soziale Staffelung bei der Auszahlung wäre in der Praxis jedoch kaum umsetzbar.<sup>154</sup> Dies würde einen immensen bürokratischen Aufwand bedeuten, der am Ende doch zu Ungerechtigkeiten führt.<sup>155</sup>

Eine soziale Staffelung ließe sich in der Praxis nur im Nachhinein über die Einkommensteuer umsetzen (s. u.). Dafür müsste die Klimadividende einkommenssteuerpflichtig sein. Diskutiert wird auch ein eigener Steuertarif, der auf dem zu versteuernden Einkommen aufsetzt, aber auf die Klimadividende angewendet wird (vgl. DIW, 2024). Damit könnte bei sehr hohen Einkommen sogar 100 % der Klimadividende wieder abgeschöpft werden.

### **Umsetzungsvorschlag Besteuerung Klimageld/Klimadividende**

Einführung eines eigenen progressiven Steuertarifs, der auf das Klimageld angewendet wird. Die Höhe des Tarifs richtet sich nach dem zu versteuernden Einkommen einschließlich etwaiger Kapitalerträge, soweit diese nicht bereits im zu versteuernden Einkommen enthalten sind.

#### **Ist es dann ein Problem, wenn keine Steuererklärung abgegeben wird?**

Abhängig Beschäftigte: Die Besteuerung des Klimageldes könnte in den Lohnsteuertabellen berücksichtigt werden. Dass viele Gering- bis Durchschnittsverdiener, Rentner und Studenten keine Einkommensteuererklärung abgeben, wäre nicht schädlich, wenn das Klimageld erst bei sehr hohen Einkommen versteuert würde.

Selbstständige müssen immer eine Steuererklärung abgeben.

Abhängig Beschäftigte mit signifikanten Kapitalerträgen: Kapitalerträge aus Deutschland werden bei uns mit einem Abgeltungssteuersatz von 25 % besteuert. Daher verändern Kapitalerträge (außer man beantragt eine Günstigerprüfung) nicht den persönlichen Steuersatz und diese werden nicht im zu versteuernden Einkommen ausgewiesen. Bei der Besteuerung des Klimageldes sollten Kapitalerträge jedoch berücksichtigt werden. In der Praxis könnte davon ausgegangen werden, dass Gutverdiener, die abhängig beschäftigt sind, eine Einkommensteuererklärung abgeben, um von Freibeträgen etc. zu profitieren.

Privatiers: Es gibt mehrere hunderttausende Bürger:innen, die nur von Kapitalerträgen leben und daher oft keine Einkommensteuererklärung abgeben (müssen). Hier könnte die Regelung getroffen werden, dass diese automatisch einen Steuerbescheid erhalten, der die Besteuerung des Klimageldes sicherstellt. Es wäre auch denkbar, wie in anderen Ländern, dass jeder Bürger jedes Jahr einen automatisiert erstellten Steuerbescheid erhält (vgl. Zukunft KlimaSozial, 2025b).

#### **Wie kann der gesamte eingeplante Betrag als Klimageld wirksam werden?**

---

<sup>154</sup> In Österreich wurde ein Klimabonus mit einer regionalen Differenzierung eingeführt (wurde bereits wieder abgeschafft), der als Grundgedanke hatte, dass in strukturschwachen ländlichen Räumen höhere Mobilitätskosten anfallen. Ich halte es für sinnvoller z. B. die bestehende Mobilitätsprämie für geringverdienende Berufspendler zu dynamisieren, wenn eine vollständige Klimadividende existiert. Es ist ein grundlegender Denkfehler, davon auszugehen, dass jeder, der bei einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung mehr für Mobilität ausgeben muss, ein Sozialfall ist. Jeder sollte die gleiche Klimadividende bekommen und soziale Härtefälle müssen mit zielgenauen Instrumenten adressiert werden. Wenn man das Tor zu einer Differenzierung öffnet, dann begibt man sich auf den Weg von Endlosdiskussionen und am Ende bleibt ein Gefühl der Ungerechtigkeit.

<sup>155</sup> Siehe (Zukunft KlimaSozial, 2024, pp. 33-35; Zukunft KlimaSozial, 2025b, p. 2) als eine Gegenposition.

Um sicherzustellen, dass der gesamte für ein Klimageld eingeplante Betrag aus den Einnahmen der Bepreisung von CO<sub>2</sub> für den sozialen Ausgleich über ein Klimageld zur Verfügung steht, könnten die Einnahmen aus der Besteuerung des Klimageldes in die Höhe des Klimageldes einfließen. Konkret: Die Politik entscheidet sich, einen Betrag x der Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> als Klimageld auszuschütten. Durch die Besteuerung des Klimageldes fließt ein Betrag y an den Staat zurück. Das Klimageld ergibt sich dann:  $(x + y) / \text{Anzahl der Bürger}$ ; wobei y erst einmal geschätzt werden müsste.<sup>156</sup> Werden die Einnahmen aus der Besteuerung nicht als Klimageld ausgeschüttet, wird letztendlich nur der Betrag (x - y) als Klimageld wirksam.

Die Berücksichtigung der Klimadividende bei der Einkommenssteuer hätte den Nachteil, dass damit die klare Botschaft „Wir geben die gesamten Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung wieder an die Bürger zurück“ nicht mehr stimmen würde. Auch sollte eine Besteuerung der Klimadividende nicht bereits in der Mittelschicht einsetzen, da es gerade bei dieser wichtig ist, für Akzeptanz zu wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen zu werben.

Eine Gegenposition vertritt beispielsweise der im Juni 2024 gegründete Thinktank „[Zukunft KlimaSozial](#)“ (Zukunft KlimaSozial, 2024). Er hält zum Start auch eine Pro-Kopf-Ausschüttung für sinnvoll; will das Klimageld dann aber in einem Stufenmodell zu einem „Härtefallgeld für vulnerable Gruppen“ weiter entwickeln.

### 7.3.4 Verwendung für den Klimaschutz

Sehr verbreitet ist auch der Gedanke, dass die Einnahmen für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden sollten (vgl. WWF, 2021).<sup>157</sup>

Dies kann sinnvoll sein, wenn es nur um einen „lauen“ CO<sub>2</sub>-Preis als ein Instrument unter vielen geht (was derzeit i. d. R. noch der Fall ist). Wenn wir von einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis in dem Sinne sprechen, dass er im gesamten Dekarbonisierungsprozess jeweils so hoch ist, sodass wir unsere Reduktionsziele einhalten (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise), dann brauchen wir die Einnahmen zu 100 % für die Klimadividende, um die Akzeptanz solcher CO<sub>2</sub>-Preise bei uns Bürgern zu sichern und für einen effektiven/automatischen sozialen Ausgleich zu sorgen. Die Lenkungswirkung erledigt der CO<sub>2</sub>-Preis. Dafür sind die Einnahmen grundsätzlich nicht erforderlich. Muss innerhalb dieser Lenkungswirkung etwas sozial abgedeckt werden, sollen Unternehmen unterstützt werden, die ansonsten große Probleme im internationalen Wettbewerb bekommen (Carbon-Leakage) oder ist der Staat selbst in der Pflicht für die Finanzierung, ohne dass er sich refinanzieren kann, dann sollte dies in diesem Frame aus anderen Quellen finanziert werden (z. B.: Abbau klimaschädlicher Subventionen (vgl. Greenpeace/FÖS, 2021), Klimaförderungen an Bürger nur noch bei Bedürftigkeit, Sondervermögen (siehe Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds)).

Hinter dem Gedanken der Verwendung für den Klimaschutz steht wohl oft die Ansicht, dass der Staat massiv in die Dekarbonisierung investieren müsste.<sup>158</sup>

Es ist aber erstens genügend privates Geld vorhanden, das „nur“ noch durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis in die richtige Richtung gelenkt werden muss und es ist zweitens auch viel sinnvoller (mit wenigen Ausnahmen), wenn dezentral entschieden wird, in welche Richtung investiert wird. Der Staat muss durch Rahmensexsetzung in erster Linie durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis die Richtung vorgeben und die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele sicher stellen.

<sup>156</sup> Mathematisch ergibt sich das Problem, dass y von  $(x + y) / \text{Anzahl der Bürger}$  abhängt. Es verbleibt daher eine Ungenauigkeit.

<sup>157</sup> So sollen mindestens 50 % der Einnahmen aus dem EU-ETS in Klimaschutzmaßnahmen fließen, wobei man trefflich darüber streiten kann, was Klimaschutzmaßnahmen sind (vgl. WWF, 2021).

<sup>158</sup> S. a. Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsnetze“ bei der Dekarbonisierung?, S. 192.

Natürlich muss der Staat dann auch weiterhin die öffentliche Infrastruktur wie die Bahn oder die Übertragungsnetze fit machen für eine dekarbonisierte Welt. Aber diese Investitionen können (zum Teil) auch über die Nutzungsentgelte dieser Infrastruktur refinanziert werden (wie dies bei den Stromübertragungsnetzen schon der Fall ist). Ja, auch die Investitionen in den Ausbau z. B. der Bahn sollten mittelfristig nicht nur über Steuergelder, sondern auch über die Fahrpreise refinanziert werden. Auch hier brauchen wir langfristig Kostenwahrheit für die Nutzer. Die Bahn muss heute in erster Linie massiv staatlich subventioniert werden, da die anderen Verkehrsträger nicht ihre vollen Kosten tragen müssen.

Sobald man bei der Verwendung der Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung die „Büchse der Pandora öffnet“, wird der Fantasie Tür und Tor geöffnet für unendlich viele Verwendungsmöglichkeiten. Damit wird gleichzeitig eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu Grabe getragen.

Die Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> (EU-ETS 1 und nEHS) fließen derzeit in den Klima- und Transformationsfonds (KTF). In 2024 waren dies 18,5 Mrd. €. Abbildung 7 zeigt die geplanten Ausgaben in 2025 in Höhe von 36,7 Mrd. €. Davon betreffen 6,3 Mrd. € Ausgaben (Gasspeicherumlage, Chip-Fabriken), die nichts mit Klimaschutz zu tun haben. 3,2 Mrd. € dienen der Entlastung der Wirtschaft bei den Energiepreisen, bei 19,3 Mrd. € (Gebäude und Mobilität) stellt sich die Frage, ob diese Förderungen mit Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen noch notwendig sind. Förderungen könnten dort nur noch bei Bedürftigkeit erfolgen.

In [diesem](#) Papier finden Sie nähere Informationen zum KTF und zur Finanzierung einer vollständigen Klimadividende: (Wolfsteiner, 2025f).<sup>159</sup> Hier eine Web-App zum KTF und zum Klimageld: <http://ktf-klimageld.klima-retten.info>.

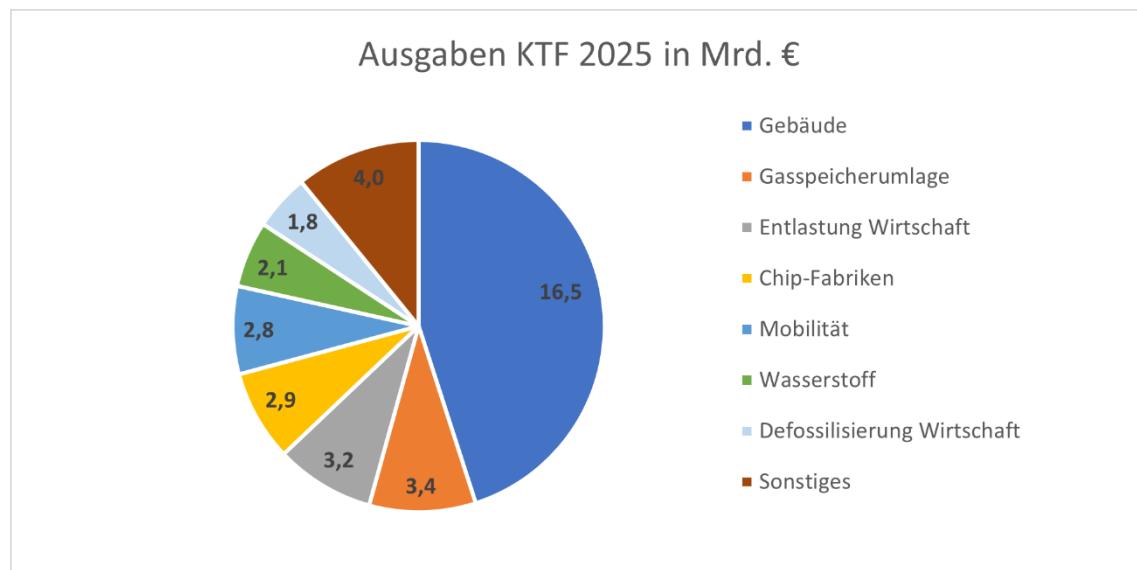


Abbildung 7: Ausgaben KTF 2025<sup>160</sup>

## 7.4 Resümee Verwendung Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung<sup>161</sup>

Mit der Finanzierung anderer Belange durch die Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung geben wir eine wichtige eingängige Botschaft aus der Hand: „Alle Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung werden an uns Bürger in einer transparenten und als gerecht empfindbaren Weise wieder ausgeschüttet.“

<sup>159</sup> S. a. Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich, S. 201.

<sup>160</sup> Quelle: <http://ktf-klimageld.klima-retten.info>.

<sup>161</sup> S. a. Box 29: Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende, S. 199, und Box 31: Einordnung Akzeptanzstudien CO<sub>2</sub>-Bepreisung, S. 206.

Damit wird u. U. eine einmalige Chance vertan, ein effektives Instrument für die Dekarbonisierung mehrheitsfähig zu machen und zu halten. Höhere CO<sub>2</sub>-Preise stehen ansonsten immer unter dem Generalverdacht, es ginge doch um die Einnahmen. Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis hätten wir eine zentrale **Steuerungsgröße** für unsere **CO<sub>2</sub>-Emissionen**. Ohne die Eigendynamik, die eine Klimadividende auslösen kann, besteht die Gefahr, dass das Thema CO<sub>2</sub>-Bepreisung „verbrannt“ wird. Es besteht die Gefahr, dass uns spürbare CO<sub>2</sub>-Preise politisch um die Ohren fliegen. Es ist fraglich, wie viele Versuche wir noch „frei haben“, um eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf die Schiene zu stellen. Wir sollten nicht mehr allzu oft danebenschießen. Denn es könnte gelten: Knapp daneben ist auch vorbei.

Jetzt wäre es wichtig, den Bürgern mit der schnellen Einführung einer vollständigen Klimadividende bzw. eines vollständigen Klimageldes eine Perspektive zu geben und diese auch massiv zu kommunizieren. Damit klar wird: Es geht um einen CO<sub>2</sub>-Preis, der maßgeblich die Dekarbonisierung steuern soll, und nicht um die Einnahmen. Mit dieser eindeutigen Aufgabenzuteilung tun sich leider noch viele aus unterschiedlichen Gründen schwer.

Wir brauchen eine strategische Grundsatzentscheidung:

1. Der CO<sub>2</sub>-Preis soll die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele garantieren.
2. Die Einnahmen werden vollständig als Pro-Kopf-Pauschale an die Bürger ausgeschüttet.
3. Für weiterhin notwendige Mehrausgaben des Staates für den Klimaschutz, die soziale Abfederung der Transformation oder der Unterstützung der Wirtschaft müssen andere Einnahmequellen gefunden werden.

## 7.5 Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf

Heute würde eine vollständige Klimadividende einen sehr effektiven Schutz für Geringverdiener bieten, da deren Pro-Kopf-Emissionen deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Dies kann gut beispielweise mit dem [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz nachvollzogen werden.

Mit steigendem CO<sub>2</sub>-Preis werden jedoch die durchschnittlichen Pro-Kopf-Emissionen sinken und dies hat Auswirkungen auf die Klimadividende (vgl. MCC, 2023). Abbildung 8 zeigt einen exemplarischen Verlauf der Pro-Kopf-Emissionen und der Klimadividende bei einem steigenden CO<sub>2</sub>-Preis.<sup>162</sup>

Auch die Pro-Kopf-Emissionen von Geringverdienern werden sinken, da die Produkte weniger CO<sub>2</sub>-intensiv hergestellt und allgemein Alternativen auf den Markt kommen werden.

Bei Wärme und Mobilität kann es jedoch Geringverdiener geben, die u. U. nicht die Möglichkeit haben, in Alternativen zu investieren bzw. nicht ausweichen können. Wenn die durchschnittlichen Pro-Kopf-Emissionen der Gesamtbevölkerung sinken, dann wird bei diesen Fällen irgendwann die Klimadividende keinen ausreichenden Ausgleich mehr schaffen können. Auch dies kann im [CO<sub>2</sub>-Preis-Rechner der Bürgerlobby](http://CO2-Preis-Rechner der Bürgerlobby) nachvollzogen werden.<sup>163</sup>

Festzuhalten ist: Es handelt sich um eine begrenzte Zahl von sozialen Härtefällen, die klar identifiziert werden können und denen sehr genau geholfen werden kann, um einen sozialen fossilen

---

<sup>162</sup> Hierbei wird stark vereinfachend davon ausgegangen, dass ein CO<sub>2</sub>-Preis von 500 € die Pro-Kopf-Emissionen um 95 % senkt. Die Reduktionen bis 500 € werden linear interpoliert. Der CO<sub>2</sub>-Preis, der die Emissionen um 95 % senkt, kann in der Webanwendung in der Simulationsbox frei eingegeben werden.

<sup>163</sup> Dazu bspw. im Datenmanager „Mehr Beispielprofile laden“ anklicken und dort „Geringverdiener 2“ wählen.

Lock-in zu vermeiden. Siehe hierzu die Vorschläge im Kapitel „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“, S. 72.

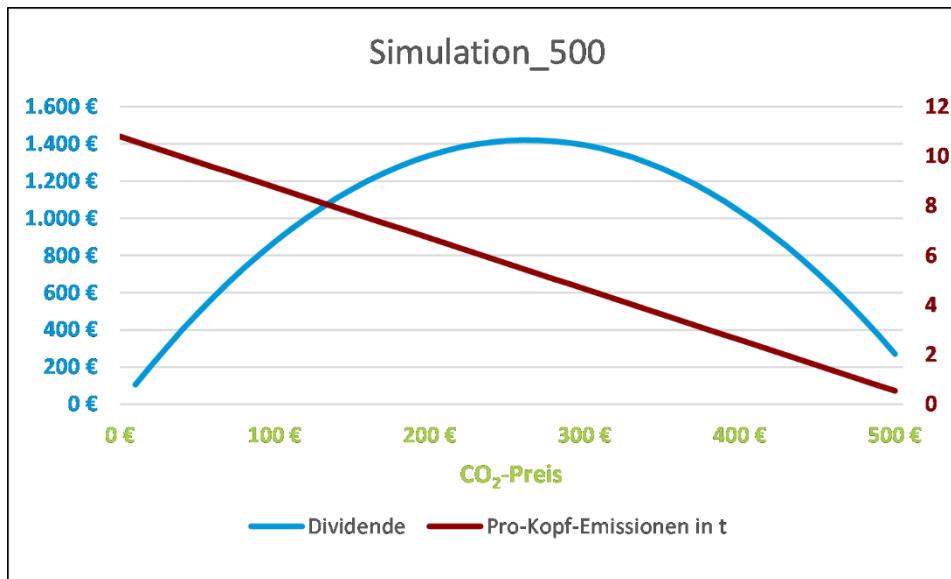


Abbildung 8: Verlauf Pro-Kopf-Emissionen und Klimadividende mit steigendem CO<sub>2</sub>-Preis

## 7.6 Klimadividende in der EU

### 7.6.1 Grundsätzliche Ausgestaltung

Ziel sollte ein sektorübergreifender Emissionshandel mit einem harten Cap in der EU sein (s. a. Kapitel „Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“, S. 37).

Damit die sich damit ergebenden Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise politisch auch in der gesamten EU durchgehalten werden können, sollten die gesamten Versteigerungserlöse als Pro-Kopf-Pauschale (Klimadividende) an uns EU-Bürger ausgeschüttet werden.<sup>164</sup>

Eine einheitliche Klimadividende für alle EU-Bürger wäre jedoch aufgrund der noch sehr unterschiedlichen Pro-Kopf-Emissionen (siehe Abbildung 9) nicht sinnvoll; für Tschechien wäre sie zu niedrig und für Schweden zu hoch. In einem ersten Ansatz sollte sich die individuelle Klimadividende für jedes EU-Land daher grundsätzlich aus den nationalen Emissionen ergeben.

<sup>164</sup> Die NGO „[Citizens' Climate Lobby Europe](#)“ tritt z. B. dafür ein und bietet auch einen Rechner an.

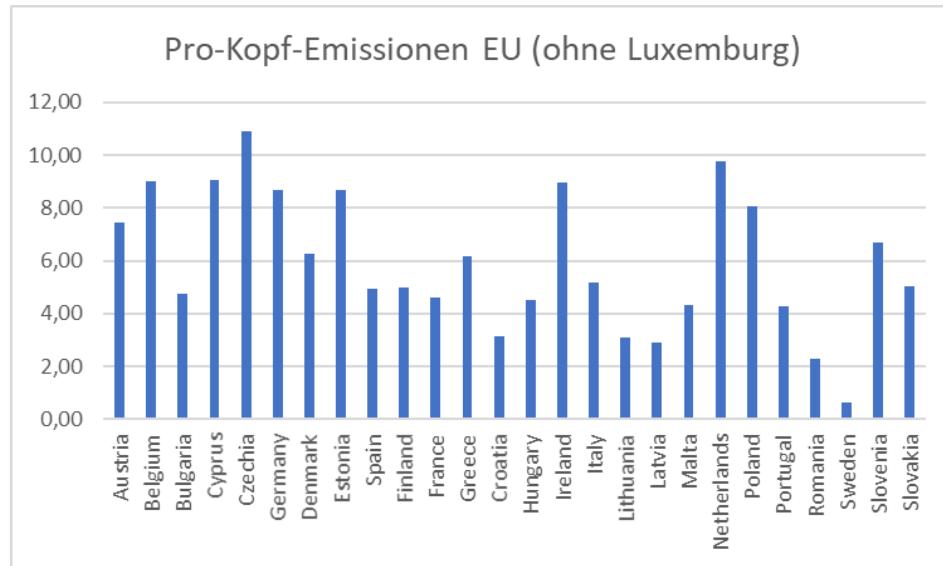


Abbildung 9: Pro-Kopf-Emissionen in der EU<sup>165</sup>

Einem einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis in der EU wird entgegengehalten, dass damit die Bürger ärmerer EU-Mitglieder mit dem gleichen CO<sub>2</sub>-Preis konfrontiert würden wir die Bürger reicherer EU-Mitgliedsstaaten. Dies könnte zur Folge haben, dass ärmere EU-Bürger ihre CO<sub>2</sub>-Emissionen eher durch Verzicht als durch Nutzung von Alternativen reduzieren müssen.

Dem ist entgegenzuhalten:

1. Beim bestehenden EU-ETS 1 sind bereits alle EU-Mitglieder mit dem gleichen CO<sub>2</sub>-Preis konfrontiert.
2. Alle Länder der Welt müssen seit Jahrzehnten mit den gleichen Weltmarktpreisen für fossile Brennstoffe und auch sonstiger Rohstoffe zurechtkommen. Grundsätzlich sollte dies zukünftig auch für einen Preis auf CO<sub>2</sub> gelten.
3. Durch eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die sich an den nationalen CO<sub>2</sub>-Emissionen orientiert, werden im Durchschnitt auch Geringverdiener in ärmeren EU-Mitgliedsstaaten gegenüber heute bessergestellt.

Trotzdem dürfte innerhalb der EU ein **Solidaritätsmechanismus** sinnvoll sein:

## 7.6.2 Solidaritätsmechanismus EU-Klimadividende

### 7.6.2.1 Solidaritätsmechanismus im Rahmen der EU-Lastenteilung

Die bestehende EU-Lastenteilung (s. a. Box 11), die aufgrund des Schlüssels Pro-Kopf-Einkommen reicherer Mitgliedsländern ambitionierte Reduktionsziele auferlegt, ist bereits ein Solidaritätsmechanismus. EU-Mitglieder könnten Einnahmen, die ihnen daraus zufließen, dazu verwenden, verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende abzufangen oder diese Einnahmen ebenfalls in die nationale Klimadividende einfließen lassen.

### 7.6.2.2 Solidaritätsmechanismus bei der Verteilung der Einnahmen

Spätestens mit der Einführung eines sektorübergreifenden EU-ETS sollten die verbindlichen nationalen Ziele im Rahmen EU-Lastenteilung (ESR) aufgegeben werden. Dies würde die Kosteneffizienz der EU-Klimapolitik massiv erhöhen, was gerade in der gegenwärtigen geopolitischen Lage extrem wichtig wäre.

<sup>165</sup> Quelle: (European Environment Agency, 2020).

Dann müsste jedoch ein anderer Solidaritätsmechanismus gefunden werden. Besonders smart wär es einen solchen Mechanismus in einer EU-Klimadividende einzubauen. Dabei könnte bei der Verteilung der Einnahmen zur Ermittlung der individuellen Klimadividende für ein EU-Mitgliedsland eine Umverteilung auf der Basis des Pro-Kopf-Einkommens stattfinden.

In dieser **Webanwendung** können entsprechende Klimadividenden für jedes EU-Mitglied berechnet werden:

### [EU-climate-dividend.save-the-climate.info](http://EU-climate-dividend.save-the-climate.info)

Zu Beginn dürfte es sinnvoll sein, den größten Teil der Einnahmen auf der Basis der Emissionen auf die EU-Mitglieder zu verteilen. Für den Rest kann dann das Pro-Kopf-Einkommen und/oder der Bevölkerungsschlüssel herangezogen werden.

Im Lauf der Zeit dürfte es wiederum sinnvoll sein, den Anteil, der über Emissionen verteilt wird, zu verringern und den Anteil der pro Kopf verteilt wird, zu erhöhen. Damit würde der Anreiz für jedes EU-Mitgliedsland erhalten bleiben, alle sinnvollen Maßnahmen auf nationaler Ebene weiterhin durchzuführen, die zur Senkung der nationalen Emissionen beitragen. Dies sind z. B. die Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsprozessen, die Vereinfachung der Aufstellung von E-Ladesäulen, Ausweisen von Flächen für Windenergie, der Ausbau des ÖPNV, in Deutschland ein Tempolimit auf Autobahnen. Würden die Einnahmen dauerhaft im Wesentlichen über den Emissionsschlüssel verteilt, könnte der Anreiz entstehen, auf nationale Maßnahmen zu verzichten, die bei den eigenen Bürger auf Widerstand stoßen.

Mit einer vollständigen Klimadividende einschließlich Solidaritätsmechanismus könnte auch in der gesamten EU eine breite Akzeptanz bei den Bürgern für eine ambitionierte Klimapolitik und ein effektiver automatischer sozialer Ausgleich geschaffen werden.

### 7.6.3 Klimadividende in der EU nach Verabschiedung des Green-Deals

Im Rahmen des Green-Deals wurden auch Regularien zur Verwendung der Einnahmen aus dem EU-ETS 2 beschlossen, die einer hier skizzierten vollständigen Klimadividende im Wege stehen (siehe Kapitel „Einigung im Trilog“, S. 99).

Es sollte daher dringend die **zusätzliche Option** geschaffen werden, dass, wenn ein EU-Mitgliedsland die gesamten Einnahmen aus der Bepreisung seiner territorialen CO<sub>2</sub>-Emissionen als Pro-Kopf-Pauschale (Klimadividende) an seine Bürger ausschüttet (EU-ETS 1 + EU-ETS 2 + CBAM + u. U. nationale Bepreisung), dass dann die Ziele der Regularien auch als eingehalten gelten.

Für Länder wie Deutschland, die aus dem Klimasozialfonds (KSF) weniger erhalten als aus der Bepreisung seiner territorialen Emissionen in den Fonds hineinfließt (sozialer Ausgleich innerhalb der EU-Mitglieder), würde dies bedeuten, dass sie die Differenz aus dem normalen Haushalt drauf legen müssten, um eine vollständige Klimadividende zu ermöglichen.

Länder, die mehr aus dem KSF erhalten als sie einzahlen, könnten die Differenz verwenden, um verbleibende soziale Härtefälle mit zusätzlichen Instrumenten zu unterstützen. Länder wie Deutschland müsste auch dies aus dem normalen Haushalt stemmen.

Sollte es nicht gelingen, dies als offizielle zusätzliche Option in den EU-Regularien zu verankern, dann bliebe trotzdem die Möglichkeit auf **nationaler Ebene de facto so vorzugehen**. U. U. ist dann sehr kreative Buchführung gefragt (vgl. Wolfsteiner, 2025f).

Die politische Maxime gerade in der heutigen Zeit muss sein, dass die einfache Botschaft möglich ist: Wir geben die gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> über eine Pro-Kopf-Pauschale wieder an die Bürger zurück. Dies dürfte eine notwendige Bedingung (nicht hinreichende) für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise sein.

## 8 Zentrale Einwände gegen eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung<sup>166</sup>

### 8.1 Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)<sup>167</sup>

Ein zentraler Einwand gegen einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis ist die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft.<sup>168</sup> Hier muss man sagen: Ja, diese muss im Auge behalten werden. Jedoch werden wir ohne Vorreiter die Einhaltung der Pariser-Klimaziele nicht schaffen. Außerdem bietet eine Vorreiterrolle die Chance, die wettbewerbsfähige Wirtschaft von morgen zu gestalten. Werden kosteneffiziente und innovationstreibende Instrumente genutzt, ist das gut für die eigene Wirtschaft und wir können uns mehr Vorreitertum leisten. Der Spielraum wird nur vergrößert, wenn wir auch ansonsten eine gute Sozial- und Wirtschaftspolitik umsetzen.

Vor dem Dilemma, die eigene Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden, und der Gefahr eines Nullsummenspiels (Carbon Leakage) steht jedwede ambitionierte nationale Klimapolitik: Wenn Klimaschutz die Kosten erhöht, kann eine Ausweichreaktion stattfinden und die Produktion wird einfach ins Ausland verlagert bzw. die Nachfrager in Deutschland weichen auf günstigere Importgüter aus. Damit haben wir zwar unsere nationale Klimabilanz verbessert; global aber u. U. nichts gewonnen. Besonders augenfällig ist diese Problematik für bestimmte CO<sub>2</sub>-intensive Produktionsprozesse wie die Herstellung von Stahl, Zement oder bestimmter chemischer Grundstoffe. Wenn wir insbesondere CO<sub>2</sub>-intensive Produktionsprozesse im Land behalten wollen, wird es sinnvolle Sonderregelungen für diese Produktionsprozesse weiter geben müssen (s. a. Kapitel: „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“). Aber auch in der Breite der Unternehmen sollte ein zielgenauer und funktionierender Carbon-Leakage-Schutz existieren.

Dabei gibt es grundsätzlich vier mögliche Ansatzpunkte:

- (1) Um den Handlungsspielraum zu erweitern, wäre ein **Grenzausgleichssystem** (Border Adjustment) eine ideale Ergänzung zu einem CO<sub>2</sub>-Preis. Exporte würden vom CO<sub>2</sub>-Preis entlastet<sup>169</sup> und Importe würden belastet. Je größer der Wirtschaftsraum ist, der ein solches Grenzausgleichssystem einführt, desto größer wäre der Druck auch auf Drittstaaten, ebenfalls weniger CO<sub>2</sub>-intensiv zu produzieren. Die EU (vlt. im Verbund in einem Klimaclub z. B. mit den USA und auch China) wäre also ein geeigneter Kandidat. Das Problem ist nur: Woher will man wissen, wie viel CO<sub>2</sub> in einem Import- oder Exportprodukt steckt? Damit eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf Importe WTO-konform<sup>170</sup> ist, darf sie diese nicht diskriminieren. Um dies sicherzustellen, dürfte man wohl nur eine CO<sub>2</sub>-Mindestintensität unterstellen. Bei der Entlastung von Exporten werden auch Probleme bei der WTO-Konformität

---

<sup>166</sup> S. a. Box 28: Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation?, S. 198.

<sup>167</sup> S. a. Box 13: Bestehender Carbon-Leakage-Schutz, S. 162.

<sup>168</sup> S. a. Box 12: Klimaschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit, S. 160.

<sup>169</sup> Wobei natürlich das Importland diese wieder entsprechend belasten kann (sollte), wenn es die eigene Produktion gleichbehandelt.

<sup>170</sup> Auszüge aus Wikipedia: Die Welthandelsorganisation (englisch World Trade Organization ...) ist eine internationale Organisation ..., die sich mit der Regelung von Handels- und Wirtschaftsbeziehungen beschäftigt. ... Die WTO hat zurzeit 162 Mitglieder. ... [und] erwirtschaften mehr als 90 % des Welthandelsvolumens. ... Alle WTO-Mitglieder haben sich zur Einhaltung einiger Grundregeln bei der Ausgestaltung ihrer Außenhandelsbeziehungen verpflichtet. Oberste Priorität haben aus wirtschaftlicher Sicht der Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen. Jedoch spielen auch sozio-ökonomische Ziele eine Rolle. Diskriminierung in jeglicher Hinsicht soll weitestgehend beseitigt und der allgemeine Lebensstandard gehoben werden. Zur Umsetzung dieser Ziele werden insbesondere die drei Prinzipien der Nichtdiskriminierung, des Abbaus von Zöllen und Handelsbarrieren und der Reziprozität als Verhandlungsgrundlage vorausgesetzt.

gesehen ([ChatGPT](#)). Es gibt auch die Befürchtung, dass ein Grenzausgleichssystem zu Handelskriegen führen könnte.

Im Rahmen ihres „Fit-for-55-Programms“ führt die EU eine Grenzausgleichsabgabe auf bestimmte Importe von Grundstoffen (z. B. Stahl, Aluminium, Zement) ein (Carbon Border Adjustment Mechanism; [CBAM](#)). Exporte sollen durch andere Maßnahmen geschützt werden.

M. E. sollte der Grenzausgleich in beide Richtungen angewendet werden. Dem Importland kann dabei die Information über die Entlastung mitgeliefert werden, sodass dieses die einfache Möglichkeit hat, eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf dem Import zu erheben.

Nicht gelöst ist damit das Problem, dass bei Importen auf komplexere Produkte wie Autos ausgewichen werden kann, die keinem Grenzausgleich unterliegen (Downstream Goods). Ein weiteres Problem kann sein, dass Exporteure weniger CO<sub>2</sub>-intensiv hergestellte Grundstoffe in die EU exportieren und den CO<sub>2</sub>-intensiven Grundstoffen in den Rest der Welt, ohne ihre Produktionsstandards zu verändern (Resource Shuffling).<sup>171</sup>

- (2) Ein anderer Ansatz ist, eine **Kompensation** von **CO<sub>2</sub>-Kosten** als Carbon-Leakage-Schutz durchzuführen (siehe Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU). D. h., industrielle Prozesse, die besonders im internationalen Wettbewerb stehen, können beantragen, dass sie ihre CO<sub>2</sub>-Kosten teilweise oder ganz ersetzt bekommen, wenn diese bestimmte Schwellen der Produktionskosten überschreiten. Dabei könnte z. B. die EU gegenüber der Welt kommunizieren: Wir sind gerne bereit, diesen Carbon-Leakage-Schutz abzuschaffen, wenn auch unsere Wettbewerber Paris-kompatible NDCs vorlegen und diese auch in den besonders CO<sub>2</sub>-intensiven Prozessen instrumentell glaubhaft unterlegen. Bei einer Kompensation ist zu beachten, dass dann diese industriellen Prozesse erst einmal weniger zur Dekarbonisierung beitragen. Haben wir insgesamt wirksame CO<sub>2</sub>-Preise, die die Einhaltung des Gesamtreduktionsziels sicher stellen, dann müssen die anderen Bereiche mehr tun. Die derzeitige kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im EU-ETS 1 (siehe Box 13: Bestehender Carbon-Leakage-Schutz), die nun schrittweise abgeschafft werden soll, hatte eine ähnliche Wirkung wie eine Kompensation.
- (3) Ein weiterer Ansatz ist, die Umstellung auf fossilfreie Alternativen z. B. im Rahmen von Klimaverträgen zu **subventionieren** (s. a. Kapitel: „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“). Im Einzelfall ist dabei eine Unterstützung sowohl bei den Investitionskosten (capex) als auch bei den laufenden Betriebskosten (opex) notwendig. Zu beachten ist dabei, dass möglichst nur Produktionsprozesse subventioniert werden, die defossilisiert auch bei einem langfristig vorliegenden Level-Playing-Field bei uns wirtschaftlich betrieben werden können. Dabei können jedoch auch strategische Fragen eine Rolle spielen.
- (4) Auch **Leitmärkte** können helfen. So könnte bei größeren Baumaßnahmen eine Quote für die Verwendung von grünem Baustahl vorgegeben werden. Bei öffentlichen Aufträgen können entsprechende Vorgaben gemacht werden.
- (5) Je besser die **sonstigen Rahmenbedingungen** (Bildungssystem, Infrastruktur, angemessene Bürokratie, digitalisierte Verwaltung, angemessene Besteuerung etc.), desto mehr sind u. U. ergebende Wettbewerbsnachteile durch eine ambitionierte Klimapolitik verkraftbar.

Diese Ansätze können natürlich intelligent kombiniert werden (siehe Box 13 zu den derzeit bestehenden Mechanismen).

---

<sup>171</sup> Das DIW schlägt einen [Clean-Economy-Beitrag](#) vor, der auf heimische und importierte Grundstoffe erhoben wird und der bei Exporten zurückerstattet werden könnte (DIW, 2025).

Mit der Einführung des nationalen Emissionshandels (nEHS) für die Bereiche Wärme und Mobilität in Deutschland zum 1.1.2021 hat Deutschland einen wichtigen Schritt getan, den die EU nun mit der Einführung des EU-ETS 2027 folgt. Die EU hat damit die Chance, ihre Ziele besser zu erreichen setzt damit auch global ein wichtiges politisches Signal zu setzen.

Ob am Ende des Prozesses ein global einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis stehen kann, ist fraglich. Aber klar ist: Wir brauchen ausreichende globale Kooperation. Jedwede nationale Klimapolitik stößt sonst wohl irgendwann an ihre Grenzen. Der Handlungsdruck ist jedoch so groß, dass wir weiter parallel vorgehen müssen:

1. Strategische Vorreiterposition mit Augenmaß einnehmen und damit wichtige politische Signale setzen und die eigenen Ziele effizient einhalten. Dabei muss ein zielgenauer und funktionierender Carbon-Leakage-Schutz gewährleistet sein.<sup>172</sup>

*Wir müssen für mehr globale Kooperation werben. Im Pariser Nachbesserungsprozess müssen alle Staaten glaubwürdige Ziele (NDCs) vorlegen, die in Summe Paris-kompatibel sind. Ein [Klimaclub](#), der diskutiert und vorbereitet wird, dem zumindest die größten Emittenten angehören, könnte ein wichtiger Schritt dazu sein. Deutschland hat derzeit zwar nur einen Anteil an den globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen von rund 2 %. Alle Länder zusammen genommen mit einem Anteil von unter 2 %, verursachen aber 40 % der globalen Emissionen. Daher können auch diese Länder sich nicht aus der Verantwortung stehlen. Die fünf größten Emittenten plus EU verursachen rund 70 % der Emissionen (siehe Tabelle 4: Basisdaten der sechs größten Emittenten)*

2. ) und tragen damit eine besondere Verantwortung (vgl. Sargl, et al., 2025b).<sup>173</sup>

	emissions in Gt			per capita 2019 in t	share in global emissions 2019	share in global population 2019
	1990	2010	2019			
China	2.4	9.1	11.8	8.3	32%	18%
United States	5.0	5.5	5.0	15.1	14%	4%
EU27	3.8	3.4	2.9	6.5	8%	6%
India	0.6	1.7	2.5	1.9	7%	18%
Russia	2.4	1.7	1.9	13.0	5%	2%
Japan	1.2	1.2	1.1	8.9	3%	2%
Sum	15.3	22.7	25.2		69%	50%
Nigeria e.g.	0.07	0.09	0.12	0.6	0.3%	3%
Global	21.9	32.7	36.5	4.7	100%	

Tabelle 4: Basisdaten der sechs größten Emittenten<sup>174</sup>

## 8.2 Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten)

Die Proteste der Gelbwesten in Frankreich haben die Angst der Politik vor sozialem Sprengstoff durch eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung weiter erhöht und diese Gefahr muss auch sehr ernst genommen werden.

Eine isolierte wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung trifft Geringverdiener besonders hart<sup>175</sup> und diese können oft auch weniger gut ihren Lebensstil entsprechend anpassen. Aber die **vollständige**

<sup>172</sup> Siehe Box 14 wie ein einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU aussehen könnte.

<sup>173</sup> S. a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Ziele und Abbildung 16: Exemplarische Paris-kompatible Emissionspfade sechs größten Emittenten.

<sup>174</sup> Es handelt sich hier um CO<sub>2</sub>-Emissionen aufgrund der Nutzung fossiler Brennstoffe und der Zementherstellung ohne internationale Schiff- und Luftfahrt [vgl. (Sargl, et al., 2025b) und (EDGAR, 2023)]. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Landnutzung (LUC bzw. LULUCF) fehlen damit.

<sup>175</sup> Fachterminus: Eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung wirkt regressiv [vgl. (MCC, 2021) und (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019)]. Eine Klimadividende wirkt progressiv und überkompensierte die regressive Wirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

**Rückverteilung** der Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung **ändert alles**. Geringverdiener haben in aller Regel wesentlich niedrigere Pro-Kopf-Emissionen als der Durchschnitt und erst recht als Gut- und Besserverdiener. Daher profitieren Geringverdiener in Durchschnitt deutlich, wenn die gesamten Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung pro Kopf wieder ausgeschüttet werden (vollständige Klimadividende).<sup>176</sup> Dieser Effekt geht aber auch schnell verloren, wenn nicht die **gesamten** Einnahmen ausgeschüttet werden.<sup>177</sup>

Eine vollständige Klimadividende würde also insbesondere für Familien und Geringverdiener den sozialen Sprengstoff in aller Regel vollständig entschärfen und sie sogar zu Gewinnern im Dekarbonisierungsprozess machen. Außerdem werden mit wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen kosteneffiziente technischen Alternativen auf den Markt kommen, Lebensstile sich anpassen und auch die öffentlichen Investitionen in eine entsprechende Infrastruktur werden dann mit einer wesentlich größeren Wahrscheinlichkeit in die richtige Richtung fließen. Sodass ein fossilfreieres Leben auch leichter und kostengünstiger möglich sein wird.

Dies alles muss die Politik gut kommunizieren. Die Politik sollte den Prozess der Dekarbonisierung aber auch nicht verharmlosen. Die **Dekarbonisierung** wird ein **heißer Ritt**. Bei einer solchen Transformation wird es Gewinner und Verlierer geben. Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft müssen bei uns Wählern dafür werben, dass starken Schultern dabei auch etwas zugemutet werden muss und schwache Schultern unterstützt werden.

### 8.2.1 Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende<sup>178</sup>

Bei der Frage, wo soziale Härtefälle trotz einer vollständigen Klimadividende auftreten können, ist es sinnvoll, den individuellen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck in folgende Kategorien zu unterscheiden:

1. Sprit
2. Heizen
3. Privater Stromverbrauch
4. Sonstiger Konsum

Beim **sonstigen Konsum** und **privaten Stromverbrauch** (gut 50 % des individuellen CO<sub>2</sub>-Fußabdrucks eines Durchschnittsbürgers) gäbe es mit einer vollständigen Klimadividende **keine sozialen Härtefälle**, da dieser bei Geringverdienern immer unter dem Durchschnitt liegt (siehe z. B.: [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz). Da hier ein solider Puffer (Differenz zwischen gezahltem CO<sub>2</sub>-Preis und Klimadividende) entsteht, dürften auch höhere Anschaffungskosten z. B. eines besonders effizienten Kühlschranks für Geringverdiener leistbar sein.

Eine vollständige Klimadividende kompensiert vom Grunde her die CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Wenn private Investitionen zur Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen bzw. in die Dekarbonisierung notwendig sind (privater Autokauf, energetische Gebäudesanierung bei selbst genutztem Wohneigentum), dann kann dies Geringverdiener jedoch überfordern (vgl. IMK, 2023).<sup>179</sup> Damit es hier nicht zu

<sup>176</sup> Laut einer [Studie](#) des FÖS profitieren 60 % der Haushalte (Bürgerlobby Klimaschutz (FÖS), 2025).

<sup>177</sup> Vgl. (MCC, 2021) und (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019).

<sup>178</sup> S. a. Box 28: Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation?, S. 198.

<sup>179</sup> Gerne verwendete **Prototyp** eines **sozialen Härtefalls**: geringverdienende Altenpfleger mit langem Weg zur Arbeit und hohen Heizkosten.

Durch eine vollständige Klimadividende wird der „Durchschnittsbürger“ durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung an sich nicht belastet. Aber wenn die Alternativen Investitionen bedürfen, einen höheren Anschaffungspreis (z. B. hocheffizienter Kühlschrank) bedeuten oder auf Dauer höhere „Betriebskosten“ aufweisen als bisherige fossile Alternativen, dann muss diese zusätzlichen Kosten auch der Durchschnittsbürger tragen. Bei Geringverdienern und Familien besteht bei höheren „Betriebskosten“ oder höheren Anschaffungskosten noch ein gewisser Puffer, da diese bei einer vollständigen

einem sozialen fossilen Lock-in-Effekt kommt (s. a. Kapitel „Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf“), braucht es hier zusätzlich sehr zielgenaue Hilfen. Allen Bürgern durch Subventionen den Umstieg erleichtern zu wollen oder die CO<sub>2</sub>-Kosten zu kompensieren, ist am Ende nicht finanziierbar, führt zu Ungerechtigkeiten<sup>180</sup> und ist ineffizient (Münchhausen-Syndrom). Es dürfen hier keine Erwartungen geweckt werden, die nicht erfüllt werden können.<sup>181</sup>

Ein spezielles Problem sind Geringverdiener ohne weiteres Vermögen, die im ländlichen Raum in einem relativ großen (geerbten oder mühsam abbezahlten) Eigenheim wohnen, das sich in einem schlechten energetischen Zustand befindet.<sup>182</sup> Bei sozial schwachen Mietern stellt sich dieses Problem erst mit einem größeren Zeitverzug, da diese über eine geringe Wohnfläche verfügen, sodass diese durch den entstehenden Puffer bei einer vollständigen Klimadividende länger geschützt sind.<sup>183</sup>

Dies bedeutet: Förderungen beim Heizen oder bei der Automobilist müssen auf sozial Schwache konzentriert werden. Da es sich um sozial Schwache handelt, muss diese Unterstützung bis zu 100% betragen.<sup>184</sup>

## 8.2.2 Vorschläge soziale Härtefälle zielgenau abfangen

Neben einer vollständigen Klimadividende müssen wir also genau hinschauen, wo (a) noch Härten direkt durch den CO<sub>2</sub>-Preis entstehen können, wo (b) Hilfen bei Investitionen notwendig sind und welche (c) weiteren Rahmenbedingungen soziale Härten vermeiden helfen.

---

Klimadividende in aller Regel deutlich profitieren. Aber es können bei bestimmten einkommensschwachen Bürgern Konstellationen insbesondere bei steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen auftreten, die sozialpolitisch zielgenau abgefangen werden müssen. Als Beispiel wird oft ein geringverdienender Altenpfleger herangezogen, der in einem nicht energetisch sanierten relativ großen Altbau mit Ölheizung auf dem Lande wohnt und einen langen Weg zur Arbeit hat. Mit dem [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) (siehe dort Datenmanager mit entsprechenden Beispielprofilen) der Bürgerlobby Klimaschutz kann man sehr gut herausarbeiten, dass für solche soziale Härtefälle insbesondere eine zielgenaue Unterstützung beim Heizen sinnvoll ist.

Siehe die folgenden Vorschläge in diesem Kapitel zur Vermeidung von sozialen Härtefällen. S. a. Kapitel „Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf“, Box 28: Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation? und Vorschlag für ein soziales Kreditprogramm zur energetischen Gebäudesanierung in (Wolfsteiner, 2025b).

<sup>180</sup> S. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen.

<sup>181</sup> Aber zur Wahrheit gehört auch: Nicht jeder, der im ländlichen Raum wohnt und im Dekarbonisierungsprozess vielleicht mehr für Mobilität ausgeben muss und nicht jeder Eigenheimbesitzer, der seine Heizung früher oder später austauschen muss, wird dadurch zu einem Sozialfall. Wir Bürger müssen akzeptieren, dass wir auch selbst Geld in die Hand nehmen werden müssen, wenn wir dazu in der Lage sind, für eine erfolgreiche Dekarbonisierung. S. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen.

<sup>182</sup> „26 Prozent aller armutsgefährdeten Haushalte lebt im Wohneigentum“ (Zukunft KlimaSozial, 2024, p. 18).

<sup>183</sup> S. a. Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen?, S. 167.

<sup>184</sup> In (Wolfsteiner, 2025b) wird ein Vorschlag für eine bis zu 100%ige Kreditfinanzierung gemacht, dessen Bedienung dann progressiv vom zu versteuernden Einkommen abhängt. Damit wäre inhärent sichergestellt, dass Bedürftige nie überfordert werden und die, die keine Unterstützung brauchen, darauf nicht zurückgreifen.

Konkrete Vorschläge für zusätzliche **soziale Härtefallregelungen** und hilfreichen Rahmenbedingungen:<sup>185</sup>

## 1) Mobilität

### a) Kompensation CO<sub>2</sub>-Preis

**Entfernungspauschale als Zuschuss** (direkter Auszahlungsbetrag; „Mobilitätsgeld“) für **einkommensschwache Berufspendler** im Rahmen der Steuererklärung. Die CO<sub>2</sub>-Komponente im Mobilitätsgeldes sollte an die Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises gekoppelt sein.<sup>186</sup>

Gegenfinanzierung: Senkung der allgemeinen Entfernungspauschale.<sup>187</sup>

### b) Hilfen bei Investitionen für die Dekarbonisierung

**Kaufzuschüsse** für emissionsfreie Fahrzeuge nur an Bedürftige (z. B. einkommens- und vermögensschwache Schwerbehinderte).

Denkbar ist auch ein gefördertes **Leasingprogramm** für spezifische Gruppen (vgl. Zukunft KlimaSozial, 2024, p. 30; Agora Verkehrswende und Zukunft KlimaSozial, 2025). Das auch im schwarz-roten Koalitionsvertrag angesprochene Social Leasing dürfte als flächendeckend Lösung jedoch unbezahlbar sein.

Gegenfinanzierung:

- Keine Kaufzuschüsse<sup>188</sup> mehr ohne Bedürftigkeit
- Abbau Diesel- und Dienstwagenprivileg

### c) Kompensation CO<sub>2</sub>-Kosten vs. Investitionshilfen

Im Gegensatz zur energetischen Gebäudesanierung selbst genutzten Wohneigentums (s. u.), könnte es bei der Automobilität sinnvoll sein, die CO<sub>2</sub>-Kosten vulnerabler

---

<sup>185</sup> S. a. (Zukunft KlimaSozial, 2025a).

<sup>186</sup> Die CO<sub>2</sub>-Komponente sollte sich an den CO<sub>2</sub>-Kosten bei der Nutzung eines Kleinwagens orientieren. Die Entfernungspauschale könnte die ersten Jahre verkehrsmittelunabhängig gewährt werden. So entstünde auch ein Anreiz, nach Möglichkeit öffentliche Verkehrsmittel zu nutzen, da dort die CO<sub>2</sub>-Kosten tatsächlich deutlich geringer sind. Z. B. nach drei Jahren müsste der Antragsteller das benutzte Verkehrsmittel angeben und die CO<sub>2</sub>-Komponente würde nur noch bei der Nutzung eines Autos ausbezahlt, wobei plausibel gemacht werden muss, dass eine Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel unzumutbar wäre (unzumutbarer höherer Zeitaufwand bzw. zu geringe Flexibilität).

<sup>187</sup> Nebenbei ist es auch nicht einzusehen, warum mit der heutigen Entfernungspauschale, die das zu versteuernde Einkommen verringert, der Vorstandschef von VW für einen weiten Arbeitsweg mehr in Euro und Cent entlastet wird als ein einkommensschwacher Altenpfleger. Daher ist eine immer wieder vorgenommene pauschale Anhebung der Entfernungspauschale auch aus dieser Perspektive kritisch zu sehen. Mittelfristig sollte die allgemeine Entfernungspauschale abgeschafft werden. Der Weg zur Arbeit oder die Wahl des Wohnortes sollten grundsätzlich Privatsache sein.

<sup>188</sup> Die Kaufzuschüsse für E-Fahrzeuge wurden zum 1.1.2024 abgeschafft (s. a. Kapitel „Nach der Verabschiedung des Haushalts 2024“, S. 118). Allerdings plant die schwarz-rote Regierung wieder eine Förderung wohl über Dienstwagen, die dann wieder vor allem gut situierten Bürgern zugutekommen wird (Stand: 8/2025).

Haushalte zu kompensieren, wenn folgender Frame gegeben ist: Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise in Verbindung mit einer vollständigen Klimadividende.

Die Einhaltung unserer CO<sub>2</sub>-Ziele wird dann durch den CO<sub>2</sub>-Preis sichergestellt (Hochlauf E-Mobilität, Umstieg auf ÖV/Fahrrad, Verzicht auf Fahrten etc.).

Dabei sollte die Kompensation auf **geringverdienende Berufspendler** fokussiert werden. Das ist mit einem Ausbau und Vereinfachung der bereits seit 2021 bestehenden **Mobilitätsprämie** (nicht Entfernungspauschale) recht einfach und zielgenau möglich.

Sozial schwache **Bürger**, die **ansonsten** noch auf ein **Auto angewiesen** sind, wären durch die vollständige Klimadividende noch sehr lange gut geschützt, da diese in aller Regel eine **geringe Kilometerleistung** aufweisen.

Den Hochlauf der E-Mobilität, getrieben durch den wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis, würden dann gut situierte Bürger finanzieren (ohne staatliche Förderung).

Mittelfristig dürfte dies auch zu einem besseren Angebot von preisgünstigeren E-Autos und E-Gebrauchtwagen führen.

In dem Maße, wie Alternativen zu vergleichbaren Kosten wie fossile Verbrenner zu Verfügung stehen, sollte die **CO<sub>2</sub>-Komponente** in der Mobilitätsprämie sukzessive bis auf **null zurückgefahren** werden, um keine Dauersubvention für fossile Verbrenner zu schaffen.

#### d) Soziales Deutschlandticket<sup>189</sup>

- Der Grundpreis eines Sozialen Deutschlandtickets beträgt z. B. 9 € im Monat.
- Beim Kauf muss die Steuer-ID angegeben werden; wer ein soziales Deutschlandticket kauft, muss auch eine Steuererklärung abgeben bzw. wenn er dies nicht tut, bekommt er automatisch einen Steuerbescheid auf der Grundlage der Daten, die dem Finanzamt vorliegen.
- Im Steuerbescheid wird das soziale Deutschlandticket dann über einen bestimmten Prozentsatz des zu versteuernden Einkommens (z. B. 1,8 %) abgerechnet.<sup>190</sup>
- Grundsätzlich sollten die „normalen“ Preise im ÖPNV einschließlich Zuschuss aus Steuergeldern zum Sozialen Deutschlandticket mittelfristig kostendeckend sein.<sup>191</sup>

---

<sup>189</sup> Zum bestehenden Deutschlandticket s. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen, S. 189.

Ein großer Vorteil des Deutschlandtickets ist, dass man sich nicht mehr komplizierten regionalen Tarifsystemen auseinandersetzen muss. Deshalb sollte es neben dem Sozialen Deutschlandticket auch weiterhin ein normales entsprechendes Ticket (auch als Kurzeitticket) geben, dessen Preis aber mittelfristig kostendeckend sein sollte.

<sup>190</sup> Bei einem zu versteuernden Einkommen von 40 T€ wären dies damit 720 € im Jahr und 60 € im Monat.

<sup>191</sup> Sicher keine einfache Botschaft, die die Politik den Wählern verkünden müsste. Wir müssen uns aber langsam daran gewöhnen, dass es eine der Hauptaufgaben der Politik ist, für Maßnahmen, die für das Gemeinwohl notwendig sind, um Mehrheiten zu kämpfen. Nun könnte man sagen: In Zeiten, in denen die Populisten große Erfolge zu verzeichnen haben, sei dies so unrealistisch wie noch nie. These: Im Rahmen eines Neuen Gesellschaftsvertrages CO<sub>2</sub>-Wende (<https://gesellschaftsvertrag-co2-wende.klima-retten.info>) könnte eine breite Zustimmung möglich sein. Außerdem könnten konsistente Botschaften nachhaltiger wirken als Populismus und ein Drum-herum-Reden.

Das ist natürlich nur möglich mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und einem konsequenten Abbau umweltschädlicher fossiler Subventionen.

- Mittelfristig sollte das Deutschlandticket zu einem **nutzungs- und zeitabhängigen Tarif** weiterentwickelt werden. Eine Flatrate beim ÖPNV gibt vollkommen falsche Nutzungsanreize.<sup>192</sup> Das können wir uns nicht mehr leisten.

#### e) Weitere Rahmenbedingungen

**Ländliche Räume stärken** z. B. durch: Breitbandausbau, kommunal geförderte Dorfländer und Arztpraxen, Förderung neuer Mobilitätskonzepte (z. B. app-basierte Sammeltaxis bzw. Rufbusssysteme am besten von Tür zur Tür).

Gegenfinanzierung: Subventionierung ÖPNV in Ballungsräumen reduzieren. Zur Erinnerung, der wirksame CO<sub>2</sub>-Preis sorgt dafür, dass der ÖPNV verstärkt genutzt wird (s. a. Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsknete“ bei der Dekarbonisierung?).

## 2) Heizen

Da Geringverdiener in der Regel eine geringe Wohnfläche haben, sind diese zumindest in der Anfangsphase durch eine vollständige Klimadividende sehr gut geschützt (vgl. z. B. [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz).

Trotzdem kann es soziale Härtefälle geben. Insbesondere auf lange Sicht mit sinkenden CO<sub>2</sub>-Emissionen und damit auch sinkender Klimadividende (s. a. Kapitel „Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf“) muss es Lösungen geben, um einen sozialen fossilen Lock-in-Effekt zu vermeiden.

#### a) Kompensation CO<sub>2</sub>-Preis

**Wohngeld** noch mehr auf Härtefälle beim Heizen durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausrichten (s. a. Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen). Was viele nicht wissen: Auch Hauseigentümer können [Wohngeld](#) beantragen.

Zwei Ansätze:

- i) Individuelle CO<sub>2</sub>-Kosten in den Nebenkosten beim Wohngeld berücksichtigen.<sup>193</sup>
- ii) Übernahme 90 % Umzugskosten plus einer zusätzlichen Prämie, wenn daraus eine niedrigere Warmmiete resultiert.

Das [Wohngeld](#) wurde bereits mehrmals auch bezüglich der steigenden CO<sub>2</sub>-Bepreisung angepasst. Es wäre sinnvoll, das Wohngeld diesbezüglich zu dynamisieren und die konkreten CO<sub>2</sub>-Kosten in den Nebenkosten explizit zu berücksichtigen. Dies ist möglich, da

---

<sup>192</sup> Gleichzeitig brauchen wir eine zeit- und nutzungsabhängige **Pkw-Maut**, die die Wegekosten für Bundesstraßen und Autobahnen abdeckt. Dies ist auch erforderlich, da durch den Umstieg auf E-Mobilität die Einnahmen der Energiesteuer auf Sprit zurückgehen werden, die zumindest im Ansatz bisher die Wegekosten abgedeckt haben.

<sup>193</sup> 2021 wurde als CO<sub>2</sub>-Komponente ein fester Zuschlag 0,30 € auf maximale qm je nach Haushaltsgröße eingeführt. Diese CO<sub>2</sub>-Komponente sollte mit dem CO<sub>2</sub>-Preis dynamisiert werden. Dabei sollte berücksichtigt werden, dass die durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Kosten bereits durch eine vollständige Klimadividende kompensiert werden.

die CO<sub>2</sub>-Kosten aufgrund des [CO<sub>2</sub>-Kostenaufteilungsgesetzes](#) in der Nebenkostenabrechnung ausgewiesen werden müssen.

Aus sozialpolitischen Gründen wollen wir nicht, dass sozial schwächere Mieter oder Wohneigentümer wegen steigender Nebenkosten sofort umziehen müssen.

Außerdem muss sichergestellt sein, dass z. B. Rentner, denen dies nicht mehr zuzumuten ist, nicht gezwungen sind, wegen hoher CO<sub>2</sub>-Kosten noch umz ziehen oder eine energetische Sanierung durchführen zu müssen.

Allerdings sollte die Gewährung der CO<sub>2</sub>-Kostenkomponente bei weniger zu schützenden Haushalten zeitlich befristet werden, damit der Anreiz zur Suche einer energetisch besseren Wohnung erhalten bleibt.

Das Angebot der Übernahme der Umzugskosten bei einer dann günstigeren Warmmiete im Rahmen eines Wohngeldbezugs kann den Wettbewerb unter den Vermietern um die günstigere Warmmiete fördern.

Die zeitliche Befristung der CO<sub>2</sub>-Komponente und der Zuschuss für einen Umzug gibt allerdings erst Sinn, wenn für **ausreichend Wohnungen** gesorgt wurde (siehe Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen?).

- b) Hilfen bei Investitionen in die Dekarbonisierung<sup>194</sup>
    - i) KfW-Programme (zinsgünstige Kredite) zur **energetischen Sanierung** bzw. **Heizungstausch** speziell für
      - (1) günstiges Wohnen in einem hochpreisigen Umfeld.
      - (2) einkommensschwache Eigentümer ohne weiteres Vermögen.

Gegenfinanzierung: KfW-Programme zur energetischen Sanierung nur bei Bedürftigkeit.
    - ii) **Zuschüsse zum Heizungstausch** auf sozial Schwache konzentrieren.
  - c) Weitere Rahmenbedingungen
- Rahmenbedingungen für **Wärmenetze** verbessern.

## Resümee

Zusätzlich zu einer vollständigen Klimadividende muss die Politik also insbesondere bei Berufs pendlern, Mobilität im ländlichen Raum und vor allem beim Heizen genau hinschauen, ob mit zielgenauen Instrumenten verbleibende soziale Härtefälle zusätzlich unterstützt werden müssen (übrigens unabhängig vom klimapolitischen Instrument).

---

<sup>194</sup> Eine Härtefallgruppe, die man besonders im Auge haben muss, dürften **einkommensschwache Hausbesitzer** ohne weiteres Vermögen in strukturschwachen **ländlichen Räumen** sein, deren Häuser eine **relativ große Wohnfläche** aufweisen (die beheizt werden muss) und sich in einem schlechten energetischen Zustand befinden. Zielgenauer Vorschlag für diese Gruppe [in](#): (Wolfsteiner, 2025b).

Akzeptanz Whatever-it-takes-CO <sub>2</sub> -Preise		
<b>Vollständiges Klimageld</b> - keine Abzocke, es geht gerecht zu -		
<b>Mobilitätsprämie</b> geringverdienende Berufspendler	<b>Bedarfsgerechtes Kreditprogramm</b> Wohneigentum	<b>Langfristig ausreichend bezahlbare Wohnungen</b>
Ansonsten sind wirtschaftlich schwache Mieter / Autofahrer durch ein <b>vollständiges Klimageld</b> lange gut geschützt.		

Abbildung 10: Bausteine Akzeptanz Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise

### 8.2.3 Vollständige Klimadividende: sozialer Kitt in der Transformation

Die transparente und als gerecht empfundene Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung über eine Klimadividende bzw. ein Klimageld und die zielgenau Adressierung sozialer Härtefälle im Dekarbonisierungsprozess sind die entscheidenden Punkte, um so etwas wie die Gelbwesten in Deutschland bzw. in der gesamten EU zu verhindern.

Eine komplexe – wenn auch aufkommensneutrale – Energiesteuer- und Umlagenreform mit eingebettetem CO<sub>2</sub>-Preis birgt dagegen ein hohes Risiko des politischen Scheiterns. Die wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollte so weit wie möglich von anderen notwendigen Reformen getrennt diskutiert werden, damit dieses wichtige Thema nicht verbrannt wird. Die Finanzierung der EEG-Differenzkosten über die Einnahmen aus der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und dass die Einnahmen aus der Bepreisung in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) fließen waren falsche Weichenstellungen.

Mit einer vollständigen Klimadividende und mit sehr zielgenauen zusätzlichen sozialpolitischen Instrumenten für verbleibende soziale Härtefälle kann der Dekarbonisierungsprozess auch zu einer sozialpolitischen Erfolgsstory werden. Über die vollständige Klimadividende kann eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung statt potenzieller sozialer Sprengstoff ein wichtiger **sozialer Kitt in der Transformation** sein. Die Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung könnte einen großen Beitrag dazu leisten, dass wir bei der großen Herausforderung, vor der wir jetzt stehen, gesellschaftlich beieinanderbleiben.

## 9 Masterplan sektorübergreifende CO<sub>2</sub>-Wende<sup>195</sup>

Pressemitteilung des PIK vom 09.12.2020 zu einem Kurzdossier zur Erreichung der EU-Klimaziele (Copernicus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), 2020):

*„Der Weg des geringsten Widerstands verfehlt das EU-Klimaziel“*

*(...) In dem preisbasierten Szenario der EU-Kommission würde der CO<sub>2</sub>-Preis etwa durch einen stark ausgeweiteten Emissionshandel mit den neuen Sektoren Schifffahrt (intra-EU), Gebäude und Verkehr zum zentralen Leitinstrument. Dieser Pfad ist herausfordernd, weil die Politik und letztlich die Wirtschaft bereit sein müssen, gegebenenfalls sehr hohe CO<sub>2</sub>-Preise zu akzeptieren. Diese Hürden ließen sich jedoch durch eine faire und sozial gerechte Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung überwinden. Gäbe es vor diesem Hintergrund in der EU die Bereitschaft für hohe CO<sub>2</sub>-Preise, überzeugt ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis über alle Mitgliedstaaten und Sektoren hinweg als schlüssiges kosteneffizientes Leitinstrument bei hoher Glaubwürdigkeit in der Zielerfüllung‘, sagt der Klimaökonom und Professor Ottmar Edenhofer, Leiter des Projekts Ariadne und Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung sowie des Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change. (...)“*

Ziel sollte also ein **EU-Emissionshandel** für **alle CO<sub>2</sub>-Emissionen** sein, der mit einem **Paris-kompatiblen Emissionspfad** unterlegt ist.<sup>196</sup> Die Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate sollten in Form einer **Klimadividende** an uns Bürger wieder vollständig ausgeschüttet werden.<sup>197</sup>

Damit würde der **CO<sub>2</sub>-Preis** als **Leitinstrument** für den optimalen Mix des Einsatzes der notwendigen Technologien und der notwendigen Anpassung unseres Lebensstils sorgen.

Da es uns aber schwerfällt, dies im Wesentlichen einem abstrakten Instrument zu überlassen, soll in diesem Kapitel der Dekarbonisierungsprozess holzschnittartig beschrieben werden. Der Teufel

---

<sup>195</sup> Grundsätzlich kann unterschieden werden zwischen **CO<sub>2</sub>-Emissionen** durch die

- Nutzung **fossiler Brennstoffe**:
  - Verbrennung
    - bei Antrieben (Mobilität)
    - bei der Wärmeerzeugung
      - Heizen
      - Warmwasser
      - Prozesswärme Produktion
    - bei der Stromerzeugung
  - als Reaktionsstoff (v. a. Koks als Reduktionsmittel bei der Stahlerzeugung)
  - als Rohstoff (v. a. Cracken in der Chemieindustrie)
- **stoffliche Zersetzung von Carbonaten** bei der Produktion von (nur durch CCS bzw. dauerhaftes CCU vermeidbar):
  - Zement (rund 4 % der globalen gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen einschließlich Landnutzung)
  - Kalk
  - Glas
- die **Landnutzungsänderungen** (dauerhafte Rodung von Wäldern, Trockenlegung von Mooren etc.). Auf diese Emissionen wird in diesem Papier nicht eingegangen. Eine Bepreisung ist dort schwierig.

<sup>196</sup> S. a. Kapitel „Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“, S. 38.

<sup>197</sup> S. a. Kapitel „Klimadividende in der EU“, S. 67.

steckt natürlich im Detail. Wer jedoch keinen Kompass hat, verliert sich in den Details. Zu den technologischen Perspektiven ist die Studie der Agora Energiewende: „Klimaneutrales Deutschland“ (Agora Energiewende, 2020b) sehr lesenswert und es sei auch auf unsere Webseite hingewiesen, die einen strukturierter Überblick gibt und interessante einschlägige Wissenschaftspodcasts anbietet: [https://www.klima-retten.info/leben\\_ohne\\_treibhausgase.html](https://www.klima-retten.info/leben_ohne_treibhausgase.html).

Es gibt nur folgende drei Möglichkeiten, CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken:<sup>198</sup>

1. Einsatz erneuerbarer Energien
2. Erhöhung der Energieeffizienz
3. Suffizienz (Lebensstiländerung) / Verzicht

## 9.1 Strom dekarbonisieren<sup>199</sup>

In Deutschland wird die Erzeugung von Strom aus erneuerbaren Quellen seit dem Jahr 2000 durch das EEG gefördert.

Dabei ist das Grundprinzip, dass die Erzeuger über 20 Jahre eine garantierte Einspeisevergütung erhalten. Die Übertragungsnetzbetreiber/Direktvermarkter verkaufen den EEG-Strom an der Strombörse. Die Differenz aus den Erlösen und den Einspeisevergütungen (EEG-Differenzkosten) wurden über die EEG-Umlage mit gewissen Ausnahmen auf die Stromkunden umgelegt. Seit dem 1. Juli 2022 werden die EEG-Differenzkosten aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert. Mit dem Haushalt 2025 werden diese nun aus dem Kernhaushalt finanziert (Stand: 8/2025).

Das EEG hat zu einer gewaltigen Kostendegression bei den Gestehungskosten und zu einem Anteil am Strommix von fast 60 % in 2024 geführt.

Mit dem Erfolg kommt das EEG jedoch auch an seine Grenzen (vgl. u.a. Bundesverband Erneuerbare Energie e.V., 2020).<sup>200</sup> Die vollständige Dekarbonisierung der Stromerzeugung sollte in der Zukunft daher in erster Linie über den EU-Emissionshandel (EU-ETS 1) vonstattengehen; u. U. ergänzt durch eine nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung (siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 46):

Dies würde bedeuten:

- Es wären keine garantierten Einspeisevergütungen für neue EE-Anlagen mehr notwendig, da sich der notwendige EE-Ausbau einschließlich Speicher und flexibler Lasten zur Einhaltung der EU-Ziele betriebswirtschaftlich rechnen würde.<sup>201</sup>
- Marktstrompreise könnten auch für bestehende EEG-Anlagen so interessant werden, dass die Betreiber auf die Einspeisevergütung vermehrt verzichten und lieber selbst vermarkten, Systemdienstleistungen anbieten oder grünen Wasserstoff herstellen.

<sup>198</sup> Durch dauerhafte Speicherung ([CCS](#)) oder Nutzung ([CCU](#)) können CO<sub>2</sub>-Emissionen wieder zurückgeholt werden.

<sup>199</sup> S. a. Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung, Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign und Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0.

<sup>200</sup> S. a. Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign, S. 179.

<sup>201</sup> Anders stellt sich die Sachlage dar, wenn weiterhin neben EU-Zielen nationale Ziele verfolgt werden (vgl. EPICO KlimaInnovation, 2021). Siehe dazu: Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU? und Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 47.

- Es würde wohl auch ein Markt für virtuelle Kraftwerke entstehen, die Speicher, Erzeuger und abschaltbare Lasten bündeln und damit das Gesamtsystem stabiler und kostengünstiger machen.<sup>202</sup>
- Man wird sich aber zusätzlich Gedanken machen müssen, wie eine ausreichende Versorgungssicherheit sichergestellt werden kann (Back-up-Kraftwerke?).

Es würde sich ein funktionierender Wettbewerb<sup>203</sup> um kosteneffizient produzierten sauberen Strom einstellen.

---

<sup>202</sup> **Virtuelle Kraftwerksbetreiber** könnten auch die vielen kleinen Photovoltaikanlagen poolen, die in den nächsten Jahren vermehrt aus den garantierten Einspeisevergütungen herausfallen. So könnten sie z. B. die Anlagen mit kleinen Batteriespeichern ausstatten und mit dieser Leistung gut bezahlte [Regelenergie](#) anbieten (vgl. Urban, 2021). Betreiber solcher virtuellen Kraftwerke könnten wohl auch relativ kostengünstig intelligente Stromzähler (Smart Meter) beschaffen, die Voraussetzung sind, um dezentrale Erzeugung und Speicher dementsprechend einbinden zu können.

<sup>203</sup> Um diesen **Wettbewerb** noch **transparenter** zu machen, könnte es sinnvoll sein, dass die Netzbetreiber ihre [Netzentgelte](#) direkt mit **allen** Stromendkunden abrechnen (s. a. Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0). Im Moment geschieht dies nur bei Großverbrauchern.

Heute kann kein Stromhändler bundesweit für Haushaltskunden mit einem bestimmten Strompreis werben, da er für die Durchleitung seines Stroms an einen von ca. 900 Verteilnetzbetreiber ein Netzentgelt zahlen muss. Die konkrete Höhe des Netzentgeltes hängt davon ab, an welches Netz sein Kunde angeschlossen ist.

Eine direkte Abrechnung der Gas- und Stromnetzentgelte mit allen Endkunden hätte auch den weiteren Vorteil, dass die Netzkosten des lokalen Verteilnetzbetreibers transparent und Eingang in die öffentliche Debatte finden würden. Diese würde neben der [Anreizregulierung](#) den Druck auf die Verteilnetzbetreiber erhöhen, kosteneffizient zu arbeiten.

### Exkurs Netzentgelte:

Bei den Netzentgelten ist eine **Entsolidarisierung** zu beobachten.

Unternehmen oder Bürger, die es sich leisten können, senken durch **Eigenproduktion** und **Eigenverbrauch** ihre Kosten für Netzentgelte. Die relativ fixen Netzkosten verteilen sich daher tendenziell auf immer weniger Nutzer, obwohl alle letztendlich auf ein verlässliches Stromnetz angewiesen sind. Deshalb könnte es sinnvoll sein, dass sich die Netzentgelte in Zukunft noch mehr an der Beteiligung an der Jahreshöchstlast bzw. an der Anschlussleistung orientieren.

In den kommenden Jahren werden immer mehr **kleine Photovoltaikanlagen** aus der EEG-Einspeisevergütung herausfallen. Die meisten Anlagen werden so umgestellt werden, dass sie zuerst den Eigenverbrauch bedienen. Viele werden zusätzlich eine kleine Batterie installieren, um den Eigenverbrauch zu erhöhen. Das kann sich rechnen gegenüber dem Bezug des Stroms aus dem Netz. Dies bedeutet aber, dass die Netzentgelte für Geringverdiener eher steigen. Auch hier besteht die Gefahr der Entsolidarisierung bei der Finanzierung der Netze. Um Missverständnisse zu vermeiden: Fotovoltaik auf dem Dach und auch eine kleine Batterie können sinnvoll sein. Aber bitte nicht unter der trumpschen Überschrift „Autarkie“ oder „my home first“. Eine solidarische und verursachergerechte Finanzierung der Netze muss erhalten bleiben und eine gesamtgesellschaftlich sinnvolle Einbindung der dezentralen Erzeugung und Speicherung durch z. B. [virtuelle Kraftwerke](#) muss gewährleistet sein. Für den Klimaschutz bringt es im Moment mehr, wenn überschüssiger Strom vom Hausdach ins Netz eingespeist wird und damit fossilen Strom verdrängt. Dass häusliche Batteriespeicher sogar staatlich gefördert werden, ist vor diesem Hintergrund sozial- und klimapolitisch fragwürdig (vgl. Luczak, 2020, p. 110).

Heute werden die Netze allein von den Stromverbrauchern finanziert. Da die Netze heute aber nicht mehr nur zentral produzierten Strom verteilen, sondern dezentral Strom eingespeist wird, sollten alle, die das **Netz als Plattform nutzen**, egal ob Ein- oder Ausspeiser gemäß ihrer **Inanspruchnahme** des Netzes **Netzentgelte bezahlen**. Heute ist es umgekehrt. Dezentrale Einspeiser bekommen sogar eine Vergütung, da davon ausgegangen wurde, dass diese sogar Netzkosten vermeiden würden ([vermiedene Netzentgelte](#)). Im Ergebnis ist diese Vergütung eine verdeckte Förderung EE-Energien, da keine Netzausbaukosten vermieden werden. Eher im Gegenteil: Es ist ein zusätzlicher Netzausbau erforderlich, um die dezentrale Erzeugung einzubinden. Da die Netzbetreiber die sogenannten vermiedenen Netzentgelte auf ihre Netzentgelte umlegen können, werden Stromverbraucher in Regionen mit viel dezentral erzeugtem Strom durch hohe Netzentgelte benachteiligt ([siehe z. B. norddeutsche Küstengebiete](#)).

Natürlich muss der Staat weiterhin Regeln z. B. bei Abstandsflächen bei Windrädern aufstellen, auch für genügend Flächen für Windenergie sorgen<sup>204</sup>, vielleicht Anbau von Mais für Biogasanlagen stärker reglementieren oder dafür sorgen, dass Wasserkraft umweltverträglicher ist. Auch gibt es noch viele weitere Stellschrauben im Strommarktdesign, an denen man drehen muss, damit sauberer Strom Vorfahrt bekommt bzw. nicht behindert wird. Außerdem muss der Staat die Planungs- und Genehmigungsprozesse massiv beschleunigen. Darüber besteht ja mittlerweile ein großer Konsens.

## 9.2 Dekarbonisierung Mobilität und Wärme

Es gibt nur diese drei Wege:

- (1) Effizienz erhöhen (aus einer Kilowattstunde mehr herausholen)
- (2) Suffizienz/Verzicht (Ansprüche reduzieren)<sup>205</sup>
- (3) Einsatz erneuerbarer Energien (EE)
  - a. EE-Strom
  - b. EE-Brennstoffe<sup>206</sup>
    - i. Synthetische Brennstoffe/Kraftstoffe (E-Fuels)
    - ii. Biogene Brennstoffe/Kraftstoffe
    - iii. Grüner Wasserstoff
  - c. EE-Wärme:
    - i. Solarthermie
    - ii. Geothermie

### 9.2.1 Mobilität dekarbonisieren

Bei Mobilität hat man sich bisher im Wesentlichen auf folgende Instrumente verlassen:

- Teilweise problematisch wirkende EU-Flottengrenzwerte (s. a. Box 16).
- Kaufprämien/Zuschüsse (problematische Wirkungen s. a. Box 25):
  - Sozialpolitisch problematisch, wenn Normalverdiener damit Kaufprämien für das Drittauto von Besserverdiennern oder eine Wallbox für Villenbesitzer finanzieren.
  - Systemisch nicht technologieoffen und oft nicht passend auf die individuellen Verhältnisse.
  - Beispiel für verkehrspolitisches Absurdistan: Kaufprämien für SUV-Hybride, die dann zu 99 % fossil fahren und aufgrund des Gewichts der Batterien noch mehr Sprit brauchen.

<sup>204</sup> Wenn wir aber einen harten CO<sub>2</sub>-Deckel haben, dann bedeuten große Abstandsflächen bei Windkraft, fehlende Stromleitungen und kein Tempolimit auf Autobahnen höhere CO<sub>2</sub>-Preise. Vielleicht würde dies den gesellschaftlichen Diskurs über diese Themen nachhaltig verändern.

<sup>205</sup> S. a. entsprechendes Kapitel im [Paper „Klimapolitik-Kommunikations-Katastrophe“](#) (Wolfsteiner, 2025d).

<sup>206</sup> S. a. Box 18: Unnötiger Glaubenskriege um E-Fuels, S. 171.

Aufgrund der begrenzten Kapazitäten der Handwerker und der individuellen Gegebenheiten bei Gebäuden kann der Einsatz synthetischer Brennstoffe auch im Wärmebereich sinnvoll werden. Diese Entscheidungen kann man bei wirksamen und langfristig glaubwürdigen CO<sub>2</sub>-Preisen getrost dem Markt überlassen.

- ÖP(N)V-Angebot verbessern

Mit einem einheitlichen sektorübergreifenden wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis werden sich technologie- und lebensstiloffen kosteneffiziente Lösungen durchsetzen.

In den angemessenen Ausbau des ÖP(N)V muss natürlich im Wesentlichen der Staat investieren. Das wird er dann auch tun, da wir Bürger den ÖP(N)V dann auch in einem sinnvollen Ausmaß nutzen und bezahlen werden. Auch an vielen anderen Stellen bleibt der Staat in der Verantwortung. So werden wir z. B. wohl beim Güterverkehr auf der Autobahn eine gesellschaftliche strategische Entscheidung treffen müssen, ob wir dort auf Oberleitungen setzen wollen. Alternativen sind synthetische Kraftstoffe oder batterieelektrische Lkws.

## 9.2.2 Wärme dekarbonisieren

Bei der Dekarbonisierung beim Heizen und Warmwasser hat man bisher in erster Linie auf Auflagen (z. B. Energieeinsparverordnung, „Heizungsgesetz“) und auf einen „Förderdschungel“ gesetzt. Auch hier gilt: Förderungen können sozialpolitisch problematisch sein, wenn gar keine Bedürftigkeit bei Geförderten vorliegt und Förderungen/Auflagen tun sich systemisch schwer bei der Technologieoffenheit, individuell passenden Lösungen und gesamtgesellschaftliche Kosteneffizienz.<sup>207</sup>

Mit einem einheitlichen sektorübergreifenden wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis werden sich technologieoffen kosteneffiziente Lösungen zum optimalen Zeitpunkt durchsetzen.

## 9.3 Industrielle Prozesse dekarbonisieren<sup>208</sup>

Folgende energieintensive industrielle Prozesse sollten besonders in den Blick genommen werden:

- Stahlerzeugung
- Zementherstellung
- Produktion chemischer Grundstoffe<sup>209</sup>

Diese Prozesse haben einen Anteil an den CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU von rund 12 %<sup>210</sup> und unterliegen dem EU-Emissionshandel 1. Dort werden sie derzeit auf der Basis von Benchmarks teilweise mit kostenlosen Zertifikaten ausgestattet, da sie besonders im internationalen Wettbewerb stehen. Durch den **starken Wettbewerbsdruck** sind der Steuerung der Dekarbonisierung dieser Prozesse allein über einen CO<sub>2</sub>-Preis Grenzen gesetzt, wenn wichtige Produktionsstandorte außerhalb der EU nicht ebenfalls einer wirksamen Klimapolitik unterliegen. Zu beachten ist, dass es viele weitere Produktionsprozesse gibt, die einen hohen Bedarf an Prozesswärme haben, bei denen die Prozesswärme einen hohen Anteil an den Produktionskosten ausmacht und die ebenfalls im internationalen Wettbewerb stehen (s. a. Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“, Box 13: Bestehender Carbon-Leakage-Schutz und Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU).

Der Bericht der Agora Energiewende (Agora Energiewende, 2020a) betonte, dass es aufgrund anstehender Reinvestitionen bei diesen industriellen Prozessen besonders auf die nächsten zehn Jahre

<sup>207</sup> S. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen.

<sup>208</sup> Grundsätzlich gute aktuelle Informationen über die Dekarbonisierung besonders CO<sub>2</sub>-intensiver industrieller Prozesse finden Sie unter: [agora-energiewende.de/themen/agora-industrie/](http://agora-energiewende.de/themen/agora-industrie/).

<sup>209</sup> Einen Hauptanteil davon hat „[Steamcracken](#)“, das zur Herstellung von Rohstoffen aus fossilen Brennstoffen dient, die hauptsächlich zu Kunststoffen, Lacken, Lösungsmitteln oder Pflanzenschutzmitteln weiter verarbeitet werden.

<sup>210</sup> Vgl. (Agora Energiewende, 2020a).

ankomme. Laufen die Investitionen in diesen zehn Jahren nicht in die richtige Richtung, könnte es zu einem Lock-in-Effekt kommen, der Klimaneutralität bis 2045 sehr erschwert bzw. verteuert. Die Agora Energiewende machte Vorschläge, wie dieser Lock-in-Effekt durch **Differenzkostenverträge** (Carbon Contracts-for-Difference; CCfD) bzw. **Klimaverträge** und weitere Rahmenbedingungen vermieden werden kann. Es geht grundsätzlich darum, Kapital- und/oder Betriebskosten für die Unternehmen auszugleichen, die bei dekarbonisierter Produktion höher sein können als die von weltweiten Konkurrenten, die noch alte Produktionsmethoden verwenden. Solche Verträge müssen eine Ausstiegsklausel enthalten für den Fall, dass Kapital- bzw. Betriebskosten aufgrund technologischen Fortschritts und/oder gelungener globaler Kooperation keinen Wettbewerbsnachteil mehr darstellen.<sup>211</sup>

Hier soll eine zusätzliche Option aufgezeigt werden:

Die Montanunion war ein Nukleus für die Gründung der EU. Vielleicht könnte eine globale Kooperation beim Thema „grüner Stahl“ auch bei der globalen Kooperation eine neue Seite aufschlagen. Dafür spricht, dass es sich um ein überschaubares Handlungsfeld handelt und die technischen Lösungen (Direktreduktion mit Wasserstoff, CCS oder CCU) auf der Hand liegen.<sup>212</sup>

Es könnte versucht werden, **parallel** zu den **sonstigen Bemühungen** ein **globales Abkommen** zu schmieden, das die Umstellung auf **grünen Stahl** koordiniert.<sup>213</sup> Dazu könnte z. B. ein dynamisierter globaler CO<sub>2</sub>-Mindestpreis für die Stahlindustrie vereinbart werden. Damit hätten alle Stahlkocher die gleichen Wettbewerbsbedingungen (**Level-Playing-Field**). Dies würde auch bedeuten, dass grundsätzlich alle Stahlkocher die Umstellungsinvestitionen und die höheren Betriebskosten über den Stahlpreis refinanzieren können.<sup>214</sup>

---

<sup>211</sup> Solange es eine entsprechende globale Kooperation nicht gibt, können Subventionen eine Übergangslösung sein. Bewusst muss uns sein: Steuergelder sind nur so lange notwendig, wie es keine ausreichende globale Kooperation gibt. Hat die Grundstoffindustrie Planungssicherheit, dass globale Reduktionsziele über wirksame CO<sub>2</sub>-Preise oder andere glaubwürdige Instrumente eingehalten werden, dann kann und muss sie die Umstellungskosten über den Markt finanzieren. Wenn Steuergelder in die Hand genommen werden, um z. B. grünen Stahl bereits heute zu realisieren, dann sollte man sich allerdings vorher folgende Fragen stellen:

- Kann mit dem **gleichen Steuergeld** an anderer Stelle **mehr** für die **Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen** (z. B. Ausbau Bahninfrastruktur) erreicht werden?  
Diese Frage ist sicher unter Einbeziehung industrieloser Aspekte nicht einfach zu beantworten. Für das Klima ist nicht „grüner Stahl sofort“ entscheidend, sondern die Summe der CO<sub>2</sub>-Emissionen, die wir insgesamt noch verursachen. Dabei kann es auch sinnvoll sein, z. B. Stahl erst später zu dekarbonisieren, wenn damit keine Lock-in-Effekte verbunden sind.
- Kann z. B. grüner Stahl bei uns langfristig wirtschaftlich produziert werden (auch wenn einmal ein Level-Playing-Field existiert)? Oder kann dieser in Zukunft dort deutlich günstiger produziert werden, wo mehr Potenzial für EE bestehen? Auch diese Frage lässt sich natürlich auch unter Berücksichtigung von industrielosen Aspekten nicht ganz einfach beantworten.

<sup>212</sup> China, EU, Indien, Japan, die USA, Russland und die Türkei vereinen dabei rund 93 % der weltweiten Stahlproduktion. Der größte Stahlproduzent ist mit einem Anteil von rund 55 % China; gefolgt von der EU mit einem Anteil von rund 10 %. Quelle: [https://de.wikipedia.org/wiki/Stahlindustrie/Tabellen\\_und\\_Grafiken](https://de.wikipedia.org/wiki/Stahlindustrie/Tabellen_und_Grafiken).

<sup>213</sup> Es könnte auch überlegt werden, Produktionsprozesse, die ohne ein Level-Playing-Field langfristig betriebswirtschaftlich nicht CO<sub>2</sub>-neutral betrieben werden können, deren dauerhafte öffentliche Subventionierung flächendeckend aber nicht leistbar ist, aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung herauszunehmen und offensiv anzubieten, auch diese Produktionsprozesse dekarbonisieren zu wollen, wenn dazu eine globale Kooperation zustande kommt. Im NDC der EU könnten Ziele zu diesen Produktionsprozessen (teilweise) konditional in Abhängigkeit von einer erfolgreichen globalen Kooperation formuliert werden.

<sup>214</sup> Trotzdem sollte geprüft werden, ob ein globaler **Kreditvergabemechanismus** sinnvoll sein könnte, für den möglichst alle Länder gemäß ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit bürgen sollten. Aus diesem Mechanismus könnten aus **sozialpolitischen Gründen** bestimmte Stahlwerke unterstützt werden. Dabei müssten Stahlwerke identifiziert werden, die erstens für den regionalen Arbeitsmarkt von großer Bedeutung sind und die zweitens keinen

Ein solches Abkommen wäre auch für **Zement** und weitere zentrale **chemische Grundstoffe** denkbar.

Damit würde es für wichtige industrielle Prozesse nicht mehr die Notwendigkeit geben, mit schwierigen Grenzausgleichssystemen (siehe S. 69) oder Subventionen arbeiten zu müssen, um Carbon Leakage zu verhindern.<sup>215</sup>

## 9.4 Resümee Masterplan Dekarbonisierung

Jetzt werden viele sagen: Dieses Kapitel ist aber sehr kurz ausgefallen. Das ist doch alles viel, viel komplizierter. Ja, der Teufel steckt im Detail. Aber die Botschaft ist: Wenn wir uns der zentralen Stellschraube „wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ bedienen, dann wird vieles sehr viel einfacher. Natürlich gibt es dann trotzdem noch viele weitere Stellschrauben, an denen wir drehen müssen, und Zahnräder, die ineinander greifen müssen. Das alles muss dann aber nicht mehr gegen die „ökonomische Schwerkraft“ kämpfen, sondern bedient sich dieser. Es geht darum, das zentrale Zahnrad im Uhrwerk einzubauen und in die richtige Richtung zu drehen. Vieles Weitere ergibt sich dann fast von selbst. Daher ist es zentral, für eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung politische Mehrheiten zu generieren. Die entscheidende Frage ist daher: Wie kann man Menschen nachhaltig für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung „begeistern“ oder sie zumindest von deren Notwendigkeit überzeugen? Ein wichtiger Türöffner für eine gute Kommunikation über wirksame CO<sub>2</sub>-Preise dürfte die Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen (Klimadividende) sein. Bisher fehlt in der Breite der Gesellschaft das Wissen über diese zentrale Stellschraube CO<sub>2</sub>-Bepreisung und über deren *smarte* Wirkungsweise. Daher brauchen wir mehr Aufklärung. Wenn die Aufklärungsrate eine bestimmte Schwelle (sozialen Kippunkt) überschreitet, könnte der Veränderungswille plötzlich sehr schnell an Fahrt gewinnen. Die letzten Jahre können hier Hoffnung machen. Das Thema „CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ liegt auf dem Elfmeterpunkt. Jetzt müssen wir „nur“ noch verwandeln. Das „Tor“ heißt: So schnell wie möglich einen **EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen**, der mit einem **Paris-kompatiblen Emissionspfad** unterlegt ist.

Ein Papier unter Beteiligung des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK) bringt es auf den Punkt:

### *„Glaubwürdigkeit des Durchsetzungsmechanismus“*

*Wirksame Durchsetzungsmechanismen garantieren, dass die Klimaziele tatsächlich erreicht werden. (...) Die zentrale Herausforderung für jeden Durchsetzungsmechanismus besteht darin, dass seine Unnachgiebigkeit von den regulierten Akteuren auch dann nicht bezweifelt werden darf, wenn die politischen bzw. ökonomischen Kosten seiner Einhaltung ein sehr hohes Niveau erreichen. Diese Glaubwürdigkeit im Zeitablauf (Zeitkonsistenz) erfordert, dass die Politik sich nicht nur auf Ziele festlegt, sondern gleichzeitig auch ex ante einen Mechanismus verankert, der die Erreichung dieser Ziele sicherstellt. Nur wenn eine spätere Aufweichung der Ziele glaubwürdig ausgeschlossen ist, werden private Investoren schnell die dringend erforderlichen Klimaschutz-Investitionen tätigen. Andernfalls würden verspätete oder ganz ausbleibende Investitionen die ökonomischen und politischen Kosten der Zielerreichung weiter erhöhen. Im Kern geht es bei der Etablierung eines Durchsetzungsmechanismus mithin darum, einen aus Mangel an Glaubwürdigkeit resultierenden Teufelskreis aus fehlenden Investitionen, steigenden (politischen) Kosten und damit weiteren Verlusten an Glaubwürdigkeit zu*

---

ausreichenden Zugang zu entsprechenden Bankkrediten haben. Natürlich muss geprüft werden, ob diese Stahlkocher nach der Zurverfügungstellung von Umstellungskrediten ein nachhaltiges Geschäftsmodell aufweisen.

<sup>215</sup> Diesen Ansatz verfolgte auch die Ampel-Regierung über [Klimaclubs](#).

*verhindern.“ (Copernicus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), 2020, p. 9)*

## 10 Resümee in mehreren Akten

### 10.1 Die (noch) unbekannte Option

Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis findet in Politik, Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft seit Langem grundsätzlich eine breite Zustimmung. Das Paradoxon: Der breiten Öffentlichkeit ist die Option von CO<sub>2</sub>-Preisen in der Höhe, sodass wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele einhalten (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise) noch weitgehend unbekannt. Wie kann das sein?

#### Wissenschaft

Seit vielen Jahrzehnten sprechen sich Ökonomen für einen CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument aus.<sup>216</sup> Allerdings ist zu beobachten, dass Ökonomen in Interviews und [Talkshows](#) so verklausuliert über die Bepreisung von CO<sub>2</sub> sprechen, dass der Normalbürger keine Chance hat zu verstehen, um was es eigentlich geht. Unter anderem der nachvollziehbare Anspruch, wissenschaftlich zu sein, verhindert wohl eine klare Sprache.

#### Politik und Wirtschaft

Die Carbon Pricing Leadership Coalition, der über 70 Staaten (darunter auch Deutschland und Frankreich) und über 1.000 international tätige Unternehmen angehören, macht deutlich, wie breit die Unterstützung für wirksame CO<sub>2</sub>-Preise in Politik und Wirtschaft ist. Sie wurde offiziell in Paris beim Weltklimagipfel gegründet. Auch der IWF, die Weltbank und die OECD unterstützen diese Initiative. Der Weltbankpräsident sagte: *“There has never been a global movement to put a price on carbon at this level and with this degree of unison. It marks a turning point from the debate on the economic systems needed for low carbon growth to the implementation of policies and pricing mechanisms to deliver jobs, clean growth and prosperity. The science is clear, the economics compelling and we now see political leadership emerging to take green investment to scale at a speed commensurate with the climate challenge.”* Auf der Homepage [www.carbonpricingleadership.org](http://www.carbonpricingleadership.org) waren auch erstaunliche Zitate und eine Videobotschaft der ehemaligen Bundeskanzlerin Merkel zur wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu finden. Das Problem ist: Die Politik findet nicht den ausreichenden Mut, sich gegenüber ihren Wählern wirklich „zu outen“. Zu Hause hatte man von der Kanzlerin diesbezüglich bis 2019 wenig gehört.<sup>217</sup>

Zu einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung bekennen sich zwar mittlerweile alle Parteien der demokratischen Mitte zumindest in ihren Wahlprogrammen.<sup>218</sup> Im Wahlkampf 2021 selbst war davon allerdings nur noch wenig zu höheren oder die eigenen Wahlprogramme wurden sogar [verleugnet](#). Das gleiche wiederholte sich dann im Bundestagswahlkampf 2025.

Der Politik fehlt weiterhin der Mut, das Thema auch in der Öffentlichkeit offensiv anzusprechen und insbesondere ein Scharfstellen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise) zu fordern bzw. dies den Bürgern als eine Option überhaupt einmal vorzustellen. Ein wesentlicher Grund dürfte sein, dass das Verhetzungspotenzial im parteitaktischen Kalkül als zu groß eingeschätzt wird. Es besteht daher die Gefahr, dass der jetzt notwendige letzte Schritt zu wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen doch nicht getan wird.

---

<sup>216</sup> Anfang 2019 haben sich z. B. über 3.500 Ökonomen der USA für eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausgesprochen. Siehe Bericht bei *Klimareporter*: <https://www.klimareporter.de/international/nordamerika-treibt-co2-steuer-voran>.

<sup>217</sup> Auf ihrer Sommerpressekonferenz 2019 hat Bundeskanzlerin **Merkel** sich zum ersten Mal in ihrer Kanzlerschaft in Deutschland eindeutig zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung bekannt. In der Pressekonferenz zum Klimapaket September 2019 sprach sie von einem **Paradigmenwechsel** beim Thema „CO<sub>2</sub>-Bepreisung“.

<sup>218</sup> [Hier](#) ein Analyse der Wahlprogramme zur BTW21 (Wolfsteiner, 2022) und [hier](#) zur BTW25 (Wolfsteiner, 2025c).

## Zivilgesellschaft / Klimabewegung

Eigentlich wäre es eine zentrale Aufgabe der Klimabewegung, für harte Emissionsobergrenzen (harte Caps) und damit für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise einzutreten. Leider ist auch hier bisher fast ein Totalausfall zu verzeichnen. In der Klimabewegung passen oft Ziel- und Instrumentenebene nicht zusammen. Es werden sehr weitreichende CO<sub>2</sub>-Ziele gefordert und dann auf der Instrumentenebene in erster Linie auf eher symbolische Forderungen wie Tempolimit oder Verbot innerdeutscher Flüge gesetzt.<sup>219</sup> Auch der Klimabewegung fehlt offenbar bisher der Mut, wirklich wirksame Instrumente einzufordern.<sup>220</sup> Ein wichtiges Hindernis in der Klimabewegung für harte Caps in Emissionshandelssystem einzutreten, ist oft eine fehlgeleitete Kapitalismuskritik (siehe Fußnote 30). Die Fridays-for-Future-Bewegung *fordert* zwar eine CO<sub>2</sub>-Steuer, ist dabei aber auf dem Holzweg von CO<sub>2</sub>-Preisen in Höhe der Schadenskosten gelandet (siehe Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?). Es wäre sehr wichtig, dass die Klimabewegung ihre Forderungen nachschärft, da die Politik allein für einen Paradigmenwechsel nicht die Kraft haben wird.

Hier ein konkreter Vorschlag, wie Fridays-for-Future ihre Forderungen weiterentwickeln könnten:  
Bisherige Formulierung:

*Wir fordern eine CO<sub>2</sub>-Steuer auf alle Treibhausgasemissionen.*

*Der Preis für den Ausstoß von Treibhausgasen muss schnell so hoch werden wie die Kosten, die dadurch uns und zukünftigen Generationen entstehen. Laut UBA sind das 180€ pro Tonne CO<sub>2</sub>.*

Eine mögliche neue Formulierung:

*Wir fordern CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe,  
sodass wir Paris-kompatible Klimaziele einhalten (**whatever it takes**).*

*Das Einhalten von CO<sub>2</sub>-Zielen ist am besten gewährleistet durch harte Emissionsobergrenzen  
(harte Caps) in Emissionshandelssystemen.*

## Implizites Schweigekartell

Aufgrund von innerlogischen Hemmnissen in der Klimabewegung, in der Wissenschaft und in der Politik haben die Bürger die **Option einer harten Begrenzung** der **CO<sub>2</sub>-Emissionen** bisher überhaupt nicht auf den Schirm bzw. es fand darüber bisher kein gesellschaftlicher Diskurs statt. Es bleibt spannend, ob dieses **implizite Schweigekartell** - durch welches Ereignis auch immer - vielleicht noch durchbrochen werden kann.

---

<sup>219</sup> In ihrer Anfangsphase forderte die Letzte Generation Klimaneutralität bis 2030 und auf der Instrumentenebene die Beibehaltung des 9-€-Tickets und ein Tempolimit.

<sup>220</sup> S. a. Kapitel „Stellungnahme Germanwatch zum FDP-Papier“ und Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

## 10.2 Und am Ende doch der Holzhammer?

Hier wurde aufgezeigt, dass ein wirksamer **CO<sub>2</sub>-Preis** ein *smarter Weg* wäre, um den Prozess der Dekarbonisierung unserer gesamten Wirtschafts- und Lebensweise maßgeblich zu steuern und die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele sicher zu stellen. Das Problem, wer zum Ende hin des Dekarbonisierungsprozesses die verbliebenen vielleicht 3 % CO<sub>2</sub>-Emissionen noch ausstoßen darf, könnte man vielleicht auch durch Auflagen noch recht einfach lösen. Aber wer auf dem Weg dorthin wann wie viel CO<sub>2</sub> noch ausstoßen darf,<sup>221</sup> das könnte der Markt weitaus besser lösen, wenn der Staat dem Markt mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis bzw. einem harten Cap den Rahmen vorgibt. Auch die Steuerung über **Subventionen** (Förderungen) steht vor dem gleichen Problem wie **Auflagen: Der Staat muss im Detail entscheiden**.<sup>222</sup> Das überfordert den Staat aber vollkommen und stößt auch in der Bevölkerung auf Ablehnung.

Damit kein Missverständnis entsteht: Eine Steuerung maßgeblich über den CO<sub>2</sub>-Preis bedeutet nicht, dass es dann politisch nichts mehr zu entscheiden und zu tun gäbe. Natürlich müssen wir weiter über die Abstände von Windrädern zur Wohnbebauung politisch streiten oder darüber, wie viel Geld wir in Straßen und wie viel in die Bahn stecken. Nur diese Diskussionen würden vor völlig anderen Vorzeichen stattfinden und wir würden unsere CO<sub>2</sub>-Klimaziele auf jeden Fall einhalten. Was allerdings bedeuten würde: Machen wir ansonsten eine schlechte Klimapolitik, muss der CO<sub>2</sub>-Preis umso höher steigen. Das gilt natürlich auch umgekehrt: Mit einer guten Verkehrspolitik und vernünftigen Abständen bei Windrädern kann die Politik „zu hohe“ CO<sub>2</sub>-Preise vermeiden.

Eine Klimadividende könnte einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis politisch mehrheitsfähig machen. Eine Studie aus der Schweiz, die u. a. auf einer repräsentativen empirischen Erhebung mit 1.200 Befragten beruht, hat gezeigt: „*Wird die umweltpolitische Wirksamkeit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe klar kommuniziert, verringert dies den Wunsch nach umweltpolitischer Zweckbindung. Die Betonung von Verteilungseffekten führt zu einer Bevorzugung progressiv wirkender Varianten. Hierbei sticht die Pro-Kopf-Pauschale heraus: Allein die Hervorhebung ihrer Verteilungseffekte macht sie zu einer der am häufigsten gewählten Varianten*“ (Swiss Federal Office of Energy, 2016, p. 3).

Auf der anderen Seite geht es am Ende des Tages nicht um Instrumente, sondern um Ergebnisse: Wer das Klima rettet, hat recht. Außerdem ist die Herausforderung so gewaltig, dass wir nicht nur auf ein Pferd setzen können. Alle Wege müssen vorangetrieben werden. Falls ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis Wirklichkeit wird, könnte man aber überprüfen, ob andere Instrumente heruntergefahren bzw. vereinfacht werden können. Ist ein **wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis** politisch jedoch nicht durchsetzbar, müssen wir auch auf anderen Wegen zum Erfolg kommen. So kann der Staat fossile Brennstoffe einfach mit einem Auslaufdatum versehen. Das wäre ökonomisch gesehen nicht der effizienteste Weg, den Prozess zu steuern. Auch dürfte es schwierig sein, zu sagen, ab wann der Güter- und der Luftverkehr fossilfrei unterwegs sein sollen, ob Hybrid-Antriebe oder Range Extender mit synthetischen Kraftstoffen noch erlaubt sind, wie man verhindert, dass die Menschen sich vorher noch mit fossilen Verbrennern und Heizungen eindecken oder länger nutzen, in welchem Umfang GuD-Erdgaskraftwerke sinnvoll sind und ab wann welche Gebäude keine fossilen Energieträger mehr einsetzen dürfen etc. pp. Ein Ablaufdatum für fossile Brennstoffe bei Mobilität, Heizen und Stromerzeugung ließe sich trotzdem noch vergleichsweise leicht umsetzen. Noch einmal schwieriger dürfte es beim Einsatz fossiler Brennstoffe in der Produktion (Prozesswärme) sein.

<sup>221</sup> Und für die Begrenzung der Erderwärmung kommt es aufgrund der Budgeteigenschaft von CO<sub>2</sub> gerade auf die Summe der zukünftigen Emissionen an; weniger auf das Datum der Dekarbonisierung.

<sup>222</sup> Wie die Diskussion über das Heizungsgesetz (siehe Kapitel „Nach der Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)“) und das Urteil des BVerfG (siehe Kapitel „Nach der Entscheidung des BVerfG zum KTF“ zeigen, sind dem Weg über Auflagen/Verbote und Förderungen im politischen Prozess Grenzen gesetzt.

Das ließe sich alles *smarter* über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis steuern. Aber am Ende zählt das Ergebnis. Am Ende zählt, welcher Weg politisch durchsetzbar ist.

Hinter vorgehaltener Hand sagten viele Politiker: „Wir wissen, dass wir eigentlich eine systemische Lösung mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis bräuchten. Aber die Politik habe systemische Lösungen im Moment nicht im Kreuz.“ Oder: „Wir haben Angst vor einer Abzockedebatte; wir haben Angst vor der BILD-Zeitung“. Bei allem Verständnis für die Nöte der Politik. Sie darf es sich nicht so einfach machen. Politik ist dafür da, *systemische* Lösungen zu finden, diese zu erklären und für diese auch um Mehrheiten zu kämpfen. Das gehört auch zu ihrer Jobbeschreibung. Gerade in allgemein unsicheren Zeiten wie heute müssen wir weiterhin auf systemische Probleme auch systemische Antworten geben können. Ein **wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis mit Klimadividende** könnte an Wichtigkeit vergleichbar sein mit der Antwort auf die soziale Frage mit **Sozialversicherungen und Sozialstaat** oder der Antwort auf die Frage der Geldwertstabilität mit der **Unabhängigkeit von Zentralbanken**. Die heutige Politikergeneration – bei der nächsten ist es zu spät – steht vor der Menschheitsaufgabe: Begrenzung des Klimawandels. Jetzt heißt es, sich nicht wegzuducken, sondern um gangbare Wege zu streiten. Gerade die letzten Jahre haben gezeigt: Wenn die Politik nicht mehr in der Lage ist, auch systemische Lösungen umzusetzen, dann gerät unsere Demokratie als Ganzes in Gefahr.

Auch wir Bürger sind aufgefordert, unsere Komfortzone zu verlassen. Uns nicht mit symbolischen Handlungen zufriedenzugeben (mit dem SUV zum Bioladen 😊), sondern nach systemischen Lösungen zu fragen und Politikern Mut zu machen, auch schwierige Wege zu gehen. Am Ende entscheiden wir an der Wahlurne, was uns Politiker an Lösungen anbieten. Politik reagiert auf politischen Willen.

Auch wenn man bei den **Klimainstrumenten** vielleicht „nicht so katholisch“ sein sollte, was diesem Papier vorgeworfen werden könnte, muss doch festgehalten werden: Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung hätten wir einen relativ einfachen und sicheren Weg, die Dekarbonisierung kosteneffizient, mit innovativen / individuell passenden Lösungen und nur notwendigen Verzicht durchzuziehen, wenn wir uns über die Dekarbonisierung und deren Geschwindigkeit an sich einig sind.<sup>223</sup> Damit hätten wir mehr Ressourcen frei, um uns um Probleme zu kümmern, die nicht so „einfach“ zu lösen sind. Als Beispiele seien genannt: das Artensterben oder der Datenschutz in einer digitalisierten Welt. Außerdem könnten wir uns mehr auf die Gestaltung der Zukunft konzentrieren: In welchen Städten wollen wir leben? Welche Lebensqualität sollen ländliche Räume bieten etc. pp.

---

<sup>223</sup> S. a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Zielen wichtig, S. 209.

### 10.3 Zur Ausgangsfrage: wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis - Klimaretter oder politisch riskant?

Ja, ein **wirksamer** CO<sub>2</sub>-Preis wäre aufgrund seiner Effektivität und seiner weiteren großen Vorteile der Klimaretter schlecht hin. Es wäre der Königsweg bzw. ein Game-Changer.

Aber auch ja, ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis ist politisch riskant.<sup>224</sup> Er ist mindestens so riskant wie andere wirksame Instrumente und vielleicht auf den ersten Blick noch etwas risikanter, weil er polarisiert, nicht sofort intuitiv einleuchtet, aber direkt spürbar ist. Ohne volkswirtschaftliche Vorbildung sagt bei vielen die Intuition: Wenn fossile Brennstoffe ein Problem sind, dann muss man diese halt verbieten und/oder die Alternativen attraktiver machen. Andere glauben, das Problem könne auf individueller Ebene durch Verhaltensänderungen der Bürger, von Unternehmern, einzelner staatlicher Stellen etc. aus einer Art intrinsischen oder altruistischen Motivation heraus gelöst werden. In diesem Papier sollte deutlich geworden sein, dass unsere Intuition hier trügt. Diese Wege sind nicht *smart* und wohl leider auch nicht wirklich zielführend.<sup>225</sup>

Eine **vollständige Klimadividende** könnte der Schlüssel dafür sein, einen produktiven Diskurs über CO<sub>2</sub>-Preise und deren Wirkungsweise zu ermöglichen. Wirklich wirksam kann ein CO<sub>2</sub>-Preis nur sein, wenn die notwendige Höhe, um die Reduktionsziele einzuhalten, gesellschaftlich breit akzeptiert wird. Die direkte Verknüpfung von CO<sub>2</sub>-Preishöhe mit den Reduktionszielen (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise) könnte auch in der Kommunikation über CO<sub>2</sub>-Preise äußerst hilfreich sein. Dann bestünde eine Chance, dass eine breite Mehrheit das Instrument CO<sub>2</sub>-Preis versteht und auch akzeptiert. Auf diesem Weg könnte sich sogar ein Gefühl der kollektiver Selbstwirksamkeit einstellen.<sup>226</sup> Es bleibt jedoch eine offene Frage, ob eine ausreichende Akzeptanz auf diesem Weg am Ende hergestellt werden kann, da noch nirgendwo auf der Welt dieser Weg bisher wirklich versucht wurde.<sup>227</sup> Wer jedoch keine vollständige und für alle gleich hohe Klimadividende

---

<sup>224</sup> Ein **anderes politisches Risiko** durch **wirksame CO<sub>2</sub>-Preise** könnte sein, dass man sich darauf ausruht. Wenn wir uns gesellschaftlich auf wirksame CO<sub>2</sub>-Preise geeinigt haben sollten, könnte plötzlich der Drive fehlen, um weitere (teilweise unbequeme) Rahmenbedingungen zu schaffen. Der Druck für Veränderung weiterer Rahmenbedingungen könnte sinken, da die CO<sub>2</sub>-Reduktionen ja auf jeden Fall erreicht würden. Zu diesen Rahmenbedingungen gehören deutlich schnellere Planungs- und Genehmigungsprozesse, Ausweisung ausreichender Flächen für Windenergie und Photovoltaik, Bau von notwendigen Stromnetzen, Speichern und Gleisen etc. pp. Kommen wir bei diesen Rahmenbedingungen nicht auch in die Puschen, werden wir Wertschöpfung in Deutschland unnötigerweise verlieren. Es ist schwer zu sagen, wie groß diese Gefahr wirklich ist, da wirksame CO<sub>2</sub>-Preise auf der anderen Seite den Druck im Kessel wesentlich erhöhen und Veränderungen eigentlich sogar leichter umsetzbar sein müssten. Aber man sollte dieses Problem auf dem Schirm haben.

<sup>225</sup> Ein weiteres Beispiel, wo die Intuition uns auf die falsche Fährte führt, ist Marktwirtschaft vs. Planwirtschaft. Die Intuition sagt uns: Es müsste doch viel effizienter sein, wenn alles zentral geplant würde, als wenn jeder einfach chaotisch drauf los produziert. Doppelstrukturen könnten vermieden werden. Große Einheiten können günstiger produzieren. Etc. Die Realität hat gezeigt, dass das Gegenteil der Fall ist (s. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?).

<sup>226</sup> Der Begriff „Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise“ kann u. U. bei Menschen ein Gefühl des **Kontrollverlustes** auslösen. Insbesondere, wenn der Ausgleich über eine vollständige Klimadividende (noch) nicht verstanden wird. Auf der anderen Seite könnte aber auch ein positives Gefühl der **kollektiven Selbstwirksamkeit** entstehen.

Viele Menschen verzweifeln daran, dass wir seit über 40 Jahren über Klimaschutz reden, aber Ziele nicht einhalten bzw. nicht ausreichend vorankommen. Viele Menschen beschäftigen sich mit dem Thema überhaupt nicht (mehr) oder verdrängen es, weil sie spüren, vermuten, reflektieren, dass im heutigen Frame Ziele systemisch nicht eingehalten werden können. Wenn es gelänge, die Begrifflichkeit „Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise“ bzw. „harte Caps“ in den Kontext zu stellen, dass wir damit unsere (gut begründeten) CO<sub>2</sub>-Ziele (s.a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Ziele, S. 209) schlicht und ergreifend einhalten, könnte dies in Verbindung mit einer vollständigen Klimadividende ein positives Gemeinschaftsgefühl erzeugen, dass uns auch befähigt, schwierige Phasen in der Transformation zu überstehen.

<sup>227</sup> S. a. Box 31: Einordnung Akzeptanzstudien CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Einnahmeverwendung.

anstrebt, der sollte auch die Finger von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen lassen. Nur im Doppelpack hat dieses Konzept eine Chance. Ansonsten ist das politische Risiko zu hoch.

Aufklärung über die enormen Vorteile eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises und über die gewaltige Herausforderung, vor der wir stehen, tut not. Dabei brauchen wir aufgrund der drängenden Zeit einen „Schnellkursus“ für uns alle.

Wir brauchen mehr in der Sache gut informierte Journalisten (gerne auch mit ökonomischer Vorbildung) und mehr Wissenschaftler (insbesondere auch Volkswirte), die sich aus ihrem Elfenbeinturm heraus wagen und versuchen, die normalen Bürger zu erreichen. Wir brauchen mutige und weitsichtige Politiker, die auch für Unangenehmes werben, das für das Gemeinwohl notwendig ist (das ist sehr aus der Mode gekommen). Am Ende des Tages brauchen wir dann mutige und weitsichtige Wähler. Diese kann es in ausreichender Zahl geben, wenn die Wähler das Gefühl haben, dass man ihnen gegenüber wahrhaftig ist (auch notwendige **Zumutungen** klar benennt), sie ernst nimmt mit ihren Ängsten, was die Dekarbonisierung für sie persönlich bedeuten könnte, und wenn mehr an unsere Kooperationsbereitschaft zugunsten des Gemeinwohls appelliert wird. Wir Menschen wollen kooperieren. Wir müssen „nur“ noch lernen zu verstehen, dass die Zustimmung zu einem **wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis** gelungene **Kooperation** in einer **pluralistischen Massengesellschaft** bedeutet.<sup>228</sup>

Es ist jedoch wichtig, dass uns als Gesellschaft vor Einführung von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen bewusst ist und wir das auch aussprechen, dass die Transformation mit **Zumutungen** verbunden sein wird. Ist dieses Bewusstsein nicht vorher vorhanden, dann besteht die Gefahr, dass die Menschen dann auftretende Zumutungen dem CO<sub>2</sub>-Preis zuschreiben und nicht der notwendigen Klimapolitik bzw. der Notwendigkeit, bestehende CO<sub>2</sub>-Ziele einzuhalten. Würde dies geschehen, könnten wirksame CO<sub>2</sub>-Preise letztendlich im politischen Prozess scheitern (der Punkt ist jedoch, dass auch andere Wege scheitern können).

### These (Einschätzung)

Die Menschen sind zu **einschneidenden Veränderungen** bereit, die auch **Zumutungen** mit sich bringen können, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- (1) Die Menschen müssen erkennen können, dass die Veränderungen und Zumutungen **zielführend** sind. Dies ist mit **Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen** gegeben.
- (2) Die Menschen müssen erkennen können, dass es dabei **gerecht** zugeht. Dies ist mit einer **vollständigen Klimadividende** gegeben.

Ein **undurchschaubarer Instrumentenmix** kann diese Bedingungen demgegenüber nicht erfüllen. Daher wird in diesem Frame wohl keine ausreichende Veränderungsbereitschaft entstehen, die Menschen werden notwendige Zumutungen ablehnen und die CO<sub>2</sub>-Ziele werden nicht eingehalten.

*Abbildung 11: Voraussetzungen für die notwendige Veränderungsbereitschaft*

Eine Voraussetzung dafür, dass diese Einschätzung zutrifft, ist jedoch, dass hinter den CO<sub>2</sub>- Zielen eine breite Mehrheit der Bürger steht (siehe Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Ziele, S. 206).

<sup>228</sup> Als Beispiel für eine Gegenposition siehe Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung und für Beispiele, die den hier vorgelegten Frame unterstützen, siehe Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise.

Es gibt kein Entrinnen aus der Situation, Entscheidungen unter Unsicherheit treffen zu müssen. Entscheidungen im Spannungsfeld, wie der **Dekarbonisierungsprozess objektiv optimiert** werden kann und dem, wie man es einschätzt, was **politisch letztendlich funktioniert**.

Wir sollten versuchen einen Neuen Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende zu schmieden, der für eine breite Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik sorgt, in der wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele sinnvoll und gerecht einhalten (Wolfsteiner, 2025e):

<https://gesellschaftsvertrag-co2-wende.klima-retten.info>

## 10.4 Zentrale Botschaften CO<sub>2</sub>-Bepreisung<sup>229</sup>

- Wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis bedeutet technologieoffener und kosteneffizienter Klimaschutz ohne unnötige Gängelung und überbordende Bürokratie.
- Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis übernimmt jeder Verantwortung für seinen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck.
- Wirksame CO<sub>2</sub>-Preise lassen sich u. a. mit einer entsprechenden Verwendung der Einnahmen sozial gestalten; am besten die gesamten Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale (Klimadividende, Klimageld) wieder an uns Bürger ausschütten.
- Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis halten wir unsere Reduktionsziele sicher ein und können uns somit auf die Gestaltung der Zukunft konzentrieren.
- Ein glaubwürdiger wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis schafft die so wichtige Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft.

Über politische Lager hinweg sollte ein **wirksamer** CO<sub>2</sub>-Preis mit **vollständiger** Klimadividende eine große Zustimmung erhalten können, da er Klimaschutz bewirkt, der

- ökonomisch effizient ist (unnötige Wohlstandsverluste werden vermieden),
- ökologisch effektiv ist (Ziele werden eingehalten) und
- über die vollständige Klimadividende sozial gerecht ist.

---

<sup>229</sup> S. a. „[Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende](#)“ (Wolfsteiner, 2025e) und Abbildung 1: Dreieck „Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“, S. 12.

## 10.5 Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland

Durch Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise bekommen wir einen Deckel auf unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen. Unter diesem Deckel müssen wir natürlich noch an Tausenden weiteren Stellschrauben drehen, um den Dekarbonisierungsprozess zu optimieren, Hindernisse aus dem Weg zu räumen, Alternativen zu fördern und soziale Härtefälle abzufangen. Aber der wichtigste Schritt ist, ganz oben einen wirksamen Deckel einzuziehen. Alles Weitere wird dann auch leichter umsetzbar und muss nicht mehr gegen die ökonomische Schwerkraft kämpfen.

### Was jetzt konkret zu tun ist:<sup>230</sup>

- ▶ Ein Paris-kompatibles verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget für die EU beschließen (vgl. Sargl, et al., 2025a).
- ▶ Da Deutschland ambitioniertere Ziele als die EU als Ganzes hat (Stichwort: Effort Sharing Regulation<sup>231</sup>), stellt sich die Frage von nationalen CO<sub>2</sub>-Preisen im Rahmen des EU-ETS 2 und des EU-ETS 1, um auch unsere Ziele kosteneffizient und sicher einzuhalten. Dafür gibt es grundsätzlich drei Optionen:<sup>232</sup>
  - ▶ Parallel zum EU-ETS 2 den nEHS beibehalten.
  - ▶ Nationale Mindestpreise in den EU-Emissionshandelssystemen.
  - ▶ Zusätzlicher nationaler sektorübergreifender Emissionshandel.
- ▶ So schnell wie möglich **einen** EU-Emissionshandel für **alle** CO<sub>2</sub>-Emissionen einführen, der mit einem Paris-kompatiblen Emissionspfad unterlegt ist.<sup>233</sup> Der zweite getrennte Emissionshandel für Wärme und Verkehr (EU-ETS 2) sollte nur eine kurze Übergangslösung sein. Dort sollte auf die Preisgrenze von 45 € verzichtet werden.<sup>234</sup>

---

<sup>230</sup> Nationaler Emissionshandel Wärme und Verkehr ([nEHS](#)):

Im nEHS, der 2019 beschlossen wurde (siehe Kapitel „Nach dem Klimapaket 2019 der Bundesregierung“), werden seit 2021 Zertifikate zu Festpreisen ausgegeben (ohne Mengenbeschränkung). Dabei war eine Versteigerung der Zertifikate ab 2026 geplant. In 2026 allerdings noch mit einem Preiskorridor, sodass es in 2026 noch kein bindendes Cap gegeben hätte. In 2025 wollte man entscheiden, ob ab 2027 eine harte Emissionsobergrenze (ohne Preisobergrenze) gelten sollte.

Im nEHS hätte man die Versteigerung der Zertifikate ohne Preisobergrenze vorziehen sollen. Damit hätten wir unsere Klimaziele bei Wärme und Verkehr sicher eingehalten und wir hätten damit auch die so wichtige Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft geboten.

Die Forderung, die Versteigerung der Zertifikate vorzuziehen, wurde an dieser Stelle bereits 2019 formuliert und wurde u. a. 2021 in einem [Memorandum](#) namhafter Experten ebenfalls aufgegriffen (Boetius, et al., 2021). Im März 2023 gab es dazu sogar einen Vorstoß aus Reihen der FDP (siehe Kapitel 11.2.4).

Leider gab es zu einem harten Cap im nEHS keine breitere gesellschaftliche Debatte. Damit wurde eine große Chance vertan. Obwohl 2027 nun der EU-ETS 2 eingeführt werden soll, soll es im nEHS 2026 doch noch die Versteigerungsphase mit einer Preisobergrenze von 65 € geben. Der Grund ist vermutlich, da ansonsten der gesamten nEHS juristisch angreifbar wäre, da es sich dann bei den Festpreisen um eine CO<sub>2</sub>-Steuer gehandelt haben könnte, bei der die Verwendung der Einnahmen ausschließlich für den KTF problematisch wäre. Falls sich bei der Versteigerung ein Zertifikatepreis von 65 € ergeben würde, wäre es schwierig, wenn sich im EU-ETS 2 2027 dann ein wesentlich geringerer Preis ergeben sollte. Daher könnte der Zertifikatepreis in 2026 als Grundlage genommen werden für einen nationalen Mindestpreis (falls nicht eine andere Option für eine nationale Bepreisung gewählt wird; s. o.).

<sup>231</sup> Siehe Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?, S. 157.

<sup>232</sup> Siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“.

<sup>233</sup> Siehe Kapitel „Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“.

<sup>234</sup> Siehe Kapitel „Der zukünftige zweite EU-Emissionshandel (ETS 2)“.

- Alle Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Pro-Kopf-Pauschale (Klimadividende, Klimageld, o. Ä.) wieder an uns Bürger ausschütten, damit wirksame CO<sub>2</sub>-Preise auch politisch ein Erfolgsmodell werden.<sup>235</sup> Wenn wir einen EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen haben, dann brauchen wir auch ein EU-Klimageld mit einem Solidaritätsmechanismus: <http://EU-Klimadividende.klima-retten.info>.
- Für besonders CO<sub>2</sub>- und wettbewerbsintensive industrielle Prozesse intelligente Lösungen finden.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> Siehe Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld“, Box 29: Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende und Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich.

<sup>236</sup> Siehe Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“ und Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU.

## 11 Entscheidungen – und wie es weiter gehen kann?<sup>237</sup>

### 11.1 Politische Entscheidungen auf EU-Ebene

Die EU hat hier Ziel für 2030 von -40% auf -55% verschärft und strebt Klimaneutralität bis 2050 an. Jetzt geht es darum, Maßnahmen zu beschließen, die die Einhaltung der Ziele sicherstellen. Die Entscheidungen dazu fallen in der EU im sogenannten Trilog. Konkret bedeutet dies, die EU-Kommission macht einen Vorschlag und das EU-Parlament und der EU-Rat (Staats- und Regierungschefs) positionieren sich dazu und müssen sich dann auf einen gemeinsamen Beschluss einigen.

#### 11.1.1 Nach dem Klimapaket „Fit for 55“ der EU-Kommission

Die EU-Kommission hat am 14. Juli 2021 ein [Maßnahmenpaket](#) vorgeschlagen, um das 55%-Ziel für 2030 zu erreichen (vgl. Germanwatch, 2021).

Dabei schlägt die EU-Kommission auch einen **zweiten EU-Emissionshandel** (ETS 2) für die Bereiche **Wärme und Mobilität** vor; allerdings erst **ab 2026**.

Die Politik hat den Schuss immer noch nicht gehört. Eigentlich wäre jetzt **ein** EU-ETS für **alle** CO<sub>2</sub>-Emissionen am besten ab 2023 notwendig gewesen. Nun muss es darum gehen, dass zumindest dieser ETS 2 als Übergangslösung Realität wird. Wir brauchen diesen ETS, damit die EU ein Paris-kompatibles verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget (das noch beschlossen werden muss) und ihre Ziele bis 2030 tatsächlich auch einhält. Der übrige Instrumentenmix kann dies systemisch nicht leisten.<sup>238</sup>

Dies wird aber nur geschehen, wenn die europäische Zivilgesellschaft einen umfassenden ETS (oder zumindest einen ETS 2) mit einem harten Cap jetzt vehement einfordert. Dabei sollten wir uns noch einmal klar machen:

**Mit einem ETS ohne Preisobergrenzen halten wir unsere Reduktionsziele ein.**

Unterhalb dieses CO<sub>2</sub>-Deckels bleibt genug Raum für viele weitere Klimaschutzinstrumente, die von den Klima-NGOs heute noch oft favorisiert werden. Wir sollten jetzt aber die Klimapolitik vom Kopf auf die Füße stellen.

Damit die CO<sub>2</sub>-Preise, die notwendig sind, um unsere Reduktionsziele einzuhalten, politisch auch durchgehalten werden können, sollten die gesamten Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate beider Emissionshandelssysteme als Pro-Kopf-Pauschale (**Klimadividende**) auf der Ebene der EU-Mitgliedsstaaten wieder an die Bürger ausgeschüttet werden.<sup>239</sup> Außerdem könnte ein zusätzlicher **Ausgleichsmechanismus** sinnvoll sein, der die unterschiedlichen Pro-Kopf-Einkommen in der EU berücksichtigt, damit ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis in der EU durchsetzbar ist.<sup>240</sup> Das schafft **Akzeptanz** für eine ambitionierte Klimapolitik in der gesamten Breite der Gesellschaft und einen effektiven **sozialen Ausgleich** für einkommensschwache Bürger in der gesamten EU. Die von der Kommission vorgeschlagene Verwendung von 25 % der Einnahmen des ETS 2 für einen Klimasozialfonds kann diese beiden wichtigen Funktion nicht ausreichend erfüllen.

---

<sup>237</sup> Anmerkung: Die Texte in diesem Kapitel wurden zum Zeitpunkt der jeweiligen politischen Entscheidung geschrieben und dann grundsätzlich nicht mehr aktualisiert. Damit geben die Texte auch einen zeitlichen Ablauf der Geschehnisse wieder.

<sup>238</sup> Siehe Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung für eine Gegenposition und Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise für den hier vorgelegten Frame unterstützende Positionen.

<sup>239</sup> S. a. die Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende“, S. 50, und „Klimadividende in der EU“, S. 67.

<sup>240</sup> S. a. „Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?“.

Daher sollte jetzt versucht werden, auf EU-Ebene Nägel mit Köpfen zu machen. Wir haben nicht mehr die Zeit für Stückwerk und für zu spätes wirksames Handeln. Wir brauchen auf EU-Ebene so schnell wie möglich Emissionshandelssysteme, die alle CO<sub>2</sub>-Emissionen abdecken. Nebenbei bekämen wir damit einen kosteneffizienten und durch Innovationen geprägten Klimaschutz mit weniger Gängelung und Bürokratie. Die vollständige Klimadividende bietet dabei einen wichtigen Baustein, um die Menschen bei einer ambitionierten Klimapolitik bei der Stange und die Gesellschaft beieinander zu halten.

Allerdings ist zurzeit sogar unsicher, ob sich der geplante ETS 2 durchsetzen lässt. Einige Mitgliedsstaaten und Fraktionen im EU-Parlament (auch die Grünen!) sind dagegen. Auch die Zivilgesellschaft scheint die Wirkmächtigkeit von umfassenden Emissionshandelssystemen noch nicht erkannt zu haben.<sup>241</sup>

Es bleibt spannend, wie sich der Diskurs weiter entwickelt. Vielleicht wird in den nächsten Monaten noch deutlicher, wie drastisch wir handeln müssen und damit könnte dann plötzlich doch ein EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen in nicht allzu ferner Zukunft auf der politischen Tagesordnung stehen. Sobald ein solcher ETS politisch in trockenen Tüchern wäre, würde er schon Wirkung entfalten, da damit allen Akteuren klar würde, dass wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele in der Zukunft einhalten.

Vielleicht macht sich die Erkenntnis breit, dass wir mit **wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen**

- unsere CO<sub>2</sub>-Ziele einhalten,
- die Lasten dabei minimieren können und
- mit den Einnahmen ein effektiver sozialer Ausgleich möglich ist.

Wer hätte vor drei bis vier Jahren gedacht, dass die CO<sub>2</sub>-Bepreisung überhaupt auf der politischen Tagesordnung so weit nach oben klettert.

Letztendlich müssen wir **Bürger zu einschneidenden Veränderungen bereit** sein, dann wird auch die Politik entsprechend handeln mit wirklich wirksamen Instrumenten.

## 11.1.2 Nach der Einigung im EU-Parlament und im EU-Rat

### 11.1.2.1 EU-Parlament

Am 11. Mai 2022 haben sich die Abgeordneten im Umweltausschuss über die Ausgestaltung des ETS 2 geeinigt.<sup>242</sup> Im Plenum am 08. Juni 2022 wurde die Reform jedoch nach vielen Änderungsanträgen der konservativen Seite von Sozialdemokraten und Grüne abgelehnt (siehe Bericht in den Tagesthemen). Am 22. Juni 2022 fand dann ein nachgebesserter Kompromiss im Plenum eine Mehrheit.

Der Berichterstatter im EU-Parlament, Peter Liese (CDU), zum Kompromiss:

„Die Parlamentarier haben sich darauf geeinigt, das System [ETS 2] ab 2025 [im nachgebesserten Kompromiss wohl: 2026] auf **gewerbliche Unternehmen** anzuwenden und es erst **2029** auf **private Verbraucher** auszuweiten, sofern bestimmte Bedingungen erfüllt werden.“

<sup>241</sup> Im März 2022 wurden Kernforderungen der deutschen Umweltverbände zum EU-Klimapaket „Fit for 55“ veröffentlicht, die in die richtige Richtung gehen (vgl. DNR, 2022b). Allerdings wird dort z. B. eine Preisobergrenze im ETS 2 vorgeschlagen, um in der Einführungsphase soziale Härten zu vermeiden. Eine Preisobergrenze würde jedoch bedeuten, dass gerade der zentrale Vorteil eines ETS, nämlich die Einhaltung des Emissionsziels (Cap), zerschossen wird. Es ist bedauerlich, dass ein solcher Vorschlag gerade von Umweltverbänden kommt. Um soziale Härten zu vermeiden, sollte besser die gesamten Einnahmen als Klimadividende ausgeschüttet und wenige verbleibende soziale Härtefälle direkt adressiert werden (s. a. Kapitel „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“). Außerdem könnte innerhalb der EU ein Ausgleichsmechanismus sinnvoll sein (siehe Box 11).

<sup>242</sup> Berichterstattung bzw. Einordnungen dazu: EUROAKTIV, Handelsblatt, klimareporter, Germanwatch.

Die Preise in dem neuen System würden auf 50 Euro pro Tonne **begrenzt** sein, sagte Liese. Er fügte hinzu, dass die Vereinbarung, die Privathaushalte aus dem neuen Markt auszuschließen, ein „schmerzhafter Kompromiss“ sei, den er aber angesichts des Widerstands einiger Länder und Parlamentarier als einen Sieg betrachte.“ (Quelle: [EUROAKTIV](#))

Positiv ist, dass der ETS 2 nicht völlig gescheitert ist und langfristig ein ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen angestrebt wird.

Negativ ist,

- dass, solange es eine Preisobergrenze gibt, keine bindende Mengenobergrenze (Cap) möglich ist.
- die Nichteinbeziehung der privaten Verbraucher am Anfang und die Unsicherheit, ob dies überhaupt geschieht. Es ist ein fundamentaler Denkfehler, wenn man meint, dass Klimaauflagen für Unternehmen die Bürger nicht treffen würden. Unternehmen geben Kosten natürlich weiter.

#### [11.1.2.2 EU-Rat](#)

Am 28.06.2022 hat der EU-Rat seine Position zum Fit-for-55-Paket festgelegt. Dort wird, wie von der EU-Kommission vorgeschlagen, ein ETS 2 für alle Emissionen in den Bereichen Mobilität und Wärme gefordert; allerdings erst ab 2027 (siehe [SZ-Artikel](#) und [Pressemitteilung](#) des EU-Rates zu weiteren Einzelheiten).

Jetzt müssen im Trilog EU-Rat und EU-Parlament unter Beteiligung der EU-Kommission noch einen Kompromiss finden. [Hier](#) ein Factsheet vom Deutschen Naturschutzbund (DNR) zum derzeitigen Stand (DNR, 2022a).

#### [11.1.3 Einigung im Trilog](#)

[Pressemitteilung](#) Prof. Edenhofer (PIK):

*"Europa macht Ernst bei der Klimapolitik – um die Menschen und übrigens auch die Wirtschaft vor den weltweit wachsenden Klimarisiken zu schützen. Entscheidend ist, dass mit dem neuen Emissionshandel für Transport und Gebäudewärme<sup>243</sup> jetzt ein Weg da ist, dass nicht allein in Industrie und Energiesektor die Reduzierung der Treibhausgase geleistet werden muss, sondern dass alle anpacken. Auch für den dringend nötigen Sozialausgleich ist jetzt ein Weg markiert. Auf diesen Wegen müssen wir dann schneller voran kommen, mehr hinkriegen, als jetzt zunächst im Detail beschlossen wurde. Aber das Wichtigste ist, dass die Richtung klar ist. Und das ist sie."*

In der Nacht zum Sonntag, den 18.12.2022 haben die Verhandlungsführer eine Einigung im Trilog zum Emissionshandel in der EU gefunden.<sup>244</sup>

Die wichtigsten Punkte sind:

- Im ETS 1 werden die Zertifikate aufgrund der Anhebung des EU-Ziels von -40 % auf -55 % bis 2030 entsprechend verringert.
- ETS 2 (Wärme und Verkehr)<sup>245</sup>

---

<sup>243</sup> Der ETS 2 umfasst nicht nur Gebäudewärme, sondern auch fossil erzeugte Prozesswärme im produzierenden Gewerbe.

<sup>244</sup> Bevor das neue Gesetz in Kraft treten kann, müssen das EU-Parlament und der EU-Rat das Abkommen formell noch genehmigen. [Hier](#) Informationen des EU-Parlaments zur Einigung.

<sup>245</sup> S. a. Abbildung 3: Emissionspfad (Cap) EU-ETS 2, S. 38.

- Einführung ab 2027 bzw. 2028 bei hohen Energiepreisen
- Keine Unterscheidung zwischen gewerblichen und privaten Emissionen, wie ursprünglich vom EU-Parlament gefordert.
- „Softe“ Preisobergrenze von 45 € (Preisstand 2020)<sup>246</sup>
- Bereits ab 2026 soll ein [Social Climate Fund](#) (SCF) bzw. Klimasozialfonds (KSF) eingerichtet werden zur Unterstützung der am stärksten von Energie- und Verkehrsarmut betroffenen Bürger, der mit maximal 65 Mrd. € ausgestattet sein wird.
- Carbon-Leakage-Schutz
  - Einführung Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) bei bestimmten Importen.
  - Für den Schutz von Exporten soll die Kommission noch einen WTO-konformen Vorschlag erarbeiten. Aus den Auktionserlösen von nicht mehr kostenfrei zugeteilten Zertifikaten sollen zudem die Risiken bei Exporten vermieden werden.<sup>247</sup>
- Verwendung der Einnahmen aus ETS 1 und ETS 2
  - Der [Innovationsfonds](#) wird von derzeit 450 auf 575 Millionen Zertifikate aufgestockt.
  - Der [Modernisierungsfonds](#) wird aufgestockt, indem zusätzliche 2,5 % der Zertifikate versteigert werden, um EU-Länder mit einem Pro-Kopf-BIP von weniger als 75 % des EU-Durchschnitts zu unterstützen.
  - Einrichtung eines [Klimasozialfonds](#) (SCF) für die am meisten gefährdeten Menschen. 25 % der Einnahmen aus dem ETS 2 sollen dazu in den SCF fließen; aber maximal 65 Mrd. €.
  - Alle nationalen Einnahmen aus der Versteigerung von ETS-Zertifikaten sollen für klimarelevante Aktivitäten ausgegeben werden.

### **Es ist ein großer Erfolg der EU, dass der ETS 2 nun kommt.**

Natürlich ist es verlockend, über Emissionshandelssysteme Einnahmen für Innovationsförderung und Modernisierung zu generieren. Aber diese Einnahmeverwendung verhindert am Ende des Tages CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe, sodass wir unsere Ziele einhalten; wie die Preisgrenze beim ETS 2 zeigt, und auch dem ETS 1 könnten noch sehr stürmische politische Zeiten bevorstehen durch hohe CO<sub>2</sub>-Preise. Dann könnte schnell auch dort der Ruf nach Preisobergrenzen kommen, die das Cap zur Makulatur werden lassen.

Die jetzt vorgesehenen Regularien zur Einnahmeverwendung erlauben es wohl Mitgliedsstaaten nicht, die gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> als Pro-Kopf-Pauschale (vollständige Klimadividende) auszuzahlen. Es sollte jedoch dringend eine **zusätzliche Option einer Gesamt-ausschüttung** noch geschaffen werden (siehe Kapitel „Klimadividende in der EU nach Verabschiedung des Green-Deals“), da damit die Ziele der Regularien (Schutz vulnerabler Gruppen und Verwendung für den Klimaschutz) im Ergebnis sogar besser erreicht werden.

---

<sup>246</sup> [ChatGPT](#) zu dem was Stand 8/2025 für 2027 zu erwarten ist.

<sup>247</sup> Es besteht wohl auch kein Schutz gegenüber Importen, die CBAM-Produkte wie z. B. Stahl enthalten. Klimaverträge und internationale Standards (siehe Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 84, dürfen daher sehr wichtig werden. S. a. Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU, S. 164.

## Gefahr einer politischen Preisobergrenze von 45 €

Zur Preisgrenze von 45 € im ETS 2 schreibt der [Tagesspiegel-Background](#):

„Interessant ist (...), wie die Preisgrenze eingehalten werden soll, denn ein **festes Cap gibt es nicht**. Stattdessen sieht die EU einen Korrekturmechanismus in drei Stufen vor, der in Zeiten steigender CO<sub>2</sub>-Preise greift. Dazu werden **600 Millionen ETS-Zertifikate**, die sich in der Marktstabilitätsreserve befinden (...) für den ETS2 beiseite gelegt<sup>248</sup> und bei Bedarf auf den Markt gespült, um den Preis durch das größere Angebot an Verschmutzungsrechten zu senken. (...)

Die erste Stufe soll greifen, so deutet (...) es Christian Flachsland von der Hertie School (...), wenn der ETS2-Preis über zwei Monate lang 45 Euro übersteigt. Dann sollen 20 Millionen Zertifikate freigegeben werden, etwa zwei Prozent der gesamten Jahresmenge. Dieser **fixe Kontrollmechanismus** soll bis Ende 2029 in Kraft sein. Aus Sicht von Michael Pahle, Leiter der Arbeitsgruppe Klima- und Energiepolitik am Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung, ist das allerdings „**nur ein sehr, sehr softes Preiscap**“. Die 20 Millionen Zertifikate würden „den Preis kaum stabilisieren können, wenn die Nachfrage sehr groß ist“, sagte der PIK-Wissenschaftler Tagesspiegel Background. Darüber hinaus soll es einen **dynamischen Mechanismus** zur Glättung von Preisspitzen geben. Übersteigt der CO<sub>2</sub>-Preis das doppelte Preisniveau der vergangenen sechs Monate, und das über drei Monate hinweg, werden **weitere 50 Millionen Zertifikate** aus der Marktstabilitätsreserve entlassen. Beträgt der Preis über diesen Zeitraum gar das Dreifache des vorigen Niveaus, sind es sogar 150 Millionen Zertifikate. Zusätzlich - ganz klar wird dies im Dokument nicht - behält sich die Kommission vor, in Zeiten enormer Preissteigerungen weitere Maßnahmen zu ergreifen, um den **Preis wieder auf 45 Euro zu drücken**“ (Tagesspiegel Background, 2023).

Dies bedeutet, die EU kann 2027 – 2030 maximal 600 Millionen mehr Zertifikate in den Markt geben, als sich aus dem Emissionspfad für die EU in den Bereichen Wärme und Verkehr ergeben würde (ca. 60 % der Jahresmenge). In dem Rahmen, wie diese Menge ausgeschöpft wird, stellt der ETS 2 damit nicht die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele sicher.

Formal mag es sich bei den 45 € um eine softes Preiscap mit einem relativ harten Emissionscap handeln.<sup>249</sup> Die Gefahr ist jedoch groß, dass die Politik die 45 € jetzt so offensiv ins Schaufenster gestellt hat, dass daraus eine **politische Preisobergrenze** wird. Dies bedeutet, dass die Politik sich gezwungen sehen wird, das Cap weiter aufzuweichen, wenn der Zertifikatelpreis die 45 € (in 2027 voraussichtlich knapp **60 €**) übersteigt. Das ist natürlich Gift für die Einhaltung unserer Ziele und für die Planungssicherheit bei Investitionen in eine fossilfreie Zukunft. Deshalb wäre es jetzt wichtig, die 45 € wegzubekommen und statt dessen eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus der Versteigerung der Zertifikate hinzubekommen (vollständiges EU-Klimageld / vollständige EU-Klimadividende).

Wo ist die Klimabewegung, die sich für Instrumente einsetzt, die die Einhaltung unserer CO<sub>2</sub>-Ziele sicher stellen (harte Emissionsobergrenzen)?

Zu den Optionen einer zielorientierten nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Rahmen des ETS 2 siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 46.

<sup>248</sup> „Beiseitegelegt“ trifft den Sachverhalt wohl nicht ganz, da die 600 Millionen Zertifikate das eigentliche CO<sub>2</sub>-Budget für den betreffenden Zeitraum übersteigen.

<sup>249</sup> „(...) wird darauf hingewiesen, dass die „weiche“ Preisobergrenze von 45 Euro2020/t dazu führen kann, dass höhere Preise politisch nicht durchsetzbar sind“ (Expertenrat für Klimafragen, 2024, p. 36).

### 11.1.4 Was wir gebraucht hätten

Folgend eine Skizze, wie ein wirklicher Paradigmenwechsel in der **Klimapolitik** auf EU-Ebene hätte aussehen können:

- Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen ab 2026<sup>250</sup> ohne Preisobergrenzen.
- Statt des Klima-Sozialfonds eine Ausschüttung der gesamten Versteigerungserlöse an die EU-Mitgliedsstaaten nach deren Anteil an den CO<sub>2</sub>-Emissionen der EU mit der dringenden Empfehlung, diese Einnahmen in Gänze mit einer Pro-Kopf-Pauschale an ihre Bürger weiter zu geben (vollständige Klimadividende).<sup>251</sup>
- Ausgleichsmechanismus zwischen den EU-Mitgliedsstaaten basierend auf dem Pro-Kopf-Einkommen der Mitgliedsstaaten (siehe Box 11).
- Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz für alle Unternehmen in der EU (siehe Box 14).

Die Politik hat derzeit noch nicht die Kraft für eine solch systemische Lösung in der Klimapolitik. Aber es lohnt sich trotzdem, solche als Benchmark aufzuzeigen, damit, wenn sich ein Möglichkeitsfenster ergibt, auch Blaupausen aus der Schublade gezogen werden können.

### 11.1.5 Welche Nachschärfungen sollten jetzt gefordert werden

Was könnten jetzt Forderungen zu **Nachschärfungen** an die Politik sein, die auf dem gefundenen Kompromiss aufzubauen (mehr im Kapitel „Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland“, S. 116):

- Einführung EU-ETS 2 ohne Preisgrenze („Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise“). Zumindest braucht es ein glaubwürdiges politisches Commitment, dass es über die bereits beschlossenen Mechanismen hinaus keine weitere Aufweichung des Caps geben wird.
- Zusätzliche Option für Mitgliedsstaaten zu einer Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> (siehe Unterkapitel „Klimadividende in der EU nach Verabschiedung des Green-Deals“, S. 68).
- ETS 1 und ETS 2 spätestens 2031 zusammenführen und die gesamten Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale an die Bürger ausschütten (siehe Kapitel „Klimadividende in der EU“).

### 11.1.6 EU-ETS 2 unter Beschuss (Stand 11/2025)

Zusammenfassung der derzeitigen Lage von [ChatGPT](#) (Stand: 09.11.2025).

Wie bereits hier 2022 prophezeit, steht die Einführung des EU-ETS 2 unter starkem Beschuss. Es wird eine Verschiebung der Einführung, der vollständige Verzicht oder eine härtere Preisobergrenze gefordert (und damit eine Aufweichung des Caps).

Der Grundfehler ist, dass es keine [EU-Klimadividende](#) in Kombination mit zusätzlichen sehr zielgenauen sozialpolitischen Instrumenten gibt.<sup>252</sup> Das dürfte die Grundvoraussetzung dafür sein, dass Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise politisch durchgehalten werden können.

---

<sup>250</sup> Ampel-Koalitionsvertrag: „In den 2030er Jahren soll es ein einheitliches EU-Emissionshandelssystem über alle Sektoren geben“ (Wolfsteiner, 2022).

<sup>251</sup> Damit wäre auch das Problem gelöst, dass die EU über keinen Auszahlungsmechanismus an Bürger verfügt und diesen auf absehbare Zeit auch nicht bekommen wird.

<sup>252</sup> Siehe die Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld“, „Resümee Verwendung Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung“, „Klimadividende in der EU“, „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“, und „Vorschläge soziale Härtefälle zielgenau abfangen“.

Jetzt ist zu hoffen, dass die Regelungen „nur“ so verändert werden, dass die zusätzlichen 600 Mio. Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve (MSR) leichter in den Markt kommen können und das über ein [Revenue-Frontloading](#) (vgl. EPICO Klimainnovation, 2025) die Akzeptanz erhöht wird.

Ohne eine vollständige Klimadividende dürfte jedoch kein Weg daran vorbeiführen, dass eine Preisgrenze mehr Gewicht bekommt. Dies bedeutet dann aber gleichzeitig, dass der EU-ETS 2 die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele nicht mehr garantieren kann und dass damit Planungssicherheit bei Investitionen verloren geht und andere (teurere) Instrumente eine größere Rolle spielen müssen.

Es bleibt daher weiterhin sinnvoll, einen Paradigmenwechsel hin zu Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen einzufordern.

Am 21.10.2025 hat die EU-Kommission folgende geplanten Änderungen beim ETS 2 verlautbart (vgl. Tagesspiegel Background, 2025a):

1. Über den MSR sollen in 2027, 2028 und 2029 jährlich bis zu 80 Millionen Zertifikate auf den Markt kommen können. Der Preispuffermechanismus solljährlich bis zu zweimal greifen können.<sup>253</sup>
2. Die MSR soll sämtliche bis Ende 2030 nicht freigegebenen Zertifikate behalten.
3. Frontloading Facility ([Revenue-Frontloading](#)).
4. Vorverlegung der Versteigerung von ETS-2-Zertifikaten

Brigitte Knopf, Direktorin der Denkfabrik ZukunftKlimaSozial: "Es muss allen klar sein, dass ein Eingriff in die Marktstabilitätsreserve, die zu mehr Zertifikaten im Markt führen würde, oder eine zu starke Preisdeckelung, eine **Abschwächung der Klimaschutzbemühungen** bedeutet" (Tagesspiegel Background, 2025a)".

Jakob Graichen, Öko-Institut: „Die Reformpläne aus Brüssel dürften weitere Fragen für die deutsche Klimapolitik aufwerfen. Denn derzeit gilt in Deutschland nach dem Brennstoffmissionshandgesetz (BEHG) bereits ein nationaler C0<sub>2</sub>-Preis von **55 bis 65 Euro pro Tonne C0<sub>2</sub> im Straßenverkehr und Gebäudesektor**. Wenn ein zusätzlich, gepufferter ETS2 dieses deutsche Preisregime ablösen würde, könnte der C0<sub>2</sub>-Preis in Deutschland von einem aufs andere Jahr einbrechen und damit Geschäftsmodelle auf Basis erneuerbarer Energien ins Wanken bringen. Union und SPD stünden vor der Entscheidung, ob sie in Deutschland **einen höheren, C0<sub>2</sub>-Preis im Straßenverkehr und Gebäudesektor festlegen wollen**, als es ein C0<sub>2</sub>-Preis nach dem ETS 2 vorsehen würde, um diesen Preiseinbruch zu verhindern“ (Tagesspiegel Background, 2025a).

Positiv zu bewerten seien die Reformpläne, so Michael Pahle (PIK), wenn dadurch **eine politisch riskante Neuverhandlungen** der ETS-2-Richtlinie verhindert würde (vgl. Tagesspiegel Background, 2025a).

Am 04.11.2025 hat der Rat der Umweltminister im Rahmen der Festlegung des EU-Ziels für 2040 eine Verschiebung der Einführung des EU-ETS 2 auf 2028 beschlossen. Dieser Beschluss muss formal im Trilog noch bestätigt werden.

Es stellt sich m. E. die Frage, ob es sinnvoll ist, jetzt wieder eine Zitterpartie zu starten, ob es dann 2028 wirklich mit der Einführung des EU-ETS 2 klappt.

Vielleicht sollte man jetzt lieber Nägel mit Köpfen machen:

---

<sup>253</sup> S. a. Kapitel „Einigung im Trilog“, S. 100.

- Einführung eines sektorübergreifenden EU-Emissionshandels für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen ab 2031 mit einem [EU-Klimageld mit Solidaritätsmechanismus](#) statt Effort-Sharing-Regulation (ESR).<sup>254</sup>
- EU-weite Absicherung verbleibender sozialer Härtefälle:<sup>255</sup>
  - Bedarfsgerechtes Kreditprogramm energetische Gebäudesanierung bei selbst genutztem Wohneigentum (Wolfsteiner, 2025b).
  - Mittelfristig Überangebot an bezahlbaren Mietwohnungen schaffen. Damit stehen Vermieter mit ihrer Warmmiete in Konkurrenz und haben ein starkes Eigeninteresse an der energetischen Optimierung ihrer Mietobjekte.<sup>256</sup>
  - Mobilitätsprämie für geringverdienende Berufspendler.
- Einen funktionierenden EU-weiten Carbon-Leakage-Schutz schaffen. Insbesondere für besonders energieintensive Produktionsprozesse, die in einem verschärften internationalen Wettbewerb stehen und die wir bei uns behalten wollen, brauchen wir ein langfristig angelegten strategischen Plan.<sup>257</sup>

Ein glaubhaftes Cap ab 2031 würde ab sofort Planungssicherheit für Investitionen in eine fossil-freie Zukunft bieten. Damit das Cap glaubhaft sein kann, muss der soziale und wirtschaftliche Schutzschild wasserdicht sein.

Da dieser Ansatz derzeit politisch nicht realistisch ist, bleibt nur zu hoffen, dass der EU-ETS 2 2028 tatsächlich kommt, das Cap nicht zu sehr aufgeweicht wird und dass andere (teurere) Klimaschutzinstrumente nicht heruntergefahren werden, den diese brauchen wir bei schwachen Caps.

---

<sup>254</sup> Siehe die Kapitel „Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“, „Klimadividende in der EU“; dort: „Solidaritätsmechanismus bei der Verteilung der Einnahmen“ und Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?

<sup>255</sup> Siehe Kapitel „Verbleibende soziale Härtefälle trotz vollständiger Klimadividende“.

<sup>256</sup> Siehe Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen?

<sup>257</sup> Siehe Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU. Ein sektorübergreifender EU-ETS hätte auch den Vorteil, dass für die besonders energieintensiven Produktionsprozesse grundsätzlich länger mehr Zertifikate zur Verfügung stehen würden. Nach derzeitiger Lage gäbe es im EU-ETS 1 Ende der 2030er-Jahre quasi keine neuen Zertifikate mehr.

## 11.2 Entscheidungen in Deutschland

### 11.2.1 Nach dem Klimapaket 2019 der Bundesregierung

#### 11.2.1.1 Klimapaket der Bundesregierung nachschärfen

**Prof. Ottmar Edenhofer (Direktor Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung):**

Statement zum am 20.09.2019 beschlossenen Klimapaket:

„Das Klimapaket ist ein Dokument der politischen Mutlosigkeit. (...) Damit hat die Große Koalition im zentralen Punkt nicht geliefert.“

Statement zum am 16.12.2019 im Vermittlungsausschuss nachgebesserten Klimapaket:

„Es ist ein mutiger Schritt, dass Bund und Länder den CO<sub>2</sub>-Preis anheben (...).“

Das Maßnahmenpaket 2019 der Bundesregierung ist gegenüber dem, was noch ein Jahr davor politisch möglich erschien, ein Fortschritt. Das ist aber leider nicht der Maßstab. Damit das Klimapaket Paris-kompatibel wird, muss es bei den Themen „CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ und „Einnahmeverwendung aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ noch deutlich nachgebessert werden.

Wichtig ist jetzt, dass<sup>258</sup>

- wir so schnell wie möglich die **Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises mit dem Mengenziel verknüpfen**. Nur so kann der **CO<sub>2</sub>-Preis** zu dem **Leitinstrument** werden, das wir dringend brauchen.
- wir mit einer **vollständigen Klimadividende** (Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen) wirksame CO<sub>2</sub>-Preise auch politisch zu einem Erfolgsmödell machen.

Die Bundesregierung hat sich für die Einführung eines **nationalen Emissionshandels** (nEHS; BEHG) in den Bereichen Wärme und Mobilität entschieden. Allerdings soll dieser erst **ab 2027** wirklich in Funktion treten. Vorher sollen Zertifikate ohne Mengenbegrenzung zu **Festpreisen**<sup>259</sup> ausgegeben werden, der von 25 Euro in 2021 auf 55 Euro in 2025 ansteigen (vor dem Kompromiss im Vermittlungsausschuss waren 10 – 35 Euro geplant). In 2026 ist eine Versteigerung mit einer Preisobergrenze von 65 Euro vorgesehen, die dazu führen wird, dass es auch in 2026 noch kein bindendes Cap geben wird.

Die Politik begründete ihre Entscheidung auch mit der zielgenauen Mengensteuerung bei einem EHS. Jetzt sollten wir die Politik beim Wort nehmen und bereits vor 2026 eine **Auktionierung** der Zertifikate ohne Preisobergrenze fordern. Mit der Auktionierung würden dann für die Bereiche Wärme und Mobilität nur so viele Zertifikate ausgegeben, wie für diese Bereiche laut Klimaschutzgesetz Anlage 2 vorgesehen sind. Damit würden wir unsere **Reduktionsziele früher sicher einhalten** mit dem dazu notwendigen CO<sub>2</sub>-Preis.

Alternativ bzw. als Übergangslösung könnten die vorgesehenen **Festpreise angehoben** werden, wenn das **Reduktionsziel** nicht eingehalten wird. Allerdings würden wir durch dieses iterative Verfahren wieder sehr viel Zeit verlieren, da erst im Nachhinein bekannt ist, ob das Ziel eingehalten wurde. Der direkte Weg ist einfach nicht mehr Zertifikate auszugeben, als wir uns sowieso als Ziel gesetzt haben.

Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung, die jetzt auf den Weg gebracht wurde, hat ein entscheidendes Manko. Dieser Weg wurde nicht wirklich mit dem Wähler kommuniziert. Es wurde nicht kommuniziert, wie wir

---

<sup>258</sup> S. a. Kapitel „Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland“, S. 118.

<sup>259</sup> Es gibt Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit solcher Festpreise, da sie einer CO<sub>2</sub>-Abgabe ähneln (siehe Fußnote 73).

mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung die Dekarbonisierung „rocken“ können bzw. wie und warum die CO<sub>2</sub>-Bepreisung der entscheidende Baustein ist.<sup>260</sup>

Wahrscheinlich fehlte dazu der Mut oder die Zeit. Dies könnte uns aber noch auf die Füße fallen, wenn wir zu wirklich wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen kommen wollen. Außerdem bezieht ein CO<sub>2</sub>-Preis einen Teil seiner Wirksamkeit daraus, dass man über ihn spricht und sich damit alle bei ihren Lebens- und Investitionsentscheidungen frühzeitig darauf einstellen können.

Wenn man mit dem Wähler tatsächlich über wirksame CO<sub>2</sub>-Preise sprechen möchte, die auch wehtun werden, dann wird eine vollständige Klimadividende umso wichtiger, damit er auch politisch ein Erfolgsmödell wird.

#### *11.2.1.2 Kohleausstieg*

Mit entsprechend steigenden CO<sub>2</sub>-Preisen im EU-ETS hätten die Betreiber die unwirtschaftlichsten Kohlekraftwerke zuerst stillgelegt (ohne Entschädigungszahlungen).<sup>261</sup> GuD-Erdgaskraftwerke, KWK-Anlagen und EE-Anlagen hätten sich in einem sinnvollen Ausmaß aus eigener Kraft nach und nach gerechnet. Mit dem ordnungsrechtlichen Kohleausstieg wurde nun ein anderer Weg mit Entschädigungszahlungen gewählt. Wichtig ist jetzt, dass entsprechende Zertifikatemengen im EU-Emissionshandel zusätzlich stillgelegt werden und/oder ein EU-weiter Mindestpreis eingeführt wird. Ansonsten besteht die Gefahr, dass diese zusätzlichen nationalen Maßnahmen ins Leere laufen, weil sie sich senkend auf den Zertifikatepreis im EU-Emissionshandel auswirken (Wasserbeteffekt).

Durch die Anhebung des EU-2030-Ziels und die sich daraus ergebende zusätzliche Reduktion der Zertifikatemengen im bestehenden EU-Emissionshandel werden wir dort schnell noch investitionsrelevantere CO<sub>2</sub>-Preise sehen. Ein Mindestpreis kann zusätzliche Planungssicherheit geben; dürfte aber bei einem Paris-kompatiblen Emissionspfad kaum mehr eine Rolle spielen. Das in Deutschland beschlossene Kohleausstiegsdatum 2038 könnte bald bereits über den ETS „marktgetrieben“ Makulatur sein. Die Politik sollte darauf vorbereitet sein, den Strukturwandel in den Kohlerevieren schneller umsetzen zu müssen.

#### *11.2.1.3 Zukunft EEG*

Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis im EU-ETS bedeutet, dass Strom aus erneuerbaren Energien, die dazu notwendigen Speicher und Flexibilisierung der Lasten sich nach und nach ohne staatliche Förderung selbst auf dem Strommarkt behaupten können.<sup>262</sup> Ist der CO<sub>2</sub>-Preis hoch genug, werden wir einmal daher für neue EE-Anlagen keine Einspeisevergütungen gemäß EEG mehr brauchen. Geraade für Anlagen, die nach 20 Jahren aus den garantierten Einspeisevergütungen herausfallen, wäre unter anderem eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung wichtig, damit sie wirtschaftlich weiter betrieben werden können. Wenn für neue EE-Anlagen weiterhin staatlich garantierte Einspeisevergütungen gezahlt werden, verzerrt dies die Signalfunktion der CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

#### *11.2.1.4 Sektorübergreifender einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis*

Am besten wäre ein sektorübergreifender einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis in der gesamten EU durch einen EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen, damit sektor- und länderübergreifend zuerst dort CO<sub>2</sub> eingespart wird, wo dies im Moment am kostengünstigsten möglich ist. Da damit alle wüssten, dass auch sie „dran kommen“, würden die Investitionen überall in die richtige Richtung fließen. Dabei könnte es ökonomisch sinnvoll sein, dass in der Stromerzeugung der Kohleausstieg in Deutschland schneller vonstattengeht als von der Großen Koalition noch geplant. Insbesondere da

<sup>260</sup> S. a. Kapitel „Zentrale Botschaften CO<sub>2</sub>-Bepreisung“, S. 93.

<sup>261</sup> Allerdings würde dies nicht die ambitionierteren Ziele Deutschlands im Vergleich zum EU-Durchschnitt abbilden.

<sup>262</sup> S. a. Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung, Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign und Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0.

der Einsatz von Strom in den Bereichen Wärme und Mobilität bei einer Dekarbonisierung wohl steigen wird (Sektorkopplung).

### 11.2.2 Nach dem Ampel-Koalitionsvertrag<sup>263</sup>

Hier finden Sie eine ausführliche Analyse des Ampel-Koalitionsvertrages und der Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2021 (Wolfsteiner, 2022).

Folgend Stimmen zu den Koalitionsverhandlungen und zum Ergebnis:

Spiegel-Interview vom 25.11.2021 mit Prof. Edenhofer:

«Es fehlt an Konsequenz

Der Koalitionsvertrag hat eine große Schwäche, warnt der Potsdamer Klimaökonom Ottmar Edenhofer: Es fehle ein klares Konzept für die Verteuerung von CO<sub>2</sub>. (...)

**Edenhofer:** Vieles geht in die richtige Richtung. (...) Auch den Kohleausstieg hat die Koalition richtig aufgesetzt, weil sie mit dem Zieldatum 2030 auch das passende Instrument dafür bereitstellt.

»Kohlekraft rechnet sich nicht mehr.«

**SPIEGEL:** Nämlich?

**Edenhofer:** Die Regierung hat sich festgelegt, dass der CO<sub>2</sub>-Preis im Emissionshandel nicht unter 60 Euro fallen darf. Das bedeutet, dass sich der Betrieb der emissionsintensiven Kohlekraftwerke bald einfach nicht mehr rechnet. Die Politik mobilisiert hier die Marktkräfte für das Ziel des Klimaschutzes. (...) Leider fehlt es dem Koalitionsvertrag in anderen Bereichen an dieser Konsequenz.

**SPIEGEL:** Was meinen sie damit?

**Edenhofer:** Die Koalition will den CO<sub>2</sub>-Preis für Verkehr und Gebäude vor 2026 nicht weiter anheben, weil die Preise für Benzin, Heizöl oder Diesel schon in den vergangenen Monaten stark gestiegen sind, und das hat manchen Angst gemacht. Dadurch fehlt ein verlässlicher Preispfad für die Zukunft; denn es würde mich nicht überraschen, wenn die Energiepreise auf dem Markt demnächst auch wieder fallen. Dann sind die Anreize für Einsparungen plötzlich weg. Ohne klare Vorgaben für diesen Fall ist nicht erkennbar, wie die Regierung ihre ehrgeizigen Ziele in diesen Sektoren erreichen will.

**SPIEGEL:** Die Regierung bemüht sich, die unteren Bevölkerungsschichten vor zu großen Einbußen zu bewahren.

**Edenhofer:** Dafür gäbe es bessere Mittel. Unsere Forschung zeigt: Mit einem gut gemachten Sozialausgleich können beim CO<sub>2</sub>-Preis Geringverdiener unter dem Strich sogar profitieren.

**SPIEGEL:** Die Koalition will Benzin- und Dieselfahrzeuge aus dem Verkehr nehmen und bis 2030 15 Millionen Elektroautos auf der Straße haben. Sind das keine wirksamen Instrumente?

**Edenhofer:** (...) Selbst wenn es gelänge, noch viel mehr Bürger mit staatlichen Beihilfen zum Kauf von Elektromobilen zu bewegen, werden im Jahr 2030 trotzdem noch Millionen Verbrennerfahrzeuge unterwegs sein. Und sie dürften ausgiebig gefahren werden, solange wir den CO<sub>2</sub>-Preis nicht fühlbar erhöhen. (...) Wenn die Regierung den CO<sub>2</sub>-Preis mittelfristig nicht stärker steigen lässt, wird es unmöglich sein, den Verkehrssektor wie geplant zu dekarbonisieren.

**SPIEGEL:** Was fordern Sie?

**Edenhofer:** Am wichtigsten ist, dass die Koalitionäre bereits jetzt einen Plan für die Zeit nach 2026 entwickeln. Wir benötigen einen Preispfad, der mit den selbst gesetzten Zielen vereinbar ist. Am besten würde die Regierung eine feste Ausstoßmenge an CO<sub>2</sub> vorgeben, die nicht überschritten werden darf und alles Weitere dem Emissionshandel im Verkehrs- und Gebäudesektor überlassen.<sup>264</sup> So haben wir den CO<sub>2</sub>-

<sup>263</sup> S. a. Kapitel „Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland“, S. 118.

<sup>264</sup> Ein Plan für nach 2026 ist zu spät. Wir brauchen eine Versteigerung der Zertifikate im nationalen Emissionshandel (BEHG) ohne Preisobergrenze so schnell wie möglich und die Ausschüttung der gesamten Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale an uns Bürger (vollständige Klimadividende).

Ausstoß in der Industrie- und im Energiesektor gesenkt, und so müsste es auch beim Verkehr und bei den Gebäuden laufen. (...»)

Hier ein FAZ-Gastbeitrag von Ockenfels/Edenhofer mit der Kernaussage: Es fehlt ein Bekenntnis zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Ockenfels & Edenhofer, 2021).

Hier ein **Memorandum** namhafter Experten (u.a. Edenhofer, Fuest, Grimm, Pittel, Schmidt) im Vorlauf zum Ampel-Koalitionsvertrag mit folgenden Kernaussagen (Boetius, et al., 2021):

- Es ist Zeit für ein neues ordnungspolitisches Paradigma.
- Das Leitinstrument (...) ist ein sektorübergreifender Emissionshandel, der die progressive Absenkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen auf die kostengünstigste Weise ermöglicht. Die Internalisierung ökologischer Kosten ist der Schlüssel zur ökologischen Marktwirtschaft.
- Umstieg auf den Emissionshandel in den Sektoren Wärme und Verkehr auf 2023 vorziehen.
- Zusätzliche Entlastung mit dem Ziel des sozialen Ausgleichs kann durch eine Rückverteilung pro Kopf erreicht werden.

### 11.2.3 Nach dem Aussetzen der CO<sub>2</sub>-Preisanpassung zum 1.1.2023<sup>265</sup>

Das Aussetzen der CO<sub>2</sub>-Preisanpassung zum 1.1.2023 hat auch damit zu tun, dass man die nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung falsch aufgesetzt hat. Es wurden zwei Fehler begangen:

#### (1) Willkürliche CO<sub>2</sub>-Preise

Es wurden willkürliche CO<sub>2</sub>-Preise festgelegt, statt zu sagen: Wir brauchen CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe, sodass wir unsere im Klimaschutzgesetz festgelegten Reduktionsziele einhalten (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise). Dafür hätte man, statt Zertifikate zu Festpreisen zu verkaufen, die Menge an Zertifikaten versteigern müssen, die den Zielen im Klimaschutzgesetz entspricht. In Zeiten, in denen aus anderen Gründen die CO<sub>2</sub>-Emissionen sinken, hätte sich dann auch ein niedrigerer CO<sub>2</sub>-Preis ergeben. Willkürliche CO<sub>2</sub>-Preise lassen sich dagegen auch willkürlich aussetzen, wie man sieht.

#### (2) Keine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen

Damit CO<sub>2</sub>-Preise, die notwendig sind, um unsere Klimaziele einzuhalten, sozial gerecht sind und politisch durchgeholt werden können (was eben jetzt, wie man sieht, nicht der Fall ist), müssen die **gesamten** Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale wieder an uns Bürger ausgeschüttet werden. Geringverdiener und Familien würden dabei deutlich profitieren, da deren Pro-Kopf-Emissionen in aller Regel weit unter dem Durchschnitt liegen. Das wäre in der jetzigen Energiekrise zusätzlich sehr hilfreich gewesen.

Nutzen wir jetzt das Jahr 2023, um die nationale CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland auf solide Füße zu stellen, die die notwendige Planungssicherheit für die Investitionen in eine fossilfreie Zukunft bietet. Dafür muss für die Zukunft klar sein, dass wir die CO<sub>2</sub>-Preise haben und akzeptieren, die für die Einhaltung unserer Klimaziele notwendig sind.

### 11.2.4 Diskussionspapier Köhler/Vogel (FDP): Reform BEHG

#### 11.2.4.1 Kann es sein, dass gerade aus der FDP ein wegweisender Vorschlag kommt?

März 2023 haben der FDP-Parteivize Johannes Vogel und der FDP-Fraktionsvize Lukas Köhler ein Diskussionspapier zur Reform des Bundesemissionshandelsgesetzes (BEHG) vorgelegt

---

<sup>265</sup> S. a. Kapitel „Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland“, S. 118.

(Köhler & Vogel, 2023). [Hier](#) ein Interview mit Lukas Köhler vom 25.01.2024 bei [klimareporter](#) zum aktuellen Stand.

Kernpunkte sind:

- Versteigerung der Zertifikate im nationalen Emissionshandel (nEHS) ab 2024.
- Ausschüttung Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale (Klimageld).

Hintergrund des Diskussionspapiers ist, dass die jahresscharfen Sektorziele und die vorgesehenen Sofortprogramme bei deren Verfehlung als nicht sinnvoll erachtet werden.

Erste Einschätzung: Wenn es eine harte Emissionsobergrenze (Cap) gibt, dann braucht man keine Sektorziele mehr. Je mehr Sektoren/Bereiche unter ein bindendes Cap fallen, desto höher sind die Kosteneffizienz- und Innovationsvorteile. Solange es aber kein bindendes Cap gibt, sind Sektorziele jedoch erforderlich, um Verantwortlichkeiten zuordnen zu können.

Das wirksamste „Sofortprogramm“ ist tatsächlich ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis. Also ein CO<sub>2</sub>-Preis in der Höhe, sodass wir unsere Ziele einhalten (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise).

Der Grundansatz des Papieres ist damit zu begrüßen.

Kritisch zu sehen sind die vorgesehenen zeitlichen und räumlichen Flexibilisierungsoptionen:

Zur Preisstabilisierung soll es möglich sein,

- Budgets aus der Zukunft bereits heute in den Markt zu geben (Frontloading) und
- im Rahmen der [EU-Lastenteilung](#)<sup>266</sup> soll die Möglichkeit genutzt werden, von anderen EU-Staaten Emissionsrechte zu kaufen.

Beim Frontloading besteht jedoch das Problem, dass es mit der Einführung des EU-ETS 2 erst einmal kein nationales Cap mehr gibt. Daher besteht die Gefahr, dass ein früher verfrühstücktes Budget später nicht mehr reingeholt werden kann.

Der Emissionshandel zwischen EU-Mitgliedern im Rahmen der EU-Lastenteilung steckt in der Praxis noch in den Kinderschuhen und dessen Integrität ist auch nicht unproblematisch.

Das Papier postuliert, dass ein reibungsloser Übergang zum ETS 2 gewährleistet sein muss; bleibt aber die Antwort, wie dieser aussehen könnte, schuldig.

Quintessenz:

- Ein Frontloading darf es nur für einen Zeitraum geben, in dem das gesamte Budget auch eingehalten werden kann. Grundsätzlich ist es problematisch, Klimaschutz in die Zukunft zu verschieben. Den angeführten Kapazitätsprobleme bei Handwerkern und E-Autos ist entgegenzuhalten, dass CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht nur durch den Einsatz technischer Alternativen gesenkt werden können. CO<sub>2</sub>-Emissionen können sinken durch den Einsatz erneuerbarer Energien, durch die Erhöhung der Energieeffizienz und durch Lebensstiländerungen (Suffizienz).
- Die Integrität des Emissionshandels zwischen EU-Staaten im Rahmen der EU-Lastenteilung muss vor dessen Anwendung in einem größeren Umfang gewährleistet sein. Es muss sichergestellt sein, dass das verkaufende EU-Mitglied seine damit verschärften eigenen Ziele tatsächlich einhält. Ansonsten wäre dieser Emissionshandel eine Einladung zum Missbrauch.
- Wir brauchen nach Einführung des ETS 2 eine Lösung, wie wir mit den ambitionierteren Zielen in Deutschland gegenüber dem EU-Durchschnitt umgehen. Siehe dazu Kapitel

<sup>266</sup> S. a. Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?

„Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis i“, S. 46, und Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?, S. 155.

Statt CO<sub>2</sub>-Preis-Bremsen brauchen wir eine komplette Pro-Kopf-Ausschüttung der Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub>. Diese macht Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise politisch möglich und sozial gerecht.

Das Diskussionspapier wurde auf dem Bundesparteitag der FDP im Prinzip so auch im Leitantrag beschlossen. Parteivorsitzender Lindner hat dem Beschluss aber sofort wieder einkassiert, indem er sagte, dass das Vorziehen auf 2024 „politisch und technisch“ nicht mehr möglich sei.

Wenn das Vorziehen bis Ende Juli 2023 beschlossen würde, wäre eine Versteigerung ab 2024 technisch wohl noch möglich, da die In-Verkehr-Bringer beim Umweltbundesamt schon registriert sind, dort seit 2021 Zertifikate kaufen und die Emissionshandelsstelle über den EU-ETS bereits große Erfahrung bei der Versteigerung von Zertifikaten hat.

Zur Frage, ob das Klimageld bereits 2024 an den Start gehen könnte, siehe Box 29: Verwaltungs-technische Umsetzung einer Klimadividende. Ein vollständiges Klimageld mit monatlichen Abschlagszahlungen von Anfang an ist eine Grundvoraussetzung für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise.

Politisch ist es natürlich schwierig: Aus der Klimabewegung kommt keine Forderung nach einem Scharfstellen des nationalen Emissionshandels (s. u.). Die Bürger müssten auf Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise vorbereitet werden. Dafür müsste die Ampel-Koalition mit einer einheitlichen und stimmigen Kommunikationsstrategie dahinter stehen und auch die Klimabewegung müsste unterstützen.

Es wird wohl noch ein wenig dauern, bis die Einsicht wächst, dass wir unsere Klimaziele über eine Mikrosteuerung nicht einhalten und dass dabei die Akzeptanz einer ambitionierten Klimapolitik dabei nicht wächst.

#### *11.2.4.2 Stellungnahme Germanwatch zum FDP-Papier*

Die einflussreiche NGO Germanwatch hat hier zum FDP-Papier Stellung genommen (Germanwatch, 2023). Folgend eine Diskussion der Argumente.

*«Jahresscharfe Emissionsreduktionsziele für jeden einzelnen Sektor sind wichtig, damit das Gesamtklimaziel sicher erreicht wird.»*

Eine harte, jahresscharfe Emissionsobergrenze ist wichtig, damit das Gesamtziel sicher erreicht wird. Sektorziele auf dem Papier und nachgelagerte Sofortprogramme, bei denen die tatsächliche Wirkung unbekannt ist, sorgen nicht für die **sichere** Einhaltung des Gesamtziels. Solange es aber keine harte Emissionsobergrenze für die Gesamtemissionen gibt, sind Sektorziele wichtig, damit es überhaupt eine Verantwortlichkeit gibt.

*«Da alle Sektoren bis spätestens 2045 klimaneutral sein müssen, ist es keine Option mehr, eigene transformative Aktivitäten auf- oder auf andere Sektoren abzuschieben.»*

Abbildung 13: Jährliche Reduktionsraten laut Klimaschutzgesetz (S. 138) zeigt die jährlichen Reduktionssätze der jeweiligen Sektoren. Dabei wird deutlich, dass die Sektoren unterschiedlich schnell ihre Emissionen senken sollen. Außerdem weisen die Verläufe Schwankungen auf, die sich nur schwer begründen lassen.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage, ob diese politisch festgelegten unterschiedlichen Geschwindigkeiten gesamtgesellschaftlich sinnvoll und kosteneffizient sind. Ein sektorübergreifender wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis würde dafür sorgen, dass die Gesamtemissionen kosteneffizient und sicher sinken. Es darf nicht darum gehen, transformative Aktivitäten auf- oder abzuschieben. Es geht darum, dass jeder Akteur, ob Unternehmen oder Bürger, seine individuelle optimale Geschwindigkeit bei der Dekarbonisierung finden kann und damit der gesamte Transformationsprozess kosteneffizient vonstattengeht. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis adressiert dabei alle Möglichkeiten,

die CO<sub>2</sub>-Emissionen zu senken (Einsatz erneuerbarer Energien, Erhöhung der Energieeffizienz und Suffizienz) gleichermaßen. Auch das trägt zu Kosteneffizienz bei. Deutschlands Ziel für 2030 die Emissionen gegenüber 1990 um 65 % zu senken, bedeutet eine Senkung der Emissionen gegenüber 2019 um 45 %. Da kann sich bei einer harten Emissionsobergrenze kein Sektor auf die faule Haut legen. Bei sektorbezogenen Sofortprogrammen bei Verfehlten der Ziele besteht demgegenüber die große Gefahr, dass sie Papiertiger bzw. Placebomaßnahmen bleiben.

*«(...) Festpreise bzw. ein Preiskorridor für notwendige Planungs- und Investitionssicherheit.»*

Sich ständig verändernde Preise sind der Kern einer funktionierenden Marktwirtschaft, weil Preise damit auf sich ständig verändernde Umstände reagieren und diese Veränderungen allen Akteuren signalisieren, die dann ihr Verhalten daraufhin anpassen können.<sup>267</sup>

Die Akteure brauchen Planungssicherheit, dass wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele in Zukunft sicher einhalten. Auf dieser Basis kann jedes Unternehmen sein Geschäftsmodell überprüfen und auch der Bürger weiß dann, wo die Reise hingehrt. Diese Planungssicherheit können am besten harte Emissionsobergrenzen liefern.

*«(...) eine freie Preisbildung (kann) zu eskalierenden Preisen führen, die Privathaushalte und Unternehmen überfordern. Sehr hohe bzw. massiv fluktuierende CO<sub>2</sub>-Preise können soziale Härten für Privathaushalte und betriebswirtschaftliche Probleme für Unternehmen nach sich ziehen und so auch die Akzeptanz für die Wärme- und Mobilitätswende untergraben. Angesichts derzeit noch sehr mangelhafter nicht-preisbasierter Politikinstrumente in den Sektoren Verkehr und Gebäude sind sehr schnell steigende CO<sub>2</sub>-Preise alles andere als unwahrscheinlich, sollte es ein hartes Cap und freie Preisbildung geben. Es ist sehr fraglich, ob hohe Preise – die dann beispielsweise Benzinpreise von 3,50 Euro pro Liter zur Folge hätten – politisch durchhaltbar wären oder ob der Druck auf die Politik nicht sehr groß wäre, dann wieder mit ineffizienten und teuren Instrumenten wie einem Tankrabatt gegengesteuert werden müsste. (...) Ein Preiskorridor dagegen kann gesellschaftlich inakzeptable Preise verhindern und ist gerade vor dem Hintergrund der aktuell immer noch sehr hohen Energiepreise und der entsprechenden Belastung für Privathaushalte und Unternehmen sinnvoll. Die Bundesregierung muss dann allerdings durch Ordnungspolitik sicherstellen, dass trotz Höchstpreis die Klimaziele erreicht werden.»*

Das ist der zentrale Punkt: Können Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise politisch durchgehalten werden?<sup>268</sup>

Ohne eine vollständige Klimadividende sollte man tunlichst die Hände von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen lassen. Ansonsten drohen französische Verhältnisse. Mit einer vollständigen Klimadividende<sup>269</sup> besteht dagegen eine gute Chance (es gibt aber keine Garantie), dass eine ambitionierte und zielgerichtete Klimapolitik mehrheitsfähig wird.<sup>270</sup>

## 1. Soziale Härten<sup>271</sup>

Mit einer vollständigen Klimadividende und u. a. entsprechenden Anpassungen beim

<sup>267</sup> S. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?, S. 134.

<sup>268</sup> S. a. Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, S. 151.

<sup>269</sup> Dabei darf es aber keine halben Sachen geben und es muss auf maximale Kommunizierbarkeit geachtet werden:

- Tatsächlich 100 % ausschütten.
- Separate und damit sichtbare Überweisung auf das Bankkonto der Bürger (s. a. Box 29: Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende).
- Monatliche Abschlagszahlungen, die bei starken Veränderungen des CO<sub>2</sub>-Preises schnell angepasst werden.

<sup>270</sup> Vgl. zu den folgenden Aussagen den [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz.

<sup>271</sup> S. a. die Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende“ und „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten)“.

Wohngeld und der [Mobilitätsprämie](#) gäbe es keine wirklichen sozialen Härten. Im Gegen teil: Für sozial Schwache würd ein sehr effektiver Schutzschirm in der Transformation ge spannt.

## 2. Unternehmen<sup>272</sup>

Für Unternehmen mit energieintensiven Prozessen, die im internationalen Wettbewerb stehen, können massive Probleme entstehen. Diese Unternehmen brauchen einen Carbon-Leakage-Schutz. Ob der bereits bestehende im Rahmen des BEHG ausreicht, müsste geprüft werden. Weitere wichtige Ansätze sind Klimaverträge, Leitmärkte und ein Grenzaus gleich.

## 3. Mittelschicht

Akzeptanzprobleme sind insbesondere aus der Mittelschicht zu erwarten. Hier ist tatsächlich fraglich, ob die Klimadividende ausreicht, um die notwendige Veränderungsbereitschaft und die Bereitschaft, Zumutungen in Kauf zu nehmen, generieren kann. Es ist aber genauso fraglich, ob die Mittelschicht beim Ordnungsrecht mitgeht, wenn damit das gleiche Gesamtziel eingehalten werden soll. Das ist die zentrale Kommunikationsaufgabe von Politik, Wissenschaft und Zivilgesellschaft, die notwendige Veränderungsbereitschaft in der Mittelschicht zu erzeugen. Der derzeitige Weg über Subventionen die Mittelschicht bei der Stange halten zu wollen, ist nicht nachhaltig.<sup>273</sup> Die gute Nachricht: Eine vollständige Klimadividende wirkt insbesondere bei Familien mit Kindern bis weit in die Mittelschicht hinein. Dafür müssen aber wirklich 100 % der Einnahmen pro Kopf ausgeschüttet werden.

## 4. Benzinpreis von 3,50 €

Für einen solchen Benzinpreis müsste der CO<sub>2</sub>-Preis bei einer Größenordnung von 600 € liegen. Wenn ein solcher CO<sub>2</sub>-Preis notwendig sein sollte, um unser CO<sub>2</sub>-Ziel bei Wärme und Verkehr in 2024 einzuhalten (was nicht zu erwarten ist), dann könnten wir unsere derzeitigen Ziele knicken. Denn wollte man dieses Ziel ohne einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis ein halten, wären der Schatten-CO<sub>2</sub>-Preis noch wesentlich höher.<sup>274</sup> Ein Instrumentenmix ohne einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis verschleiert nur die wahren Kosten; aber führt nicht zu deren Verschwinden.

Eine Forderung nach einem Tankrabatt wäre unwahrscheinlich, wenn es über eine vollständige Klimadividende und eine entsprechende Mobilitätsprämie einen automatisierten Aus gleich für sozial Schwache gäbe.<sup>275</sup>

## 5. Ordnungspolitik

Mit Ordnungspolitik kann man nicht sicher stellen, dass die derzeitigen Emissionsziele eingehalten werden, da diese nur indirekt wirkt und Reboundeffekte auftreten. Sollen die gleichen Ziele mit einem lauen CO<sub>2</sub>-Preis + Ordnungsrecht eingehalten werden, dann stößt auch die Ordnungspolitik an ihre Grenzen der politischen Durchsetzbarkeit. Verzichtet man auf Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise, dann gibt man daher im Grunde die Einhaltung der Ziele laut Klimaschutzgesetz ([KSG](#)) auf.

## 6. Politische Durchsetzbarkeit bei Ordnungsrecht höher?

Allerdings kann es sein, dass ein verschärftes Ordnungsrecht, obwohl es höhere gesellschaftliche Kosten der Klimapolitik verursacht, unter dem Strich politisch eher

---

<sup>272</sup> S. a. Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“.

<sup>273</sup> S. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen, S. 189.

<sup>274</sup> Als Schatten-CO<sub>2</sub>-Preis können die gesellschaftlichen Kosten bezeichnet werden, die entstehen, wenn das gleiche Ziel ohne einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis erreicht werden sollen.

<sup>275</sup> S. a. Kapitel „Vorschläge soziale Härtefälle zielgenau abfangen“, S. 74.

durchsetzbar ist als ein Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preis.<sup>276</sup> Ordnungsrecht ist für viele Menschen auf den ersten Blick intuitiver als die Wirkungsweise eines CO<sub>2</sub>-Preises. Die entscheidende Frage ist, ob dies ausreicht, dass wir auf dieser Basis unsere Ziele einhalten können. Oder ob es nicht sinnvoll ist, in die Aufklärung über die Wirkungsweise eines CO<sub>2</sub>-Preises zu investieren und damit am Ende des Tages mehr Zustimmung zu einer ambitionierten und zielorientierten Klimapolitik zu erreichen, als es über das Ordnungsrecht möglich ist.

Die Funktionsweise eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises ist zwar auf den ersten Blick für viele Menschen weniger intuitiv, aber auf der anderen Seite doch relativ einfach zu erklären, wenn man dabei Klartext redet. Aber Erfahrungen zeigen auch, dass wirksame CO<sub>2</sub>-Preise dann trotzdem abgelehnt werden, weil die Menschen nicht daran glauben, dass die Politik tatsächlich das Geld über eine vollständige Klimadividende wieder an die Bürger zurückgibt. Im Moment haben wir die Situation, dass nicht einmal die Klimabewegung diese vollständige Rückgabe fordert und dieses Misstrauen der Bürger gegenüber der Politik durchaus berechtigt ist. Die vollständige Klimadividende (mit monatlichen Abschlagszahlungen) muss daher gleichzeitig mit Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen umgesetzt werden.

*«Es erscheint wenig sinnvoll, in Deutschland in den Jahren 2024-2026 unvorhersehbare, wahrscheinlich sehr hohe CO<sub>2</sub>-Preise zu etablieren um dann 2027 auf ein eventuell deutlich niedrigeres europäisches Preisniveau abzufallen.»*

Siehe dazu Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 46.

Eine Lösung ist ein nationaler Mindestpreis im ETS 2, der auf den sich vorher im scharf gestellten nationalen Emissionshandel ergebenden CO<sub>2</sub>-Preis aufbaut.

*«Allerdings kann eine solche Pro-Kopf-Pauschale längst nicht alle sozialen Härten abfedern. Die, die nicht das Geld oder die rechtliche Möglichkeit haben, ihren CO<sub>2</sub>-Ausstoß ohne massive Härten zu senken, brauchen zusätzliche staatlich organisierte Unterstützung. Das Klimageld ist daher eine wichtige Ergänzung zum Instrument der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, kann aber zumindest kurzfristig eine Preisobergrenze nicht ersetzen.»*

Mit einer vollständigen Klimadividende und u.a. einem entsprechend ausgebautem Wohngeld/Mobilitätsgeld gäbe es einen sehr effektiven und automatisierten Schutzschild gegen soziale Härten<sup>277</sup>, der bei einer Preisobergrenze kombiniert mit einem zieleadäquaten Ordnungsrecht nicht ohne Weiteres gegeben ist. Durch die Preisobergrenze fehlen die entsprechenden Einnahmen aus der wirksamen Bepreisung von CO<sub>2</sub>, da das Ordnungsrecht keine Einnahmen generiert.

*«Um die eben skizzierte CO<sub>2</sub>-Bepreisung sozialverträglich zu gestalten, sollte die Bundesregierung ab 2024 die Mehreinnahmen durch ein Klimageld an die Bürger:innen auszahlen.»*

Das ist der gordische Knoten: Solange man nicht die gesamten Einnahmen als Klimadividende auszahlt, sind Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise politisch nicht denkbar. Ohne Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise ist aber die Einhaltung unserer Ziele sehr unwahrscheinlich. Germanwatch hat offenbar die Einschätzung: Lieber die Ziele nicht einhalten, als über Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise die Akzeptanz der gesamten Klimapolitik aufs Spiel zu setzen. Germanwatch strebt wohl langfristig auch Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise an; sieht aber für 2024 das gesellschaftliche Umfeld dafür noch nicht bereit.

Es ist aber wichtig, dass Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise als Option den Bürgern überhaupt einmal bekannt werden, um den Boden dafür zu bereiten, dass die Gesellschaft einmal dafür bereit ist. In der Vergangenheit hat sich zudem gezeigt, dass das, was in einer Gesellschaft akzeptiert wird, sich

<sup>276</sup> S. a. Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, S. 151.

<sup>277</sup> S. a. Kapitel „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesen)“, S. 72.

auch sehr schnell ändern kann. Vielleicht unterschätzen wir die Veränderungsbereitschaft in der Gesellschaft, wenn diese den Eindruck gewinnen kann, dass es dabei gerecht, zielorientiert und ökonomisch sinnvoll zugeht. Vielleicht ist die Veränderungsbereitschaft dann sogar größer als bei einem undurchschaubaren und teilweise widersprüchlichen Instrumentenmix ohne einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis und ohne eine vollständige Klimadividende.

#### *11.2.4.3 Edensofer rät zu neuem Heizungsgesetz mit CO<sub>2</sub>-Handel*

Zeit - 21. Mai 2023

#### **«Klimaökonom rät zu neuem Heizungsgesetz mit CO<sub>2</sub>-Handel»**

Die Ampel habe sich "beim Klimaschutz verheddert", sagt Ottmar Edenhofer und regt einen neuen Anlauf für die Heizungswende an. Scholz rechnet nicht mit großen Änderungen.

Der Klimaökonom Ottmar Edenhofer hat sich dafür ausgesprochen, dass die Bundesregierung ihr umstrittenes Heizungsgesetz aufgibt und das Vorhaben neu startet. "Die Ampel hat sich beim Klimaschutz verheddert", sagte der Direktor des Potsdam-Instituts für Klimafolgenforschung (PIK) der *Neuen Osnabrücker Zeitung*. "Meine Empfehlung an die Ampel wäre es, kurz durchzuatmen, einen Schritt zurückzutreten und einen neuen Anlauf für die Heizungswende zu nehmen."

Sinnvoller als Verbote findet Edenhofer eine Steuerung über den Preis für den Ausstoß des klimaschädlichen Kohlendioxids (CO<sub>2</sub>). "Den nationalen Emissionshandel mit Emissionsobergrenzen sofort arbeiten zu lassen, ist klüger als die Verbots- und Gebotspolitik." Im Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) könne eine Obergrenze für Emissionen festgelegt werden, die das Heizen mit Gas schrittweise, aber deutlich verteuere. (...)

"Die Regierung hat mit dem BEHG wirklich alle rechtlichen Möglichkeiten schon in der Hand", sagte Edenhofer. Dann würden die Bürgerinnen und Bürger von sich aus auf weniger CO<sub>2</sub>-intensive Heizungen umstellen.

#### **Wissenschaftler fordert klarere Kommunikation**

Er höre sehr oft, dass höhere CO<sub>2</sub>-Preise politisch nicht machbar seien, sagte Edenhofer. "Aber auch detaillierte Vorschriften wie beim Heizungstauschgesetz verärgern die Menschen und sind schwer durchzusetzen. Eine klare Kommunikation der Regierung, die den Leuten erklärt, warum das Heizen mit Gas teurer werden muss, mit welchen Preisanstiegen zu rechnen ist und wer mit welchen Rückerstattungen vor den Preisanstiegen geschützt wird, würde von der Bevölkerung akzeptiert." (...)"

#### **11.2.5 Nach dem Koalitionsausschuss März 2023**

*Der Berg kreiste und gebar eine Maus*

Nach 30 Stunden so nicht geplanter Marathonsitzung des Koalitionsausschusses wurde der entscheidende Schritt wieder nicht getan; auch wenn das Ergebnis wichtige positive Elemente enthält (Ampel-Koalition, 2023).

Die Politik ist offenbar immer noch der Meinung, dass sie uns Bürgern nichts zumuten kann.

Es wurde wieder eine Chance vertan, harte Emissionsobergrenzen bei Wärme und Verkehr einzuführen. Mit den sich daraus ergebenden Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen hätte die ganze Bandbreite der Möglichkeiten, die CO<sub>2</sub>-Emissionen kosteneffizient und mit individuell passenden Lösungen zu senken und die Ziele sicher einzuhalten, adressiert werden können:

- Einsatz erneuerbarer Energien
- Erhöhung der Energieeffizienz
- Suffizienz (Lebensstiländerung)

Die Sektorziele werden jetzt aufgeweicht, ohne über eine sektorübergreifende harte Emissionsobergrenze einen adäquaten und besseren Ersatz einzuführen.

Mit einem vollständigen Klimageld hätte man einen sehr stabilen, effektiven und automatisierten sozialen Ausgleich für den gesamten Transformationsprozess schaffen können. Jetzt subventioniert man bspw. gegen explodierende Preise für Wärmepumpen an und schafft weitere Bürokratiemonster für Übergangs- und Ausnahmeregelungen, die nie allen individuellen Problemlagen gerecht werden können, die durch Verbote geschaffen werden.

Wir Bürger müssen der Politik noch mehr signalisieren, dass wir sozial gerechte Zumutungen in der Transformation akzeptieren und die Klimabewegung muss harte Emissionsobergrenzen einfordern. Nur dann wird die Politik auch den Mut finden, wirklich wirksame und für das Gemeinwohl sinnvolle Entscheidungen zu treffen.

### 11.2.6 Nach der Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)

Ein paar Schlaglichter:

- Wir werden in 2023 ein [Boom beim Einbau von Gas- und Ölheizungen](#) feststellen. Viele werden den Austausch der Heizung sogar vorgezogen haben.
- Die Hersteller von Wärmepumpen werden wohl teilweise umsonst in neue Kapazitäten investiert haben. Kein gutes Signal auf für andere Investitionen in eine fossilfreie Zukunft.
- Ob wir mit dem jetzt verabschiedeten Heizungsgesetz unsere CO<sub>2</sub>-Ziele einhalten bzw. ob der Wärmebereich seinen sinnvollen Anteil daran übernimmt, ist äußerst unsicher.
- Die Diskussion über das Heizungsgesetz mit der Vorgabe von 65 % erneuerbare Energien (EE) ab 2024 hat tief verunsichert. Viele Bürger legen einen gewissen Geldbetrag zurück für einen mal anstehenden Austausch der Heizung. Deren Kalkulation wurde von einen auf den anderen Tag über den Haufen geworfen:
  - Die Kosten für den Austausch einer Heizung (egal was für eine) hatten sich kurzfristig nahezu verdoppelt (aufgrund der [hohen Nachfrage](#)).
  - Es gab keine wirkliche Lösung für Häuser, die für eine Wärmepumpe (noch) nicht geeignet sind. Erstens, weil viele die Bürger die vorher anstehende Sanierung nicht hätten stemmen können und zweitens, weil unklar war, wie eine vorherige Sanierung mit der Pflicht von 65 % EE ab 2024 zeitlich zusammen passen sollte.
  - Förderdschungel: Die (neu) Förderkulisse war unklar, wenig durchschaubar und manchmal nicht passend für den Einzelfall (was bei Förderungen immer ein Problem ist).
- Die Vorgabe von 65 % EE ab 2024 hätte zumindest deutlich früher kommuniziert werden müssen.
- Das Heizungsgesetz hat keinen Einfluss auf Bestandsanlagen.
- Das Heizungsgesetz adressiert nicht alle Wege, wie die CO<sub>2</sub>-Emissionen bei Wärme reduziert werden können (Einsatz EE, höhere Energieeffizienz und Lebensstiländerung).
- Kleinteilige Vorgaben können nicht dafür sorgen, dass dort am meisten getan wird, wo es gerade am sinnvollsten ist (Kosteneffizienz).
- Die Diskussion um das Heizungsgesetz hat die **Veränderungsbereitschaft** beim Klimaschutz bei uns Bürgern stark **verringert**. Leider haben auch die Klimakleber dazu beigebracht.

Viele dieser Probleme hätten mit einem Scharfstellen des nationalen Emissionshandels ab 2024 vermieden werden können. Zudem wäre die Einhaltung unserer CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele in Summe bei Wärme und Verkehr ab 2024 damit sicher gestellt gewesen. Darum sollte es doch eigentlich gehen.

Die zentrale Frage ist natürlich, ob der gesellschaftliche Diskurs dann weniger heftig gewesen wäre. Ob wir Bürger auf die Schnelle die Wirkungsweise von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen verstanden hätten (wohl nicht). Ob grundsätzlich die Veränderungsbereitschaft bei uns Bürgern schon ausreichend vorhanden ist, wenn es ernst wird und auch wehtut.

Ein solcher Diskurs über Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise hat nur eine Chance, wenn die gesamten Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale (vollständige Klimadividende) wieder an uns Bürger ausgeschüttet werden.<sup>278</sup>

Können wir diesen gordischen Knoten noch durchschlagen?

Wenn wir es schaffen wollen, dass der nationale Emissionshandel 2025 scharf gestellt wird und wir auch im EU-ETS 2 wirksame CO<sub>2</sub>-Preise haben, dann muss jetzt ein gesellschaftlicher Dialog dazu in Gang kommen.

Die Politik muss mehr den Mut finden, mit uns Bürgern **Klartext** zu sprechen.

Wenn wir Bürger es nicht wollen, dass die Politik in unsere Heizungskeller hineinregiert, wir aber gleichzeitig unsere gesetzten CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele einhalten wollen, dann müssen es eben **harte Emissionsobergrenzen in Emissionshandelssystemen** richten. Uns Bürgern müssen die vorhandenen Alternativen deutlich vor Augen geführt werden.

Interessanterweise ist auch in Österreich gerade ein Heizungsgesetz gescheitert. Es sah vor, dass bis 2040 alle Öl- und Gasheizungen ausgetauscht werden mussten. Nun soll es statt dessen eine 75 %ige Förderung beim Austausch der Heizung geben.

Sind wir Bürger wirklich so naiv, dass wir glauben, wir könnten einen Zuschuss von 75 % einkassieren und hätten mit der Finanzierung dieser 75 % nichts zu tun? Um diesen Zuschuss zu finanzieren, muss der Staat andere Ausgaben senken (Infrastruktur, Bildung, Sozialausgaben etc.), Steuern erhöhen oder Schulden machen. Oder hoffen wir einfach, dass wir persönlich dabei unter dem Strich zu den Gewinnern gehören?

Es ist für die Politik offensichtlich attraktiver, erst einmal Förderungen zu vergeben und darauf zu setzen, dass die Kosten für den Einzelnen damit weniger transparent sind als zu sagen: Grundsätzlich müssen die Bürger die Dekarbonisierungskosten selbst tragen und nur bei Bedürftigkeit wird geholfen (vgl. Wolfsteiner, 2025b). Die Frage ist, ob wir ohne diesen Schritt die gewaltige Transformation, vor der wir jetzt stehen, wuppen können, wobei die Kosten der Transformation zudem auch höher sind als bei einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis.

### 11.2.7 Nach der Entscheidung des BVerfG zum KTF

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) im November 2023, die Übertragung der Kreditermächtigung im Rahmen der Coronihilfen in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) in Höhe von 60 Mrd. € für nichtig zu erklären, bringt die gesamte Klimapolitikarchitektur ins Wanken.<sup>279</sup>

---

<sup>278</sup> Siehe Kapitel „Vorschläge soziale Härtefälle zielgenau abfangen“ und [dieses](#) Papier (Wolfsteiner, 2025b) zu zusätzlichen sehr zielgenauen Maßnahmen zur Verhinderung von **verbleibenden** sehr wenigen **sozialen Härtefällen** und eines **sozialen Lock-in-Effekts** beim Heizen.

<sup>279</sup> Allerdings ist festzuhalten, dass die FDP im Koalitionsvertrag 60 Mrd. € Schulden für den KTF zugestimmt hat. Das BVerfG hat „lediglich“ den Weg, der dafür beschritten wurde, für nichtig erklärt. Im Sinne des Koalitionsvertrages

Beim Heizungsgesetz haben wir gesehen, dass dem Weg über Verbote Grenzen gesetzt sind. Nun sind auch dem politisch einfacher erschienen Weg über schuldenfinanzierte staatliche Förderungen deutliche Grenzen gesetzt worden.

Wir sollten das Urteil jetzt als Chance für einen **Paradigmenwechsel** hin zu wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen mit einer vollständigen Klimadividende bzw. einem vollständigen Klimageld begreifen.

Klären wir die Bürger über die Vorteile wirksamer CO<sub>2</sub>-Preise auf und schaffen wir breite Akzeptanz für eine effektive und ambitionierte Klimapolitik durch ein vollständiges und für alle gleich hohes Klimageld.

Hier wird skizziert, wie dieser Paradigmenwechsel konkret beim KTF und beim Klimageld umgesetzt werden kann: (Wolfsteiner, 2025f).

### 11.2.8 Nach der Verabschiedung des Haushalts 2024

Leider wurde das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zum KTF nicht für einen Paradigmenwechsel in der Klimapolitik genutzt (vgl. Wolfsteiner, 2025f).

Es ist positiv, dass die Regierung nach dem Urteil des BVerfG Handlungsfähigkeit bewiesen hat.<sup>280</sup>

Folgendes ist jedoch sehr bedauerlich:

- Mit der (willkürlichen) Anhebung des nationalen CO<sub>2</sub>-Preises ausschließlich zur Einnahmeerzielung könnte dieses wichtige Instrument nachhaltig beschädigt werden.
- Der Weg zu wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen) könnte endgültig verbaut worden sein, da ein Klimageld völlig außer Reichweite erscheint.
- Es bleibt weiterhin unklar, wie der KTF mittelfristig ohne die 60 Mrd. € auskommen soll. Die Akteure, die in eine fossilfreie Zukunft investieren sollen, brauchen dringend Planungssicherheit. In den Bereichen, die weniger dem internationalen Wettbewerb ausgesetzt sind, über Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise und in Bereichen, die einem verschärften internationalen Wettbewerb besteht, unter Umständen über verlässliche Förderungen.

Ein Beispiel für mangelnde Planungssicherheit ist der abrupte Wegfall der Kaufzuschüsse für E-Autos. Hätte man den nationalen Emissionshandel (nEHS) 2025 scharf gestellt, dann wäre dies eine sehr sinnvoller Schritt gewesen, auch hin zu einer gerechteren Klimapolitik.<sup>281</sup> Jetzt könnte es sein, dass die Automobilindustrie mit dem Hochlauf der Produktion von E-Autos auf Sand

---

hätte die FDP daher nach dem Urteil eigentlich die Bereitschaft erklären müssen für ein Sondervermögen analog zur Bundeswehr. Dann wäre der Ball bei der Union gelegen.

<sup>280</sup> **Bauernproteste**

Aus klimapolitischer Sicht ist es durchaus sinnvoll, die Subventionierung des Agrardiesels einzustellen und die Befreiung von der Kfz-Steuer abzuschaffen.

Insoweit diese Subventionen an die Landwirtschaft notwendig sind, um diese im internationalen Wettbewerb zu schützen, weil im Ausland ebenfalls Subventionen gezahlt werden oder weil dort Standards geringer sind, hätte das eingesparte Geld den Landwirten in sinnvoller Weise an anderer Stelle wieder zugutekommen müssen. Etwas anderes ist es, wenn diese Subventionen gar nicht notwendig sind. Dann sollte man sich aber gut vorbereiten, wenn man sich mit dieser Lobby anlegt. Ein großes Problem in der Ampel-Koalition ist, dass sie schon so viel Kraft zur internen Einigung verbraucht (was bei der politischen Spannbreite der beteiligten Parteien kein Wunder ist), dass dann keine Kraft mehr vorhanden ist für eine gute Kommunikation nach außen bzw. vor einem Beschluss eine sinnvolle Sondierung mit Interessensvertretern/Experten durchzuführen.

<sup>281</sup> S. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen, S. 189.

gebaut hat, wenn die Verkaufszahlen noch weiter einbrechen.<sup>282</sup> Nach dem Auslaufen der Zu- schüsse für gewerbliche E-Autos ist der Absatz bereits um 30 % gesunken.

Ein anderes Beispiel ist die Produktion von Wärmepumpen. Einige Hersteller haben auf das ursprünglich geplante Heizungsgesetz vertraut und in den Ausbau der Kapazitäten investiert, was sich jetzt teilweise als Fehlinvestition herausstellt.

Auch im Wärmebereich hätte man Förderungen zum Heizungstausch mit einem Scharfstellen des nEHS deutlich herunterfahren bzw. auf die konzentrieren können, die diese tatsächlich benötigen. Im KTF waren allein für die Gebäudesanierung knapp 60 Mrd. € bis 2027 an Förderungen geplant.

Alle Akteure brauchen jetzt **Planungssicherheit**, dass wir unsere **Klimaziele** in Zukunft sicher **einhalten**. Dass wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele einhalten, ist auch letztendlich das Entscheidende für das Klima.

Folgendes Paket mit **Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen** und einer **vollständigen Klimadividende** könnte dies gewährleisten:<sup>283</sup>

- Nationalen Emissionshandel (**nEHS**) **2025 scharf stellen**. Damit werden nur so viele Zertifikate ausgegeben und versteigert, wie es unseren Zielen im Klimaschutzgesetz entspricht. Damit halten wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele bei Wärme und Verkehr ab 2025 schlicht und ergreifend ein.
- Klares Bekenntnis der Politik, dass im EU-Emissionshandel für Wärme und Verkehr (**EU-ETS 2**) ab 2027 der CO<sub>2</sub>-Preis zugelassen wird, der notwendig ist, um die EU-Ziele einzuhalten (**hartes Cap**). Am besten wäre es, man würde auf die Preisgrenze von 45 € vollkommen verzichten. Zumindest sollte sich die Politik darauf festlegen, dass neben den beschlossenen Mechanismen zur Einhaltung der Preisgrenze es keine weitere Aufweichung des Caps geben wird. Dies muss jetzt und heute geschehen. Wenn die Akteure nicht frühzeitig darauf vorbereitet werden, dann wird man hohe CO<sub>2</sub>-Preise politisch nicht durchhalten können. Im Moment gehen die meisten Akteure davon aus, dass die Politik beim EU-ETS 2 einknicken wird. Das ist Gift für die Planungssicherheit, für die Investitionen in eine fossilfreie Zukunft.
- Einführung eines **nationalen Mindestpreises** im **EU-ETS 2**, dessen Höhe sich an der Einhaltung der Ziele im Klimaschutzgesetz orientiert. Es sollte auch geprüft werden, ob ein paralleler nationaler Emissionshandel zum EU-ETS 2 oder sogar zum EU-ETS 1 und ETS 2 möglich ist (siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“).
- Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> als pro Kopf gleich hohe Klimadividende bzw. gleich hohes Klimageld. Deutschland sollte sich für die Option einsetzen, dass auch die gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> als **Klimadividende** ausgeschüttet werden dürfen (siehe Unterkapitel „Klimadividende in der EU nach Verabschiedung des Green-Deals“, S. 68).

Wo ist die Klimabewegung, die dieses Paket einfordert? Die Klimabewegung hätte das Scharfstellen des nEHS bereits seit 2019 nach Verabschiedung des damaligen Klimapaktes fordern können. Dann würden wir heute in der gesellschaftlichen Diskussion vielleicht schon ganz woanders stehen. Aber es ist nie zu spät ...

---

<sup>282</sup> S. a. Box 19: Deutsche Automobilindustrie in der Krise, S. 173.

<sup>283</sup> S. a. Kapitel „Was jetzt konkret zu tun ist – auf EU-Ebene und in Deutschland“.

### 11.2.9 Nach dem Ampel-Aus

Nun müssen wir hoffen, dass die nächste Koalitionsregierung nicht wieder an scheinbar unüberbrückbaren inhaltlichen Gegensätzen scheitert und eine vertrauensvolle Zusammenarbeit möglich ist. Ansonsten könnte die Quittung bei der übernächsten Wahl verheerend sein.

Die Neuwahlen bietet die Chance, einen **sektorübergreifenden nationalen Emissionshandel** ab 2026 in Deutschland mit einer vollständigen Klimadividende einzuführen (siehe Kapitel „Sektorübergreifender nationaler Emissionshandel“, S. 47), da jetzt noch ein ausreichender zeitlicher Vorlauf vorhanden ist. **Damit würden wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele ab 2026 sektorübergreifend kosteneffizient einhalten.**<sup>284</sup> Bürger, Unternehmen und auch die öffentliche Hand hätten eine deutlich bessere Planungssicherheit bei Investitionen in eine fossilfreie Zukunft.<sup>285</sup>

Die zweitbeste Lösung wäre ein **nationaler Mindestpreis im ETS 2**, dessen Höhe sich an der Einhaltung unserer Ziele orientiert (siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“). Auch dieser müsste jetzt im Wahlkampf bereits thematisiert werden, um Bürger und Wirtschaft darauf vorzubereiten.

Union und FDP werben für einen „CO<sub>2</sub>-Preis als **Leitinstrument**“; wollen aber gleichzeitig „zu hohe CO<sub>2</sub>-Preise“ verhindern. Das ist ein Widerspruch in sich. CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument bedeutet, dass grundsätzlich der CO<sub>2</sub>-Preis zugelassen wird, der zur Einhaltung der politisch gesetzten CO<sub>2</sub>-Ziele notwendig ist (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise). Es ist auch Aufgabe von Journalisten, diesen Widerspruch zu thematisieren. Die Klimabewegung wird dazu wohl nicht in der Lage sein, da sie einem CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument in großen Teilen noch sehr skeptisch gegenübersteht.<sup>286</sup>

Es wäre äußerst hilfreich, wenn sich die Parteien bereits im Wahlkampf zu einem **starken Cap** im **EU-ETS 2** bekennen würden. Im ETS 2 sendet die Politik im Moment leider zwei widersprüchliche Signale: Einerseits wurde ein relativ hartes Cap beschlossen. Andererseits wurde die Preisgrenze von 45 € in den politischen Raum gestellt. Leider gehen heute die meisten Akteure davon aus, dass die Preisgrenze im politischen Prozess gewinnen wird, d.h., dass wenn die beschlossenen Mechanismen zur Einhaltung der Preisgrenze nicht ausreichen, dass dann das Cap weiter aufgeweicht werden wird. Das ist pures Gift für die **Planungssicherheit** von Investitionen. Das wird auch in einem Offenen Brief der Bürgerlobby Klimaschutz ([https://ccl-d.org/offener\\_brief](https://ccl-d.org/offener_brief)) thematisiert, den es zu unterstützen lohnt. Caps müssen glaubwürdig sein, damit sie ihre Wirkung entfalten können. Wenn der CO<sub>2</sub>-Preis erstmal explodieren sollte und die Menschen darauf nicht vorbereitet wurden, dann wird die Politik nicht mehr die Kraft für ein starkes Cap haben. Die Glaubwürdigkeit muss jetzt aufgebaut werden.

Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise sind jedoch nur mit einer **vollständigen Klimadividende** politisch durchhaltbar und sozial vertretbar. Damit ist die Klimadividende eine notwendige Bedingung, um für die so wichtige **Planungssicherheit** von Investitionen in eine fossilfreie Zukunft zu sorgen.<sup>287</sup>

---

<sup>284</sup> Für neue Anlagen wären keine EEG-Einspeisevergütungen mehr notwendig. Dies würde den Bundeshaushalt entlasten und einen systemdienlichen Ausbau der EE voranbringen (siehe Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign und Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0).

<sup>285</sup> Bei Auto- und Wärmepumpenhersteller kann bspw. gerade beobachtet werden, was passiert, wenn diese Planungssicherheit nicht vorhanden ist.

<sup>286</sup> S. a. Kapitel „Stellungnahme Germanwatch zum FDP-Papier“ und Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

<sup>287</sup> Siehe zur Umsetzung einer vollständigen Klimadividende [dieses](#) Papier (Wolfsteiner, 2025f) und Kapitel „Klimadividende in der EU nach Verabschiedung des Green-Deals“.

## 11.2.10 Nach der Vorlage der Wahlprogramme zur Bundestagswahl 2025

Nachdem die Parteien der politischen Mitte ihre Wahlprogramme vorgelegt haben, ergibt sich gemischtes Bild. Hier werden die [Wahlprogramme analysiert](#): (Wolfsteiner, 2025c).

Die Politik scheint nicht den Mut zu haben, den Wählern vor der Wahl zu sagen, was jetzt in der Klimapolitik notwendig ist. Daher wäre es im Wahlkampf auch Aufgabe des Journalismus, hier gezielt nachzufragen und Aufgabe der Wissenschaft, den Bürgern die Option harter Emissionsobergrenzen in Emissionshandelssystem zur Kenntnis zu bringen.<sup>288</sup>

Der Offene Brief der Bürgerlobby Klimaschutz macht deutlich, was jetzt im Wahlkampf thematisiert werden sollte: [https://ccl-d.org/offener\\_brief](https://ccl-d.org/offener_brief).

Klimapolitik ist durch das Heizungsgesetz<sup>289</sup>, die Klimakleber und vor allem durch multiple weitere Krisen in der Priorität der Wähler weit nach hinten abgerutscht. Die Klimabewegung sieht im Moment ihre Aufgabe in erster Linie darin, das Erreichte bzw. den komplexen Instrumentenmix defensiv zu verteidigen.

Die **Klimabewegung** sollte überlegen, ob sie nicht durch einen **Paradigmenwechsel**, der harte Emissionsobergrenzen in Emissionshandelssystemen (harte Caps) in den Mittelpunkt stellt, wieder in die **Offensive** kommen könnte.<sup>290</sup>

---

<sup>288</sup> S. a. Kapitel „Die (noch) unbekannte Option“, S. 88.

<sup>289</sup> S. a. Kapitel „Nach der Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)“, S. 116.

<sup>290</sup> Woher kommt die Grundangst der Klimabewegung gegen einen CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument?

Wenn Leitinstrument bedeutet, dass wir über harte Caps in Emissionshandelssystemen auf jeden Fall unsere CO<sub>2</sub>-Ziele einhalten, dann müsste die Klimabewegung doch genau dafür auf die Straße gehen.

Gründe für die Grundangst:

- (1) Ein Problem ist, dass viele in der Klimabewegung über das Wort "Handel" stolpern. Handeln mit Emissionen ist doch unmoralisch. Dabei übersehen sie die Möglichkeit der harten Begrenzung der Emissionen in einem Emissionshandel.
- (2) Der Vorschlag kommt von der "falschen" politischen Seite. Außerdem erinnert "Leitinstrument" an "Leitkultur".
- (3) Ein nachvollziehbares Argument gegen CO<sub>2</sub>-Preise als Leitinstrument ist, dass damit andere Instrumente unter Druck geraten und herunter gefahren werden könnten. Solange es beim harten Cap bliebe, wäre dies kein Beinbruch. Wenn dann aber das Cap auch politisch scheitert bzw. nicht durchgehalten wird, dann könnte man völlig nackt dastehen. Ein undurchschaubarer Instrumentenmix scheint auf den ersten Blick da weniger politisch angreifbar und kann damit u. U. mehr erreichen als ein Cap, das nicht durchgehalten wird (siehe Kapitel „Stellungnahme Germanwatch zum FDP-Papier“). U. a. das Heizungsgesetz zeigte, dass aber auch diesem Weg sehr deutliche politische Grenzen gesetzt sind.
- (4) Ein weiterer nachvollziehbarer Grund ist, dass das Verhetzungspotenzial bei wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen höher sein könnte als bei anderen Instrumenten. Aber auch hier hat das Heizungsgesetz z. B. die Grenzen des Ordnungsrechts aufgezeigt. These: Eine vollständige Klimadividende könnte das Verhetzungspotenzial wirksamer CO<sub>2</sub>-Preise neutralisieren.

Übrigens: Je besser der weitere Instrumentenmix aufgestellt ist, desto weniger hoch muss der CO<sub>2</sub>-Preis dann zur Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele steigen. Themen wie Tempolimit etc. diskutieren wir dann in einem völlig anderen Frame. CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument bedeutet also nicht, dass wir nicht auch weiterhin einen Instrumentenmix brauchen. Aber harte Caps können die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele sicherstellen, wenn der politische Wille dafür vorhanden ist. Dafür einen breiten gesellschaftlichen Konsens herzustellen, dazu könnte auch die Klimabewegung beitragen.

These: Wenn wir die Pariser-Klimaziele ernsthaft in Reichweite halten wollen, müssen wir politische Risiken eingehen. Wissenschaftliche Studien, die in die Vergangenheit schauen (siehe Box 31: Einordnung Akzeptanzstudien CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Einnahmeverwendung), helfen da nicht viel weiter. Harte Caps mit einer vollständigen Klimadividende sind ein völlig neuer Frame, der so global noch nirgends wirklich ausprobiert wurde.

Wäre dies eine Kernforderung der Klimabewegung, würde sich daraus zwangsläufig eine vollständige Klimadividende ableiten, da ansonsten die sich dann ergebenden Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise politisch nicht denkbar sind. Außerdem braucht es dann zusätzlich sehr zielgenaue Instrumente, um einen fossilen Lock-in bei wenigen verbleibenden sozialen Härtefällen zu vermeiden (vgl. Wolfsteiner, 2025b).

Da die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung dann nicht mehr zur Verfügung stehen, muss auch offen kommuniziert werden, dass die Mittelschicht Investitionen in die Dekarbonisierung ihres Eigenheims oder ihrer Automobilität aus eigener Kraft stemmen muss. Auch werden auf die Menschen höhere Kosten über eine höhere Nutzerfinanzierung bei der Nutzung unserer Infrastruktur zukommen. Diese höheren Kosten entstehen allerdings sowieso. Die Frage ist nur, ob diese Kosten über eine Finanzierung über den Staatshaushalt mit u. U. mehr Schulden verschleiert bzw. in die Zukunft verlagert werden.

Es müsste daher ein großes Augenmerk darauf gerichtet werden, die Mittelschicht bei der Stange zu halten. Dies kann gelingen, da eine vollständige Klimadividende bis weit in die Mittelschicht hinein wirkt (insbesondere bei Familien mit Kindern) und Gerechtigkeit atmet. Außerdem ermöglichen Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preises es, dass die Eingriffe in individuelle Entscheidungen deutlich zurückgefahren werden können. Sie ermöglichen „Freiheit in Verantwortung“.

Aber hier ist der entscheidende Punkt, warum die Klimabewegung bisher vor diesem Paradigmenwechsel zurückschreckt. Es wird befürchtet, dass wenn dann harte Caps dann doch aufgeweicht werden, dass man nach dem Zurückfahren anderer Klimaschutzinstrumente völlig „nackt“ dasteht. Es herrscht die Einschätzung vor, dass mit einem komplexen, undurchschaubaren Instrumentenmix am Ende mehr erreicht werden kann als mit transparenten harten Caps; auch wenn die CO<sub>2</sub>-Ziele damit wahrscheinlich nicht eingehalten werden und das noch zu unnötig hohen gesellschaftlichen Kosten.<sup>291</sup>

Das ist tatsächlich die spannende Frage: Ist ein breiter gesellschaftlicher Konsens über harte Caps möglich?

Hier wird die Einschätzung vertreten, dass dies im Rahmen eines **Neuen-Gesellschaftsvertrages-CO<sub>2</sub>-Wende** (<http://gesellschaftsvertrag-co2-wende.klima-retten.info>) möglich ist und dass bei einem einfachen „Weiter-so“ die Gefahr groß ist, dass die gesellschaftliche Spaltung auch in der Klimapolitik sich massiv vergrößern kann.

Falls die Union den nächsten Kanzler stellt, könnte dies der richtige Zeitpunkt für einen Paradigmenwechsel in der Klimabewegung sein, da die Union in ihrem Wahlprogramm sagt: „Wir setzen auf den Emissionshandel. Er ist das richtige Instrument, um die Emissionsmenge effizient zu begrenzen und damit das Klima bestmöglich zu schützen“ (Wolfsteiner, 2025c). Hier könnte man die Union beim Wort nehmen.

Unterstützen Sie den Offenen Brief der Bürgerlobby Klimaschutz, der deutlich macht, was jetzt bei den Themen „CO<sub>2</sub>-Preis“ und „Klimageld“ im Wahlkampf thematisiert werden sollte: [https://ccl-d.org/offener\\_brief](https://ccl-d.org/offener_brief).

## 11.2.11 Nach der Bundestagswahl 2025 und vor dem Koalitionsvertrag<sup>292</sup>

Die vorgezogene Bundestagswahl mit einer neuen Bundesregierung bietet eine Chance, jetzt Nägel mit Köpfen zu machen:

---

<sup>291</sup> S. a. Kapitel „Stellungnahme Germanwatch zum FDP-Papier“ und Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

<sup>292</sup> S. a. weitergehende Vorschläge auf EU-Ebene: Kapitel „Trump 2.0“.

- Einführung eines **sektorübergreifenden nationalen Emissionshandels** in 2026 mit einem harten Cap. Der dort sich ergebende Zertifikatepreis würde im EU-ETS 1 und 2 wie ein Mindestpreis wirken.<sup>293</sup>
- Ausschüttung der **gesamten Nettoeinnahmen** des nationalen Emissionshandels und der **Einnahmen** im EU-ETS 1 und 2 aufgrund der territorialen Emissionen Deutschlands als Pro-Kopf-Pauschale (**Klimadividende**).
- Verhinderung eines sozialen fossilen Lock-ins:
  - Bedarfsgerechtes [Kreditprogramm energetische Gebäudesanierung](#) (Wolfsteiner, 2025b).
  - Schaffung ausreichend **bezahlbarer Wohnungen**, sodass die Vermieter bei der Warmmiete untereinander in Konkurrenz stehen und damit auch **das soziale Problem** unserer Zeit gelöst wird (siehe Box 15).
  - Ausbau und Vereinfachung der [Mobilitätsprämie](#) für **geringverdienende Berufspendler**.
- Schaffung **Zukunftsinvestitionsfonds** (siehe Box 27).
- **Aufbruchsstimmung** erzeugen durch [einen „Neuen Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“](#) (Wolfsteiner, 2025e)).
- Ein verbleibendes **CO<sub>2</sub>-Budget** für die EU transparent vom global Notwendigen ableiten und damit den Druck auf alle Vertragsstaaten erhöhen (siehe Box 32).

#### Implikationen:

- Der nationale sektorübergreifende Emissionshandel wäre ein wichtiger solidarischer Akt Deutschlands innerhalb der EU, der es auch ärmeren EU-Mitgliedern ermöglichen sollte, die Caps in den EU-Emissionshandelssystemen politisch durchhalten zu können (siehe Box 11).<sup>294</sup> Außerdem sollte die zusätzliche Option geschaffen werden, dass ein EU-Mitglied die gesamten Einnahmen aus dem EU-ETS 1 und 2 als Pro-Kopf-Pauschale an seine Bürger ausschütten darf; was diesen nur zu empfehlen wäre.<sup>295</sup> Mit harten Caps in den EU-Emissionshandelssystemen wäre die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele der EU gesichert! Darauf kommt es letztendlich an.
- Deutschland würde seine CO<sub>2</sub>-Ziele gesamtgesellschaftlich kosteneffizient einhalten.<sup>296</sup> Bürger und Unternehmen hätten die entsprechende Planungssicherheit bei ihren Investitionen in eine fossilfreie Zukunft.
- Für neue Anlagen wären keine garantierten Einspeisevergütungen gemäß EEG mehr notwendig. Altanlagen sollten über eine Abfindung es ermöglicht werden, ebenfalls vollständig auf den Markt entlassen zu werden (siehe Box 27).
- Forderungen an gut situierte Bürger, die aus einer Gerechtigkeitsperspektive sehr problematisch waren, können vollständig eingestellt werden (siehe Box 25).

<sup>293</sup> Siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“.

<sup>294</sup> Heute erfüllt das EEG diese Funktion im EU-ETS 1; allerdings mit großen Nachteilen in puncto Kosteneffizienz (siehe Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign und Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0).

<sup>295</sup> Siehe Kapitel „Klimadividende in der EU nach Verabschiedung des Green-Deals“.

<sup>296</sup> Allerdings wäre damit nicht gesichert, dass Deutschland auch seine Ziele innerhalb der EU-Lastenteilung für die dortigen Bereiche einhält (siehe Box 11). Aufgrund der Kosteneffizienzvorteile eines einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preises sollten wir uns es dann leisten können, Emissionsrechte von anderen EU-Mitgliedsländern zu kaufen.

Wenn alle über ihren Schatten springen, dann würde dieses Paket einen historischen lagerübergreifenden Kompromiss ermöglichen, der mehr ist als die Summe der Wahlprogramme.

### **11.2.12 Nach dem neuen Sondervermögen und schwarz-rotem Koalitionsvertrag**

Mit dem Sondervermögen wurde sehr weitgehend der auch hier gemachte Vorschlag für einen Zukunftsinvestitionsfonds umgesetzt (siehe Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds).

Gut ist, dass jetzt die Wirtschaft mehr Planungssicherheit hat, dass Deutschland seinen Rückstand bei den Investitionen in seine Infrastruktur in möglichst kurzer Zeit abbaut. Dafür war es auch sehr wichtig, dass auf Drängen der Grünen die Zusätzlichkeit der Mittel besser abgesichert wurde.

Folgendes ist zu kritisieren:

- Ein Zukunftsinvestitionsfonds sollte nicht zu 100 % über Kredite finanziert werden, sondern auch durch Ausgabenkürzungen an anderer Stelle und mehr Nutzerfinanzierung dort, wo dies die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht signifikant beeinträchtigt.
- Es besteht die Gefahr, dass der Druck auf andere Strukturreformen abnimmt, wenn der Eindruck erweckt wird, damit seien jetzt alle strukturellen Probleme Deutschlands gelöst.
- Die 100 Mrd. € zusätzliche Mittel für den KTF könnten dazu verleiten, die Klimatransformation in erster Linie über Förderungen, statt über den CO<sub>2</sub>-Preis zu gestalten (s. a. Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsknete“ bei der Dekarbonisierung?). Dies dürfte die Kosteneffizienz verringern und die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele mangels Zielgenauigkeit erschweren.
- Mit dem Sondervermögen hätte die Chance bestanden, endlich die CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen zu 100 % in die Akzeptanz der Bürger für wirksame CO<sub>2</sub>-Preise zu investieren. Diese Chance wurde leider vertan, indem jetzt die Einnahmen in erster Linie dazu dienen sollen, die Stromkosten zu senken. Es kann die Frage gestellt werden, ob die 100 Mrd. €, die in den KTF fließen, dort tatsächlich für zusätzliche Investitionen verwendet werden, da der KTF schon vorher an einer Unterdeckung litt und jetzt weitere Strompreissenkungen daraus finanziert werden sollen.

Ausführliche Beurteilung des Koalitionsvertrages [siehe](#): (Wolfsteiner, 2025c).

Kurzeinschätzung:

- Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird unter so viele Vorgehalte gestellt, dass das Bekenntnis zu den Klimazielen eher ein Lippenbekenntnis sein dürfte, das nichts kostet.
- Union und SPD sind entweder naiv, wenn sie glauben, der EU-ETS 2 könne ohne ein Klimageld politisch funktionieren, oder sie setzen darauf, dass das Cap einfach angehoben wird, wenn der CO<sub>2</sub>-Preis „zu hoch“ steigt. Beides ist für die Einhaltung unserer CO<sub>2</sub>-Ziele und für die so wichtige Planungssicherheit für Investitionen pures Gift.
- Eine nationale Bepreisung<sup>297</sup> in Deutschland im Rahmen EU-ETS 2, dessen Höhe sich an unseren nationalen Zielen orientiert und damit entlastend auf den EU-weiten Zertifikatepreis wirkt, dürfte entscheidend dafür sein, dass auf EU-Ebene das Cap politisch durchgehalten werden kann. Leider findet sich dazu nichts im Koalitionsvertrag.

---

<sup>297</sup> Siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 47.

## 11.3 Entscheidungen in den USA

### 11.3.1 Nach dem Klimapaket der USA (Inflation Reduction Act)

[NZZ](#), 19.08.2022, Kommentar Peter Rásónyi

**«Bidens Klimapaket hat viele problematische Züge – aber es stärkt die wichtige Führungsrolle der USA in der weltweiten Klimapolitik**

Diese Woche hat Präsident Biden seine Unterschrift unter die Inflation Reduction Act gesetzt, ein Gesetzespaket, bei dem es nicht wirklich um die Inflationsbekämpfung geht, sondern primär um einen kräftigen Schub für den Klimaschutz in den USA. Rund 370 Milliarden Dollar an staatlichen Förderungen und Steueranreizen sollen dadurch in den nächsten zehn Jahren in Klimaschutzmassnahmen wie Solarmodule, Windturbinen oder Elektroautos fliessen. Das Ausmaß der bundesstaatlichen Fördergelder ist in der Geschichte der amerikanischen Klimapolitik einmalig.

Das hat für Lob und Erleichterung unter Klimaaktivisten gesorgt, aber auch für viel Kritik bei Ökonomen und konservativen Politikern. Diese ist aus zwei Gründen berechtigt. Das Gesetz ist erstens gespickt mit protektionistischen Vorschriften zugunsten der Industrie und auch der Gewerkschaften. Manche Kritiker lesen das Gesetz mehr als einen Pakt zum Schutz der amerikanischen Industrie und der Gewerkschaftsbewegung als des Klimas. Aus diesem Grund sind immense Ineffizienzen darin eingebaut. Mit denselben Geldern könnte mehr für das Klima erreicht werden, wenn sie allein mit dem Ziel einer maximalen Reduktion der Treibhausgase investiert würden – ungeachtet der Herkunft der verwendeten Technologien und Anlagen.

#### **Ein CO<sub>2</sub>-Preis wäre effizienter**

Einig sind sich Ökonomen zweitens, dass die Einführung eines nationalen Preises für Treibhausgasemissionen ein viel effizienteres Mittel im Klimaschutz wäre als die nun vorgesehenen Subventionen. Denn damit könnte die Wirtschaft statt der Staat die wirksamsten Wege zur Verbesserung des Klimaschutzes finden. Doch ein nationales CO<sub>2</sub>-Handelssystem ist derzeit politisch chancenlos.

Bidens Klimagesetz wird also nicht zum optimalen Klimaschutz führen. Milliardengelder werden verschwendet werden. Zudem lief bisher auch ohne Bundesprogramme viel in den USA, allerdings primär auf Ebene der Einzelaufgaben und privater Unternehmen und Konsumenten. So sinken die Emissionen in den USA seit dem Erreichen eines Peaks im Jahr 2005 deutlich.

Trotzdem hat Bidens Erfolg eine grosse Bedeutung. Der Präsident hat an der Weltklimakonferenz in Glasgow im vergangenen November die Entschlossenheit der USA bekräftigt, die im Pariser Klimaabkommen von 2015 eingegangenen Verpflichtungen einzuhalten. Dazu gehört ein glaubwürdiger Entwicklungspfad, mit dem die nationalen Treibhausgasemissionen etwa bis zur Mitte des Jahrhunderts auf null gesenkt werden. Zu diesem Zweck müssen die USA ihre Emissionen bis 2030 um 50 bis 52 Prozent unter das Niveau von 1990 führen. Mit dem neuen Klimapaket erreichen sie dieses Ziel laut Berechnungen von Experten zwar noch nicht ganz, sie kommen ihm aber deutlich näher als mit dem Status quo.

#### **Ohne die USA stockt es**

Als nach China zweitgrößter Emittent der Welt haben die USA einen sehr direkten Einfluss auf das Klima – ohne Reduktion ihrer Emissionen wäre das globale Ziel, die weltweite Erwärmung in diesem Jahrhundert deutlich unter 2 Grad zu halten, chancenlos. Hinzu kommt ein kaum weniger wichtiger politischer Einfluss. Die Administration Obama hatte entscheidenden Anteil daran, dass an der Weltklimakonferenz 2015 in Paris das heute geltende globale Klimaziel vereinbart werden konnte. Die spätere Kündigung des Abkommens durch Präsident Trump war ein schwerer Rückschlag: Wie sollten die immer bedeutender werdenden Entwicklungs- und Schwellenländer zu

*entschlossenen Klimaschutzmassnahmen bewegt werden, wenn der reiche Grossemittent USA seinen fairen Anteil nicht leistet?*

*Nach dem Regierungswechsel war es den amerikanischen Unterhändlern im letzten Jahr in Glasgow gelungen, den internationalen Klimaverhandlungen wieder neuen Schwung zu verleihen – unterstützt durch die Hoffnung auf eine amerikanische Führungsrolle im eigenen Land. Dank dem Klimapaket müssen die amerikanischen Unterhändler an der nächsten Klimakonferenz in Ägypten im Herbst nun nicht mit leeren Händen auftreten. Es wird schwerer sein für Drittstaaten, sich vor eigenen Verpflichtungen zu drücken, wenn die USA mitmachen. Das wird dem Weltklima auf Dauer helfen.»*

### **Wir sollten nicht naiv sein**

Sehr positiv ist, dass sich die USA mit einem wuchtigen Klimapaket zurückmeldet und die Chance besteht, dass sie ihre Klimaziele damit annähernd einhält.

Aber wir sollten nicht naiv sein. Dass sich die USA für den Weg massiver Subventionen entschieden hat, kann Gefahren für unseren Wirtschaftsstandort bedeuten. Wir müssen ganz genau hinschauen, inwieweit durch eine (protektionistische) Industriepolitik wir an Wettbewerbsfähigkeit verlieren könnten.

Es kann sein, dass wir uns gezielt und intelligent in einem gewissen Ausmaß an einem **Subventionswettlauf** beteiligen müssen, wenn wir bestimmte industrielle Kerne und Zukunftstechnologien nicht verlieren wollen. Dies gilt grundsätzlich auch mit Blick auf die problematische Industriepolitik Chinas.

Ziel sollte sein, dass dieser Subventionswettlauf mittelfristig möglichst eingedämmt wird zugunsten von wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen bzw. vereinbarter gemeinsamer Standards, da uns ein Subventionswettlauf um Standortvorteile alle unter dem Strich ärmer macht. Ein Weg könnte der von der deutschen Bundesregierung vorangetriebene Ansatz eines „[Klimaclubs](#)“ sein.<sup>298</sup>

Als Instrument bieten sich auch Klimaverträge mit Unternehmen an, die bereits breit diskutiert werden und auch schon in Vorbereitung sind (siehe Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 83).

Insgesamt wird die EU an Wettbewerbsfähigkeit aufgrund von mehr Kosteneffizienz und innovativer Lösungen gewinnen, wenn sie zentral auf wirksame CO<sub>2</sub>-Preise setzt, um den Dekarbonisierungsprozess zu steuern. Aber es kann daneben sinnvoll sein, sich begrenzt auf einen Subventionswettlauf einzulassen, wenn andere wichtige Wettbewerber diesen eröffnen, um bestimmte Technologien nicht zu verlieren. Außerdem erhöht dies die Chancen zu kooperativen Lösungen, wenn man noch auf dem Spielfeld ist und damit die Wettbewerber auch merken, dass ihnen protektionistische Lösungen teuer kommen.

### **11.3.2 Trump 2.0**

Wir brauchen jetzt dringend durchgreifende Strukturreformen auf allen Ebenen und einen handlungsfähigen Staat, um die negativen Auswirkungen der Politik von Trump zumindest teilweise kompensieren zu können.

Unter dem Strich macht uns die Politik von Trump & Co alle mittelfristig ärmer. Eine zentrale Frage wird sein, ob dies die Menschen global in einem ausreichenden Maß erkennen bzw. zuordnen werden können.

---

<sup>298</sup> Beim Wordung sollte man sich vielleicht noch etwas einfallen lassen, da „Clubs“ im englischen Sprachgebrauch eher für „Ausschließendes“ als für „Einschließendes“ stehen.

In der Klimapolitik sind wir jetzt mehr denn je auf Kosteneffizienz, Innovationsanreize und eine breite Akzeptanz der Bürger angewiesen. Vielleicht könnte dies eine Neuer-Gesellschaftsvertrag-CO<sub>2</sub>-Wende leisten: <http://gesellschaftsvertrag-co2-wende.klima-retten.info>.

Die Einhaltung der Pariser Klimaziele droht durch die neue Trump-Regierung noch weiter außer Reichweite zu geraten.<sup>299</sup> Umso wichtiger ist, dass die EU auf Kurs bleibt und die **Kosteneffizienz** ihrer Klimapolitik dabei maximiert.

Folgendes Paket wäre dafür ein sehr kraftvoller Aufschlag:

- Sektorübergreifender Emissionshandel in der EU
  - Statt Einführung des EU-ETS 2 ab 2027 könnte 2028 der ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen eingeführt werden.<sup>300</sup>
  - Aufgrund eines harten Caps in diesem sektorübergreifenden Emissionshandel könnten - dort wo sinnvoll - andere klimapolitische Instrumente heruntergefahren werden, die die Kosteneffizienz der Klimapolitik beeinträchtigen. Dies birgt jedoch ein großes politisches Risiko, falls die harten Caps dann politisch nicht durchgehalten werden können. Das ist eine zentrale Frage in diesem Papier, ob dieses politische Risiko eingegangen werden sollte.<sup>301</sup>
- Einnahmeverwendung<sup>302</sup>
  - Die gesamten Versteigerungserlöse sollten grundsätzlich auf der Basis der jeweiligen territorialen Emissionen an die EU-Mitgliedsländer ausgeschüttet werden.<sup>303</sup>
  - Ein gewisser Anteil könnte jedoch auf der Basis des aktuellen Pro-Kopf-Einkommens der EU-Mitglieder ausgeschüttet werden, sodass ärmere Länder mehr bekommen (Solidaritätsmechanismus<sup>304</sup>). Damit könnte auch die EU-Lastenteilung aufgehoben werden.<sup>305</sup>
  - Jedes EU-Mitglied kann frei entscheiden, wie es die Einnahmen verwendet. Dies muss nicht auf EU-Ebene entschieden werden (Stichwort: Subsidiarität). Aber es wäre jedem EU-Mitglied dringend zu empfehlen, die gesamten Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale (Klimadividende) an seine Bürger auszuschütten.<sup>306</sup>
- Verhinderung sozialer Härtefälle durch folgende Programme (u. U. auf EU-Ebene):<sup>307</sup>
  - Bedarfsgerechtes Kreditprogramm bei selbst genutztem Wohneigentum (vgl. Wolfsteiner, 2025b).

---

<sup>299</sup> S. a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Zielen wichtig, S. 209.

<sup>300</sup> S. a. Kapitel „Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“, S. 38.

<sup>301</sup> Siehe Kapitel „Zur Ausgangsfrage: wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis - Klimaretter oder politisch riskant?“, S. 92.

<sup>302</sup> S. a. Kapitel „Einnahmeverwendung CO<sub>2</sub>-Bepreisung“, S. 50.

<sup>303</sup> S. a. Kapitel „Klimadividende in der EU“, S. 67.

<sup>304</sup> S. a. Tool: <https://EU-Klimadividende.klima-retten.info>.

<sup>305</sup> S. a. Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?, S. 157.

<sup>306</sup> EU-Mitglieder, die aufgrund des Solidaritätsmechanismus weniger zurückbekommen als Einnahmen aus den territorialen Emissionen resultieren, sollten die Differenz aus ihrem Staatshaushalt ausgleichen, sodass auch ihre Bürger eine vollständige Klimadividende bekommen. Diese Staaten können sich dies durchaus leisten, da sie dann nicht mehr durch die EU-Lastenteilung stärker belastet sind.

<sup>307</sup> S. a. Kapitel „Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf“ und Kapitel „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten)“.

- Für ausreichend bezahlbare Wohnungen sorgen, sodass die Vermieter mit ihrer Warmmiete in Konkurrenz stehen. Damit würde auch das soziale Problem unserer Zeit in vielen Regionen in der EU gelöst.<sup>308</sup>
- Spezielle Programme für geringverdienende Berufspendler. Eine Möglichkeit in Deutschland ist, die bestehende Mobilitätsprämie im Rahmen der Einkommenssteuer auszubauen und zu vereinfachen. Sozial schwächere Bürger, die ansonsten auf ein Auto angewiesen sind, wären durch die vollständige Klimadividende sehr lange geschützt, da deren Kilometerleistung in aller Regel gering ist. Den Hochlauf der E-Mobilität würden aufgrund des wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises erst einmal gut situierte Bürger finanzieren.<sup>309</sup>
- Besonders energieintensive Prozesse, die in einem verschärften internationalen Wettbewerb stehen, gesondert betrachten:
  - Wir müssen entscheiden, welcher dieser Prozesse wollen wir auf jeden Fall in der EU halten. Gründe können sein:
    - Wenn ein Level-Playing-Field besteht, dann können diese Prozesse auch in der EU weiterhin konkurrenzfähig sein.<sup>310</sup>
    - Wir wollen das Know-how behalten.
    - Wir wollen nicht ausschließlich von Importen (aus problematischen Regionen) abhängig sein.
  - Überprüfen, ob die bereits eingeführten und die geplanten Instrumente einen ausreichenden Carbon-Leakage-Schutz bieten.<sup>311</sup>
  - Überprüfen, ob es sinnvoll sein könnte, dass die EU (grünen) Wasserstoff zum marktüblichen Erdgaspreis solange zur Verfügung stellt, bis ein Level-Playing-Field besteht.<sup>312</sup>

---

<sup>308</sup> S. a. Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen?, S. 167.

<sup>309</sup> S. a. Box 28: Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation?, S. 198.

<sup>310</sup> Hintergrund: Es kann Produktionsprozesse geben, die langfristig besser dort stattfinden sollten, wo vor Ort ausreichende erneuerbare Energien zur Verfügung stehen.

<sup>311</sup> S. a. Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“, Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, Box 13: Bestehender Carbon-Leakage-Schutz“ und Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU.

<sup>312</sup> Dieses Instrument könnte (subtil) so ausgestaltet werden, dass sogar ein kleiner Wettbewerbsvorteil für unsere Industrie entsteht. Dies könnte die Kooperationsbereitschaft anderer Länder zu einem Level-Playing-Field zu kommen, wesentlich erhöhen.

## 12 Buchempfehlungen

### 12.1 Deutschlands Energiewende – Fakten, Mythen und Irrsinn

Andreas Luczak: [Deutschlands Energiewende – Fakten, Mythen und Irrsinn](#), 2020

Werbetext des Verlages:

#### Über dieses Buch

Seit mehreren Jahrzehnten arbeitet Deutschland an der Energiewende, aber trotz gigantischer Kosten gehen die Treibhausgasemissionen hierzulande nur langsam zurück. Das Buch trägt dazu bei, die unzähligen Meldungen zur Energiewende besser einordnen zu können, und liefert Antworten auf Fragen wie diese: Wie berechtigt ist die Kritik an der bisherigen deutschen Klimapolitik? Wie sinnvoll sind Elektromobilität und Wasserstoffspeicher wirklich? Welchen Einfluss hat die Coronakrise? Warum sollte man freiwillig seine persönlichen Emissionen verringern, wenn alle anderen weitermachen wie bisher? Die Betrachtung aus verschiedenen Perspektiven ergibt viele überraschende Aspekte und räumt auf mit gut gemeinten, aber in der Realität wenig wirksamen Vorschlägen zum Klimaschutz.

#### Über den Autor

Andreas Luczak ist Professor für Regenerative Energien und hat als promovierter Physiker mehr als 15 Jahre lang bei Siemens die gesamte Bandbreite der von der Energiewende betroffenen Industriebranchen in verschiedensten Positionen miterlebt – von der Automatisierung ostdeutscher Braunkohlekraftwerke und der Automobilfertigung bis hin zum Aufstieg und Fall der deutschen Solarindustrie. Danach führte er als Geschäftsführer des europäischen Ablegers eines chinesisch-amerikanischen Unternehmens, deren Redox-Flow-Speichertechnik in Europa ein. Seit vier Jahren lehrt er an der Fachhochschule Kiel die Themen Klimawandel, Energiewende und Speichertechnologien.

### 12.2 Klima muss sich lohnen - Ökonomische Vernunft für ein gutes Gewissen

Achim Wambach: [Klima muss sich lohnen - Ökonomische Vernunft für ein gutes Gewissen](#), 2022

Werbetext des Verlages:

- Ein ökonomischer-ökologischer Kompass in der Klimapolitik
- Verständlich und kompakt von einem der führenden deutschen Volkswirte
- Das Buch zur aktuellen Debatte um Energieversorgung und Klimaneutralität

Wie man Wirtschaft und Klimaschutz versöhnt

Achim Wambach analysiert die unterschiedlichen Maßnahmen der Klimapolitik und die Marktmechanismen, die dahinter wirken – manchmal gegenteilig oder ganz anders als von der Politik beabsichtigt oder den Verbrauchern erwartet. Dabei kommt er zu überraschenden Ergebnissen: Solaranlagen können wirtschaftlich sinnvoll sein, nicht aber klimapolitisch. Und der Bezug von Ökostrom bewirkt keinen CO<sub>2</sub>-Rückgang, weniger Autofahren hingegen schon, zumindest aktuell noch.

Der Volkswirt macht deutlich, dass wir den Klimaschutz umstellen müssen: weniger moralische Appelle an den Einzelnen und sein schlechtes Gewissen, dafür bessere politische Rahmenbedingungen und mehr Vertrauen in Märkte, die dazu führen, dass Klimaschutz sich wirtschaftlich lohnt.

Achim Wambachs Buch lichtet das undurchsichtige Gewirr klimapolitischer Einzelmaßnahmen und gibt der Leserin und dem Leser Kriterien an die Hand, um zu bewerten, was dem Klima wirklich nützt.

Ein ökonomisch-ökologischer Kompass in der Klimapolitik.

#### Autor

Prof. Dr. Achim Wambach ist seit April 2016 Präsident des ZEW – Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung. Seit 2014 ist er Mitglied der Monopolkommission und war von 2016 bis September 2020 ihr Vorsitzender. Er gehört dem Wissenschaftlichen Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums an, dessen Vorsitz er von 2012 - 2015 innehatte. In den Jahren 2017 und 2018 war er Vorsitzender des Vereins für Socialpolitik. Achim Wambach promovierte zunächst in Physik an der Universität Oxford, seine Habilitation in Volkswirtschaftslehre schloss er an der Universität München ab. Er ist Professor für Volkswirtschaftslehre an der Universität Mannheim.

#### Anmerkungen

Dieses Buch ist ein Muss für jeden, dem es um wirksamen Klimaschutz geht.

Zwei Schlussfolgerungen des Buches würde ich aus einer eher politischen Perspektive etwas anders einordnen:

1. Wasserbetteffekt: Freiwillige Beiträge zum Klimaschutz bringen nichts, wenn es einen Emissionshandel gibt.

Ja, freiwillige Beiträge bringen dann keinen zusätzlichen Klimaeffekt. Aber freiwillige Beiträge erleichtern uns die Einhaltung unserer Klimaziele. Wambach legt bei seiner Beurteilungen von Maßnahmen zwei Kriterien zugrunde: (1) Leisten sie einen Beitrag zur Emissionsminderung? (2) Leisten sie einen Beitrag zur besseren Bewältigung der Transformation? Sinnvolle freiwillige Beiträge leisten meines Erachtens einen Beitrag zur besseren Bewältigung der Transformation und sind damit weiterhin ein positiver Beitrag für das Gemeinwohl („solidarischer Wasserbetteffekt“).

Aber ganz klar: Entscheidend ist der sinkende CO<sub>2</sub>-Deckel (harte Emissionsobergrenze) durch einen Emissionshandel. Wir müssen wegkommen von der Abladung der Klimaretung beim Einzelnen (keine Privatisierung / Individualisierung des Klimaschutzes).

Die indirekte Botschaft des Buches: „Freiwillige Beiträge bringen nur etwas, wenn es keinen Emissionshandel gibt“, ist jedoch psychologisch problematisch, da diese Botschaft bei vielen Menschen eine Ablehnungshaltung gegenüber dem Emissionshandel hervorrufen kann bzw. zu einer Bevorzugung einer CO<sub>2</sub>-Steuer, was aber letztendlich für wirksamen Klimaschutz die deutlich schlechtere Wahl ist.

2. Klimadividende verhindert „doppelte Dividende“

Ja, in der Theorie kann gezeigt werden, dass durch die Senkung anderer Abgaben mit den Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine „doppelte Dividende“ eingefahren werden könnte (s. a. Kapitel: „Ökonomische Wohlfahrtsgewinne durch Senkung anderer Abgaben oder Umlagen“, S. 57).

CO<sub>2</sub>-Preise, wie sie nötig sein werden, um unsere Klimaziele einzuhalten, werden uns jedoch politisch ohne eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen um die Ohren fliegen. Eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen wirkt bis weit in die Mittelschicht hinein und dies ist extrem wichtig, da organisierter Widerstand gegen hohe CO<sub>2</sub>-Preise gerade aus der unteren Mittelschicht bis in die Mittelschicht hinein kommen wird. Außerdem stellt die Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen bereits einen sehr effektiven sozialen Ausgleich her (Stichwort: „sozialer Kitt in der Transformation“), der

allerdings noch um sehr zielgenaue sozialpolitische Maßnahmen für wenige soziale Härtefälle ergänzt werden muss (s. a. Kapitel: „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten)“, S. 71).

Die Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> ermöglicht es, eine stimmige Geschichte erzählen zu können, die eine große Mehrheit der Bürger nachvollziehen kann. Ohne eine Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen wird eine halbwegs rationale Debatte über wirksame CO<sub>2</sub>-Preise wohl nicht möglich sein. Deshalb lieber eine Dividende als gar keine.

### 12.3 Nur der Egoismus kann das Klima noch retten

Empfehlen können wir natürlich auch unser Buch „**Nur Egoismus kann das Klima retten**“ (Wolfsteiner & Wittmann, 2011).

Download als PDF und Kaufhinweise hier: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5501774>.

## Boxenstopp

Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht? .....	132
Box 2: Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung?.....	133
Box 3: Homo oeconomicus – wer ist das? .....	134
Box 4: Kannibalisierung unter den Preisinstrumenten? .....	135
Box 5: Rigitte Höhe CO <sub>2</sub> -Preis? .....	140
Box 6: Übersicht bestehende CO <sub>2</sub> -Bepreisungen in Deutschland und in der EU .....	142
Box 7: Argumente gegen einen einheitlichen und wirksamen CO <sub>2</sub> -Preis.....	144
Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	149
Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO <sub>2</sub> -Preise.....	152
Box 10: Steinzeit-Klimaschutz hinter uns lassen – ein ETS für alle CO <sub>2</sub> -Emissionen.....	153
Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU? .....	155
Box 12: Klimaschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit .....	158
Box 13: Bestehender Carbon-Leakage-Schutz .....	160
Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU .....	162
Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen? .....	165
Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte .....	166
Box 17: Mythen Automobilindustrie.....	167
Box 18: Unnötiger Glaubenskriege um E-Fuels und H2ready .....	169
Box 19: Deutsche Automobilindustrie in der Krise .....	171
Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung .....	174
Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign .....	176
Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten .....	177
Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0 .....	180
Box 24: Brauchen wir subventionierte Strompreise – wenn ja, wie .....	185
Box 25: Sozial ungerechte Förderungen .....	186
Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsknete“ bei der Dekarbonisierung?.....	189
Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds .....	192
Box 28: Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation? .....	195
Box 29: Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende .....	196
Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich.....	198
Box 31: Einordnung Akzeptanzstudien CO <sub>2</sub> -Bepreisung und Einnahmeverwendung .....	203
Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO <sub>2</sub> -Zielen wichtig .....	206
Box 33: Wir brauchen Negativemissionen.....	211

**«Markt»: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?**

„Markt“ kann so definiert werden, dass sich das Ergebnis (Allokation) – alles, was am Ende gekauft wird, welche Ressourcen wo und wie eingesetzt wurden etc. – auf freie individuelle Entscheidungen (im Gegensatz zu kollektiven Entscheidungen bzw. staatlichen Entscheidungen; Extremfall: Planwirtschaft) zurückführen lässt.

Die Marktpreise spiegeln dann grundsätzlich alle in der gesamten Wertschöpfungskette angefallen Kosten für Arbeit, Material, Transport etc. wider. Der Endverbraucher zahlt also in diesem Sinne **ökonomisch wahre Preise**.

Diese Preise und der Wettbewerb sorgen u. a. auch dafür, dass die Produkte und die Produktionsweisen sich durch Innovationen ständig verbessern und kostenoptimaliert werden. Es ergibt sich auch die kostenoptimale Größe von Unternehmen (Minimum der Durchschnittskosten).

Auch wenn es aus unterschiedlichen Gründen nirgendwo zu 100 % einen solchen Markt gibt, sind reale Märkte aus diesen Gründen eine der wichtigsten Quellen für Wohlstand und Wohlfahrt der Bürger.

Aber Märkte versagen auch systemisch: Die Atmosphäre ist zum Beispiel ein Gemeingut. Niemand schreibt eine Rechnung, wenn man die Atmosphäre für seine Zwecke (als Müllhalde) nutzt. Man spricht in diesem Zusammenhang auch von der Externalisierung bzw. Sozialisierung von Kosten.

Nun kann man an den Einzelnen appellieren, er möge doch die Folgen seines Tuns mitbedenken. Der Einzelne wird damit aber oft überfordert sein: Er würde z. B. durch den Verzicht auf eine Autofahrt konkret etwas verlieren; aber der Nutzen für das Klima ist nicht messbar. Unternehmen können Wettbewerbsnachteile haben, wenn sie sich klimagerechter verhalten. Auch fehlen dem Einzelnen oft ausreichende Informationen darüber, was aus Sicht des Klimaschutzes die bessere Entscheidung ist, insbesondere wenn man die ganz Lieferkette miteinbeziehen wollte. Dem Einzelnen können auch die Möglichkeiten fehlen, wenn die passende Infrastruktur (noch) nicht vorhanden ist. Deshalb muss der Staat bzw. müssen wir als Gesellschaft über kollektives Handeln eingreifen. Die Frage ist nur: Mit welchem Instrumentarium? Dabei können wir uns mit **Preisen**, die auch die **ökologische Wahrheit** sagen, die Vorteile von Marktmechanismen für den Klimaschutz zunutze machen.

Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?

### Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung?

Wenn man es genau nimmt, müsste „umweltbewusstes Handeln“ in Tabelle 1: Wege zur Klimarettung – ein erster Vergleich

in der Spalte „Markt“ eingeordnet werden (siehe Abbildung 12 unten), weil ja individuelle Entscheidungen (ohne staatliche Rahmensetzung) dann zu Klimaschutz führen (siehe Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?).

Es ist interessant, dass auch das linke politische Spektrum sehr auf umweltbewusstes Handeln und damit eigentlich auf eine Marktlösung setzte. Damit ging (auch) das linke politische Lager den sogenannten Neoliberalen auf den Leim, die sagen, der Markt könne alle Probleme allein am besten lösen.

Das rechte politische Spektrum setzte sehr darauf, dass der technische Fortschritt aus sich heraus die Lösung sei.

Beide Lager setzten also eher auf eine „Marktlösung“ und waren sich damit ähnlicher, als sie es selbst glaubten.

Zum Glück sind beide politischen Lager in Bewegung gekommen. An verschiedenen Stellen dieses Papiers wird gezeigt, dass der Markt (ob über umweltbewusstes Handeln oder technischen Fortschritt) systemisch dabei versagt, für ausreichenden Klimaschutz zu sorgen. Wir brauchen am Ende die erforderlichen politischen Rahmensetzungen – also den Staat. Die Herausforderung besteht darin, für diese politischen Rahmensetzungen nachhaltig politische Mehrheiten an der Wahlurne zu generieren.

Staat		Markt	
Mikrosteuerung: Auflagen, Subventionen	Makrosteuerung: CO <sub>2</sub> -Preis	Aus sich heraus (technischer Fortschritt, Preise fossiler Brennstoffe)	Klimabewusstes Handeln von Unternehmen, Bürgern etc.

Abbildung 12: Wege zur Klimarettung - Grundschemata

Box 2: Umweltbewusstes Handeln als Marktlösung?

### Homo oeconomicus – wer ist das?

Der „**Homo oeconomicus**“ ist eine Kunstfigur – eine sehr starke Vereinfachung der Realität – in der theoretischen Volkswirtschaftslehre (Neoklassik).<sup>313</sup> Vereinfachungen sind in Modellen sinnvoll, solange die Prognosen auf der Grundlage dieser Modelle die Wirklichkeit noch ausreichend treffen. Ein Beispiel ist das menschliche Auge. Aufgrund der Informationen, die das Auge unserem Gehirn liefert, entsteht in unserem Kopf ein Modell der Wirklichkeit, das die Realität sehr stark vereinfacht. Und trotzdem kommen wir mit diesem Modell zurecht.

Volkswirtschaftliche Modelle prognostizieren, dass aufgrund externer Effekte zu wenig Klimaschutz betrieben werden wird. Diese Prognose ist schon einmal nicht falsch. Außerdem ergibt sich in diesen Modellen, dass selbst bei altruistischen Motiven ein signifikanter individueller Beitrag zum Klimaschutz individuell nicht rational sei. Damit wird eine wesentliche Ursache für die Kluft zwischen vorhandenem relativ hohem Umweltbewusstsein in unserer Gesellschaft und tatsächlichem umweltbewussten Handeln herausgearbeitet.

In den Modellen kann diese Kluft zwischen individueller Rationalität und kollektiver Rationalität am besten durch die Internalisierung der externen Effekte durch eine entsprechende Bepreisung von CO<sub>2</sub> geschlossen werden.<sup>314</sup> Jetzt stellt sich die Frage, ob die Tatsache, dass der Mensch nicht zu 100 % ein „Homo oeconomicus“ ist, diese „Prognose“ zunichtemacht. Man kann wohl davon ausgehen, dass bereits heute umweltbewusst handelnde Menschen nach einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht signifikant weniger umweltbewusst handeln werden (kein „Ablasshandeleffekt“). Bei Menschen, bei denen eine große Kluft zwischen Bewusstsein und Handeln besteht, wird sich diese Kluft schließen. Die meisten Menschen, bei denen schon das Bewusstsein für das Problem fehlt, werden trotzdem weniger CO<sub>2</sub> verursachen, weil es sich einfach rechnet. Wenn diese Menschen allerdings die politische Mehrheit stellen, wird es mit jeder wirksamen Klimaschutzpolitik schwierig. Eine kleine Minderheit, die jeglichen Klimaschutz ablehnt und es sich leisten kann, würde bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung mehr emittieren („Trotzreaktion“). Damit würden sie aber im schlimmsten Fall nur für höhere Einnahmen bei einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung sorgen. Die Einhaltung unserer Klimaziele könnte diese Minderheit nicht verhindern.

In volkswirtschaftlichen Modellen werden zur Vereinfachung oft **vollkommene Märkte** angenommen. Das bedeutet aber nicht, dass die gezeigten Vorteile nur auf vollkommenen Märkten (die es in der Realität nicht gibt) auftreten. Im Vergleich zu anderen Instrumenten bleibt i. d. R. der komparative Vorteil auch auf unvollkommenen Märkten erhalten.

Box 3: *Homo oeconomicus – wer ist das?*

<sup>313</sup> Die Vereinfachung besteht vor allem darin, dass davon ausgegangen wird, dass die Präferenzen eines Menschen sich „logisch“ nachvollziehen lassen und er in diesem Sinne rational handelt. Diese Vereinfachung ist notwendig für mathematische Modellierungen der Wirklichkeit. „Unlogische“ Präferenzen lassen sich halt nur schwer in einer Sprache der Logik abbilden.

<sup>314</sup> S. a. Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?, S. 142.

### CO<sub>2</sub>-Abgabe vs. Emissionshandel (ETS)

In Fachkreisen und auch in der interessierten Öffentlichkeit gab es in den letzten Jahrzehnten teilweise einen erhitzen Streit zwischen ETS- und Abgabebefürwortern. Man konnte diesen Streit auch als „**Kannibalisierung unter den Preisinstrumenten**“ bezeichnen. Auf sachlicher Ebene wurde vorgetragen, dass ein **ETS ökologisch zielgenauer** sei und eine **Abgabenlösung** für die Wirtschaft mehr **Planungssicherheit** böte, wenn der Staat einen längfristigen Anhebungspfad festlegt.

Das mit der höheren Planungssicherheit wäre vor 20 – 30 Jahren tatsächlich ein wichtiger Punkt gewesen. Heute müssen wir so schnell und so drastisch die CO<sub>2</sub>-Emissionen senken, dass dieser Vorteil sich fast in Luft aufgelöst hat. Heute müsste der Staat sagen, dass wir eine CO<sub>2</sub>-Abgabe jährlich so anpassen, dass wir uns auf dem politisch beschlossenen Reduktionspfad befinden bzw. ein verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget einhalten. Ein über Jahre festgelegter Anhebungspfad ist heute nicht mehr sachgerecht. Heute könnte man sich zudem fragen, was sich politisch einfacher durchhalten lässt: die Festlegung einer Emissionsmenge für einen bestimmten Zeitraum in einem ETS oder die jährlich neu auszuhandelnde Anhebung einer CO<sub>2</sub>-Abgabe?

In Verhaltensstudien (vgl. Schrader, 2020) wird gezeigt, dass bei einer **CO<sub>2</sub>-Abgabe höhere freiwillige Beiträge zum Klimaschutz** zu erwarten sind als in einem ETS, da in einem ETS freiwillige (zusätzliche) Beiträge eher verpuffen können (Wasserbetteffekt). Geht man davon aus, dass „freiwilliger Klimaschutz“ Priorität haben sollte, kommt man zum Ergebnis, dass eine CO<sub>2</sub>-Steuer besser sei als ein ETS, weil ein ETS freiwilligen Klimaschutz nicht fördere.

Wir stehen aber heute an einem Scheideweg. Wir müssen uns gesellschaftlich darüber im Klaren werden, dass jetzt der Zeitpunkt gekommen ist für einschneidende politische Rahmensetzungen, die uns massentauglich zu Klimaschutz zwingen. Mit Freiwilligkeit ist die Herausforderung einfach nicht zu schultern und wenn wir weiterhin zu sehr auf dieser Ebene diskutieren, erhöht dies die Gefahr, dass wir an der Herausforderung scheitern.

Dabei müssen die einschneidenden politischen Rahmensetzungen keine Ökodiktatur bedeuten. Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung können wir die notwendige „Gängelung“ von uns Bürgern minimieren und mit einer Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen (Klimadividende) können wir für Gerechtigkeit und breite Akzeptanz sorgen.

Was wir jetzt brauchen, ist eine politische Mehrheit für eine einschneidende politische Rahmensetzung, und da sind sowohl Politik, Zivilgesellschaft und Wissenschaft noch weit davon entfernt, auf der angemessenen Ebene über die Herausforderung zu sprechen, wie auch solche Studien zeigen, wie oben zitiert. Nicht „Freiwilligkeit“ darf jetzt im Mittelpunkt stehen, sondern Wirksamkeit. Wir brauchen „Freiwilligkeit“ in dem Sinne, dass wir Wähler wirksamen Klimaschutz an der Wahlurne legitimieren. Das ist jetzt der entscheidende Punkt. Wir brauchen wohl einen „Neuen Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“ (vgl. Wolfsteiner, 2025e): CO<sub>2</sub>-Ziele sicher einhalten vorzugsweise durch harte Caps in Emissionshandelssystemen, volle Solidarität in der Transformation durch die Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen (vollständige Klimadividende) und Freiheit in Verantwortung (keine überbordende Bürokratie und unnötige Gängelung).

Box 4: Kannibalisierung unter den Preisinstrumenten?

## Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?

Es gibt grundsätzlich zwei Herangehensweisen, um den "richtigen" CO<sub>2</sub>-Preis zu bestimmen:

- (1) In Höhe der [externen Kosten bzw. externen Effekte](#)<sup>315</sup>
- (2) Jeweils so hoch, dass wir unsere Reduktionsziele einhalten ([Standard-Preis-Ansatz](#), Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise)

Der erste Ansatz besagt, der CO<sub>2</sub>-Preis solle den externen Kosten entsprechen, die eine Tonne CO<sub>2</sub> verursacht. Der Begriff *extern* bedeutet, dass der Markt aus sich heraus aus bestimmten Gründen diese Kosten nicht internalisiert. Die Marktpreise sagen also nicht die ökologische Wahrheit. Dieses Marktversagen kann theoretisch elegant dadurch gelöst werden, indem der Staat CO<sub>2</sub> dementsprechend bepreist.<sup>316</sup>

In der Praxis ist der erste Ansatz jedoch problematisch, da man die externen Kosten einer Tonne CO<sub>2</sub> systemisch nicht kennen bzw. nur sehr grob abschätzen kann.<sup>317</sup> Außerdem gibt es Bewertungsprobleme von Kosten, die sagen wir mal erst in 200 Jahren auftreten (Diskontierungsrate?) oder bei der Bewertung eines Menschenlebens. Wie hoch wird der Meeresspiegelanstieg in 200 Jahren tatsächlich sein? Ändern sich Meereströmungen? Was hätte dies für Folgen? Etc. pp. Außerdem wäre es ökonomischer Selbstmord, die Internalisierung externer Effekte auf einen Schlag umzusetzen.

Daher ist in der Praxis zweite Ansatz entscheidend. Wir entscheiden – hoffentlich auf wissenschaftlicher Basis – letztendlich politisch über Reduktionsziele und der CO<sub>2</sub>-Preis sollte jeweils so hoch sein, dass wir diese Ziele einhalten.<sup>318</sup> Wenn wir uns gesellschaftlich auf solche CO<sub>2</sub>-Preise einigen können, dann bietet dies die so wichtige Planungssicherheit für öffentliche und private Investitionen in eine fossilfreie Zukunft. Mit solchen CO<sub>2</sub>-Preisen können wir daher die Dekarbonisierung klimapolitisch effektiv und ökonomisch [kosteneffizient](#) steuern.

In der Kommunikation über CO<sub>2</sub>-Preise werden nun diese beiden unterschiedlichen Ansätze nicht immer auseinandergehalten, was eher zur Verwirrung beiträgt. Das linke politische Lager tendiert dabei eher zum ersten Ansatz. Das hat wahrscheinlich auch damit zu tun, dass dieser erstens eher mit einer CO<sub>2</sub>-Steuer zu korrelieren scheint und dass zweitens die bisher gesetzten Emissionsziele (mit guten Gründen) als nicht ausreichend erachtet werden. Aus dem zweiten Grund tut man sich dann schwer, sich mit einem CO<sub>2</sub>-Preis anzufreunden, der „nur“ ein u. U. unzureichendes Ziel einhält.

Im Sinne einer erfolgreichen Klimapolitik wäre jedoch zu raten, sich mit dem zweiten Ansatz anzufreunden. Dessen Wirkmächtigkeit wäre gewaltig, wenn wir endlich so weit kommen, dass wir gesetzte Klimaziele tatsächlich auch einhalten.<sup>319</sup> Es spricht ja nichts dagegen, parallel ehrgeizigere Ziele zu fordern und dabei kann der erste Ansatz (trotz seiner Unzulänglichkeiten) auch helfen, um zu zeigen, wo wir ungefähr hinmüssen. Wichtiger als die geschätzten externen CO<sub>2</sub>-Kosten einzupreisen, ist aber die Einhaltung der Pariser Klimaziele und die damit verbundenen naturwissenschaftlichen Grundparameter wie ein verbleibendes globales CO<sub>2</sub>-Budget.<sup>320</sup>

Der erste Ansatz birgt die Gefahr, dass entsprechende Forderungen von 200 €, 700 € oder noch höher nur achselzuckend zur Kenntnis genommen werden – getreu dem Motto „Mag ja sein, aber halt nicht realistisch“ und man dann zur politischen Tagesordnung übergeht. Der zweite Ansatz hat dagegen eine sehr große politische Wirkmächtigkeit.

Auch folgende Überlegung zeigt die Tücken des ersten Ansatzes: Auch wenn wir die Schadenskosten einer Tonne CO<sub>2</sub> genau kennen würden (sagen wir mal 1.000 €), dann kann es sein, dass bereits bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von z. B. 350 € der Einsatz von fossilen Brennstoffen sich betriebswirtschaftlich nicht mehr rechnet und daher kein CO<sub>2</sub>-Preis von 1.000 € notwendig ist.

Um Missverständnisse zu vermeiden: Ja, bei der Bepreisung von CO<sub>2</sub> geht es darum, externe Effekte bzw. soziale Kosten dem Grunde nach zu internalisieren. Damit übernimmt dann auch jeder Verantwortung für sein Tun, weil er mit den Kosten dieses Tuns konfrontiert wird, und der Dekarbonisierungsprozess wird ökonomisch optimal gesteuert. In der Praxis müssen wir uns aber mit dem Standard-Preis-Ansatz zufrieden geben.

Um die Verwirrung komplett zu machen, sei noch auf einen **dritten Ansatz** hingewiesen, der in den Raum stellt, der CO<sub>2</sub>-Preis solle den **CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten** entsprechen. Damit wird dann auch oft gefordert, dass es für einzelne Sektoren unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Preise geben solle, da die Vermeidungskosten auch unterschiedlich seien. Damit wird z. B. für getrennte Emissionshandelssysteme (EHS) für Wärme/Verkehr und Strom/Industrie geworben, da die Vermeidungskosten unterschiedlich seien.<sup>321</sup> Es werden sogar unterschiedliche CO<sub>2</sub>-Preise für Wärme und Verkehr gefordert.

Der Zusammenhang ist jedoch ein anderer: Bei einem gegebenen CO<sub>2</sub>-Preis werden die, deren CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten unter diesem Preis liegen, CO<sub>2</sub> vermeiden und die, deren Vermeidungskosten darüber liegen, erst einmal CO<sub>2</sub> nicht vermeiden. Dies hat zur Folge, dass die CO<sub>2</sub>-Reduktion insgesamt [kosteneffizient](#) erfolgt. Haben wir

<sup>315</sup> Unterschied externe Kosten und externe Effekte: [ChatGPT](#).

<sup>316</sup> In einer volkswirtschaftlichen Modellökonomie sollte der CO<sub>2</sub>-Preis genau den externen Effekten entsprechen, um Pareto-Effizienz zu erreichen.

<sup>317</sup> Siehe z. B. „[Ermittlung von Umweltkosten](#)“ durch das Umweltbundesamt: „*Wir empfehlen die Verwendung eines Kostensatzes von 195 €<sub>2020</sub> / t CO<sub>2</sub> für das Jahr 2020 bei einer Höhengewichtung der Wohlfahrt heutiger gegenüber zukünftigen Generationen und eines Kostensatzes von 680 €<sub>2020</sub> / t CO<sub>2</sub> bei einer Gleichgewichtung der Wohlfahrt heutiger und zukünftiger Generationen*“ (UBA, 2020, p. 8). Diese Kostensätze entsprechen inhaltlich **nicht** den externen Effekten im Sinne der volkswirtschaftlichen Theorie.

<sup>318</sup> Expertenrat für Klimafragen (Expertennrat für Klimafragen, 2022, p. 15):

„Diese Beobachtungen führen zur Frage, ob ein Erreichen der zukünftigen Klimaziele ohne einen Paradigmenwechsel in der Ausrichtung der deutschen Klimapolitik gelingen kann. (...) Eine Möglichkeit für die ganzheitliche Adressierung aller Wirkräume wäre die harte Begrenzung zulässiger Emissionsmengen. Politische Steuerung hätte dann nicht mehr die primäre Aufgabe, Emissionen zu steuern, sondern die dafür umso größere Herausforderung, den Wandel so zu gestalten, dass er für Wirtschaft und Gesellschaft ökonomisch und verteilungspolitisch tragfähig ist. Klimapolitik wäre dann nicht mehr überwiegend Emissions-Minderungspolitik, sondern zunehmend Wirtschafts- und Sozialpolitik unter den neuen Rahmenbedingungen der harten Mengengrenze, die zugleich die Gefahr von Rebound-Effekten bannen würde.“

[Hier](#) der entsprechende Ausschnitt aus der Pressekonferenz des Expertenrates vom 04.11.2022.

S. a. Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise, S. 154.

<sup>319</sup> S. a. Fußnote 226 zur möglichen positiven gesellschaftlichen Wirkung des Gefühls der „kollektiven Selbstwirksamkeit“.

<sup>320</sup> S. a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Zielen wichtig, S. 209.

<sup>321</sup> S. a. Kapitel „Gegenargumente zu einem ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“, S. 39.

wirksame CO<sub>2</sub>-Preise in dem Sinne, dass wir bis zur Dekarbonisierung immer den CO<sub>2</sub>-Preis haben, der für die Einhaltung der Reduktionszwischenziele notwendig ist, dann können wir für den gesamten Dekarbonisierungsprozess Kosteneffizienz erreichen. **Unterschiedliche Vermeidungskosten** sind daher ein **Argument** für einen **einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis**; nicht für sektorspezifische CO<sub>2</sub>-Preise.

Mit dem Klimaschutzgesetz wurden beispielsweise für die einzelnen Sektoren unterschiedliche Geschwindigkeiten bei der Reduktion der Emissionen politisch festgelegt (s. Abbildung 13). Ob die unterschiedlichen Geschwindigkeiten so gesamtgesellschaftlich kosteneffizient sind, darf bezweifelt werden.

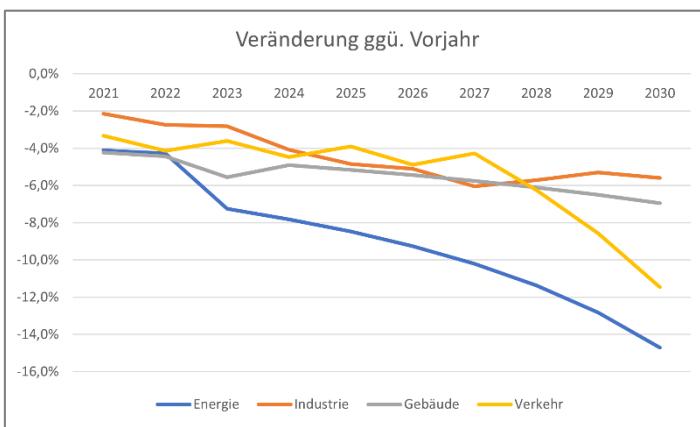


Abbildung 13: Jährliche Reduktionsraten laut Klimaschutzgesetz<sup>322</sup>

Wahrscheinlich röhrt die Fehlinterpretation bezüglich der Vermeidungskosten daher, dass uns die Ökonomie sagt: Bei einem Emissionshandel (EHS) entspricht der sich bildende CO<sub>2</sub>-Preis den Grenzvermeidungskosten bei den dem EHS unterliegenden CO<sub>2</sub>-Emissionen. Dies bedeutet: Die Kosten der Vermeidung einer weiteren Tonne CO<sub>2</sub> würde genau diesem auf dem EHS-Markt sich gebildeten Preis entsprechen. Dies ist eine allgemeine Eigenschaft von funktionierenden Märkten (Grenznutzen = Grenzkosten = Marktpreis), die wesentlich für die Vorteile von Märkten verantwortlich ist.<sup>323</sup> Da es dem Klima egal ist, wo die CO<sub>2</sub>-Emissionen herkommen, kommen diese Vorteile eines CO<sub>2</sub>-Preises am besten zum Tragen, wenn es einen einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis gibt.

Die Befürchtung, dass bei einem einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis in Sektoren mit hohen Vermeidungskosten zu wenig passt, ist aus zwei Gründen zu relativieren:

- (1) Die Tatsache, dass die Grenzvermeidungskosten zwischen unterschiedlichen Sektoren sich unterscheiden, bedeutet nicht, dass in Sektoren mit hohen Grenzvermeidungskosten nichts passiert. Die Grenzvermeidungskosten der einzelnen Akteure unterscheiden sich auch innerhalb eines Sektors. So kann ein Bürger, zu dessen Arbeitsstelle bereits ein Radschnellweg existiert, sehr niedrige Grenzvermeidungskosten haben. Auch für ein Unternehmen, in dessen Nähe z. B. ein Nahwärmenetz, das mit Geothermie betrieben wird, bereits existiert, kann sehr niedrige Grenzvermeidungskosten haben. Also auch wenn die Grenzvermeidungskosten eines Sektors vielleicht höher sind als der einheitliche sektorübergreifende CO<sub>2</sub>-Preis, wird trotzdem auch in diesen Sektoren CO<sub>2</sub> vermieden werden durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung.
- (2) Dem Klima ist es egal, wo wir unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen zuerst senken. Es spricht daher erst einmal nichts dagegen, es dort zu tun, wo dies gesamtgesellschaftlich im Moment am kostengünstigsten ist. Aufgrund des knappen Zeithorizonts, den wir jetzt für die Dekarbonisierung nur noch haben, braucht man dabei keine Angst haben, dass die anderen Sektoren nicht auch wüssten, welche Stunde geschlagen hat. Entscheidend für alle Wirtschaftsakteure ist, dass Planungssicherheit darüber besteht, dass wir in Zukunft unsere Gesamtreduktionsziele für CO<sub>2</sub> mit Sicherheit einhalten. Diese Planungssicherheit kann ein einheitlicher CO<sub>2</sub>-Preis besser gewährleisten als sektorspezifische CO<sub>2</sub>-Preise. Sektorspezifische CO<sub>2</sub>-Preise bedürfen Sektorziele. Sektorziele müssen jedoch politisch ausgehandelt werden. Hier können die Wirtschaftsakteure immer noch darauf hoffen, dass ihre Lobby bei dieser Aushandlung einen mildernden Reduktionspfad bewirken kann. Bei einem einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis, der sich auf die Gesamtemissionen bezieht, existiert diese Gefahr viel weniger. Bei den Gesamtemissionen ist klar, dass diese Paris-kompatibel sein müssen. Voraussetzung ist jedoch, dass zu wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen ein breiter gesellschaftlicher Konsens besteht (vgl. Wolfsteiner, 2025e).<sup>324</sup>

Was natürlich vermieden werden muss, das sind Lock-in-Effekte. Diese können insbesondere bei Langfristinvestitionen in Gebäuden oder z. B. bei der Stahlproduktion auftreten. Da die Grundstoffindustrie gleichzeitig einem sehr starken internationalen Wettbewerbsdruck unterliegt, kann es sinnvoll sein, hier Sonderregelungen zu finden (woran ja auch mit Hochdruck gearbeitet wird), da ansonsten die Gefahr

---

<sup>322</sup> Quelle: (Wolfsteiner, 2025a).

<sup>323</sup> S. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?, S. 134.

<sup>324</sup> S. a. Kapitel „Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“, S. 11.

besteht, dass die entsprechenden Produktionen verlagert werden (Carbon Leakage).<sup>325</sup> Im Gebäudebereich könnte es ausreichen, wenn die Akteure von sektorübergreifenden wirksamen CO<sub>2</sub>-Preisen in der Zukunft ausgehen können, um Lock-in-Effekte bei anstehenden Sanierungen und Neubauten zu vermeiden. Außerdem werden ja noch andere Instrumente eingesetzt, um die Dekarbonisierung der Gebäude voranzutreiben. Entscheidend ist, dass ein sektorübergreifender wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis auf jeden Fall dafür sorgt, dass wir unsere CO<sub>2</sub>-Gesamtreduktionsziele einhalten. Darauf kommt es letztendlich an.

Ein anderes Problem ist, dass derzeit Vermieter in Hotspots fast jede Miete verlangen können und damit wenig Anreize für eine energetische Sanierung haben können.<sup>326</sup> Die Mietenexplosion ist eine der drängendsten sozialpolitischen Fragen unserer Zeit und muss unabhängig von der Klimafrage dringend entschärft werden. Bezahlbarer Wohnraum muss so ausreichend vorhanden sein, dass die Vermieter bei Neuvermietungen mit ihrer Warmmiete untereinander im Konkurrenz stehen. Das hilft dem Klima und den Mietern. Eine vollständige Klimadividende würde Geringverdiener in aller Regel vor sozialen Härten bei dem Anstieg der Nebenkosten durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung sehr lange schützen. Für wenig verbleibende soziale Härtefälle sollte das Wohngeld ausreichend und zielgenau ausgebaut werden (vlt. insbesondere für Langzeitmieter). Auch einkommensschwachen und nicht vermögenden Häuschenbesitzern, die sich eine energetische Sanierung nicht leisten können, muss zielgenau geholfen werden.<sup>327</sup>

Sektorspezifische CO<sub>2</sub>-Preise könnten unter Umständen übergangsweise sinnvoll sein, wenn man davon ausgeht, dass bestimmte Sektoren weniger im internationalen Wettbewerb stehen oder der Wähler dort weniger sensibel reagiert und daher diese Sektoren höhere CO<sub>2</sub>-Preise „vertragen“ können. Sonderprogramme und Sonderregelungen für energieintensive Prozesse und die Pro-Kopf-Ausschüttung der Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung (Klimadividende) scheinen aber unter dem Strich der bessere Weg zu sein als sektorspezifische CO<sub>2</sub>-Preise.

In der Praxis beobachten wir heute eher einen **vierten Ansatz** für den „richtigen“ CO<sub>2</sub>-Preis: Er soll ein wenig steuern, vor allem Geld einbringen und von den Bürgern trotzdem noch akzeptiert werden. Wird dieser Ansatz der gewaltigen Herausforderung gerecht, vor der wir jetzt stehen?

Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?

<sup>325</sup> S. a. Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 84.

<sup>326</sup> S. a. Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen, S. 167.

<sup>327</sup> S. a. Kapitel „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesen)“, S. 72.

## Übersicht bestehende CO<sub>2</sub>-Bepreisungen in Deutschland und auf EU-Ebene

In folgenden Bereichen entstehen menschengemachte CO<sub>2</sub>-Emissionen:<sup>328</sup>

1. Durch die Nutzung **fossiler Brennstoffe** und durch die **Zementherstellung**
  - a. Stromerzeugung
  - b. Wärme
    - i. Prozesswärme in der Produktion (z.B. Glasherstellung, Gießereien)
    - ii. Beheizung von Gebäuden
  - c. Prozessbedingte CO<sub>2</sub>-Emissionen
    - i. Stahlerzeugung mit Koks als Reduktionsmittel
    - ii. Zementherstellung (Kalzinierung von Kalkstein)
    - iii. Chemische Grundstoffindustrie (z.B. Cracken, Haber-Bosch-Verfahren bei der Düngemittelproduktion)
  - d. Mobilität
2. CO<sub>2</sub>-Emissionen durch **Landnutzungsänderung** (LUC) bzw. Landnutzung, Landnutzungsänderungen und Forstwirtschaft (LULUCF).

Welche CO<sub>2</sub>-Bepreisungssysteme existieren in der EU und in Deutschland für diese Emissionen?

### EU-Ebene

- **EU-ETS 1**

Der 2005 eingeführte EU-Emissionshandel umfasst derzeit folgende Bereiche:

- 1.a Stromerzeugung: Alle größeren Stromerzeugungsanlagen
- 1.b.i Prozesswärme: Alle größeren Anlagen
- 1.c: Vollständig
- 1.d: Innereuropäischer Luft- und Wasserverkehr

- **EU-ETS 2**

Ab 2027 wird ein zweiter Emissionshandel für die Bereiche Wärme und Mobilität eingeführt. Er umfasst folgende Bereiche:

- 1.a Stromerzeugung und 1.b.i Prozesswärme: Anlagen, die nicht dem EU-ETS 1 unterliegen
- 1.b.ii Gebäudewärme: Vollständig
- 1.d. Mobilität: Vollständig mit Ausnahme der Bereiche, die dem EU-ETS 1 unterliegen (innereuropäischer Luft- und Wasserverkehr) und weiterer wenigen Ausnahmen.<sup>329</sup>

Damit unterliegen ab 2027 grundsätzlich alle CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU durch die Nutzung fossiler Brennstoffe und durch die Zementherstellung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Was nicht bepreist ist, dass sind CO<sub>2</sub>-Emissionen durch LUC bzw. LULUCF (oben Punkt 2). Dies liegt vor allem daran, dass diese schwer definier-, zuordenbar und messbar sind.

### Deutschland

- EU-ETS 1 (s. o.)
- **nEHS**

2021 wurde der sogenannte nationale Emissionshandel (nEHS) eingeführt. Er umfasst folgende Bereiche:

- 1.a Stromerzeugung und 1.b.i Prozesswärme: Anlagen, die nicht dem EU-ETS 1 unterliegen

<sup>328</sup> Andere Treibhausgase wie Methan oder Lachgas werden hier nicht betrachtet.

<sup>329</sup> Ausgenommen sind leider z. B. Dieselloks und Agrardiesel.

- 1.b.ii Gebäudewärme: Vollständig
- 1.d Mobilität: Vollständig

Damit werden in Verbindung mit dem bestehenden EU-ETS 1 seit 2021 grundsätzlich alle CO<sub>2</sub>-Emissionen unter obigen Punkt 1 in Deutschland bepreist. Für den Zeitraum 2021 – 2025 sind jedoch nur [Festpreise](#) ohne eine Mengenbegrenzung vorgesehen. Damit stellen diese Festpreise faktisch eine CO<sub>2</sub>-Abgabe dar. Der nEHS wird wohl 2027 im EU-ETS 2 aufgehen.

Box 6: Übersicht bestehende CO<sub>2</sub>-Bepreisungen in Deutschland und in der EU

### Argumente gegen einen einheitlichen und wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis

1. Gefahr für unsere Wettbewerbsfähigkeit

Siehe Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“, S. 69.

2. Unsozial

Siehe Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende“, S. 49, und Kapitel „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten)“, S. 71.

3. Wir brauchen sektorspezifische CO<sub>2</sub>-Preise.

Siehe Box 5: Richtige Höhe CO<sub>2</sub>-Preis?, S. 140, und Kapitel „Gegenargumente zu einem ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“ S. 38, Punkt 2.

4. Die Wirkung des CO<sub>2</sub>-Preises ist zu transparent und zu direkt. Ein undurchschaubarer Instrumentenmix ist am Ende des Tages leichter politisch durchsetzbar. Es wird auch argumentiert, dass zu wenige Bürger die Wirkungsweise einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung durchschauen könnten. Verbote und Subventionen seien demgegenüber intuitiver.

Siehe Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, S. 149.

5. Die notwendige Höhe ist politisch nicht durchholtbar.

Ja, da wir jetzt die Emissionen sehr schnell und drastisch senken müssen, würden sich sofort relativ hohe CO<sub>2</sub>-Preis ergeben. Fakt ist jedoch, dass wenn wir versuchen, die gleichen Ziele ohne einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis einzuhalten (was ein solcher Instrumentenmix systemisch gar nicht leisten kann), dann sind die gesellschaftlichen Kosten aufgrund fehlender Kosteneffizienz und weniger innovativer Lösungen ungleich höher. Allerdings sind diese höheren gesellschaftlichen Kosten für die Bürger weniger transparent. Daher kann es sein, dass der gesamtgesellschaftliche schlechtere Instrumentenmix politisch tatsächlich leichter durchsetzbar ist (s. a. Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, S. 149).

Das hohe Ausmaß an notwendiger Gängelung, das Problem, dass staatliche Detailauflagen und Subventionen für die individuelle Situation oft nicht passen und die hohen gesellschaftlichen Kosten können am Ende auch einem Instrumentenmix ohne einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis im politischen Prozess deutliche Grenzen setzen.

Daher könnte es sich lohnen, in die Aufklärung über die Wirkungsweise eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises zu investieren. Vielleicht unterschätzen hier viele Akteure, was die Breite der Bürger nachvollziehen kann. Entscheidender Schlüssel, damit überhaupt eine konstruktive Diskussion über CO<sub>2</sub>-Preise möglich wird, ist jedoch, dass die **gesamten** Einnahmen als Klimadividende an die Bürger ausgeschüttet werden.

Nur mit einer vollständigen Klimadividende sind wirksame CO<sub>2</sub>-Preise politisch durchholtbar (siehe Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende“, S. 49).

6. Die Bürger sind überfordert, bei weitreichenden Entscheidungen wie bei einem Heizungstausch oder einem Autokauf CO<sub>2</sub>-Preise in der Zukunft adäquat zu berücksichtigen.

Dieser Gedankengang könnte aus dem CO<sub>2</sub>-Preis-Frame der 90er-Jahre des letzten Jahrhunderts stammen. Damals sprach man von der Notwendigkeit eines kontinuierlich steigenden CO<sub>2</sub>-Preises, um einen ökologischen Strukturwandel zu induzieren. Wenn wir heute CO<sub>2</sub>-Preise scharf stellen, dann sehen wir sofort sehr spürbare CO<sub>2</sub>-Preise, weil wir unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen jetzt sehr schnell und sehr drastisch verringern müssen. Laut Klimaschutzgesetz müssen die Emissionen bis 2030 gegenüber 1990 um 65 % sinken; was eine Reduzierung gegenüber 2019 um 45 % bedeutet. Ob diese Ziele Paris-kompatibel sind, ist eine andere Frage (vgl. Sargl, et al., 2025a).<sup>330</sup> Aber sie sind für uns auf jeden Fall sehr herausfordernd.

Der aktuelle CO<sub>2</sub>-Preis wäre damit Tagesgespräch, über ihn würde laufend berichtet und es würde wild spekuliert, wie hoch er wohl in ein paar Jahren sein wird.

Der zukünftige vermutete CO<sub>2</sub>-Preis würde also sehr wohl auch von Bürgern beim Heizungstausch und beim Kauf eines Autos eine Rolle spielen. Aber noch wichtiger: Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis können alle Wirtschaftsakteure davon ausgehen, dass wir unsere CO<sub>2</sub>-Ziele in der Zukunft einhalten (was gerade bei einem Instrumentenmix ohne einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis sehr unsicher bleibt). Das ist die Planungssicherheit, die wir jetzt brauchen für öffentliche und private Investitionen in eine fossile Zukunft. Wenn

<sup>330</sup> S. a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Zielen wichtig, S. 209.

klar ist, dass wir Anfang der 40er-Jahre bereits so gut wie keine CO<sub>2</sub>-Emissionen mehr haben werden, dann ist so gut wie jedem klar, dass der Einbau heute einer Gasheizung wohl keine gute Idee mehr ist.

Wenn sich vor dem Hintergrund, dass wir unsere gesamtgesellschaftlichen CO<sub>2</sub>-Ziele mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis auf jeden Fall einhalten, einzelne Bürger - aus welchen Gründen auch immer - noch für eine fossile Heizung oder einen fossilen Verbrenner entscheiden, dann sollte dies in einer freien Gesellschaft, die auch auf Eigenverantwortung setzt, möglich sein. Diese Bürger dürfen dann aber nicht auf eine staatliche Hilfe in der Zukunft hoffen.

Siehe hierzu auch:

- Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen, S. 165,
  - Box 18: Unnötiger Glaubenskriege um E-Fuels, S. 169,
  - bzgl. Mobilität Fußnote 49 und
  - Kapitel „Sind Bürger zu „unvernünftig“?“, S. 43.
7. Die Zentralbanken könnten auf steigende Preise durch hohe CO<sub>2</sub>-Preise mit steigenden Zinsen reagieren [vgl. (Weber, et al., 2024) und [Artikel im Standard](#)]. Dies könnte die allgemeine ökonomische Entwicklung und auch Investitionen in die Dekarbonisierung schwächen.

Zentralbanken müssen Vertrauen bei den Marktteilnehmern genießen, damit ihre Maßnahmen zur Erhaltung der Geldstabilität erfolgreich sein können. Ohne ausreichendes Vertrauen, müssen Zentralbanken drastischere Maßnahmen ergreifen, um ihr Ziel zu erreichen.

Vor diesem Hintergrund wäre es sehr wichtig, dass Zentralbanken, bevor hohe CO<sub>2</sub>-Preise im Raum stehen, deutlich machen, wie sie damit umgehen wollen. Dabei wäre es sinnvoll, deutlich zu machen, dass Preissteigerungen durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Grunde keine durch die Zentralbank zu bekämpfende Inflation darstellen.

Langfristig muss eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht zu einer allgemeinen Preissteigerung führen, da die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ja bewirkt, dass auf preisgünstigere Alternativen umgestellt wird. Allerdings kann es sein, dass diese Alternativen unter dem Strich auf Dauer teurer sind als die heute die fossilen Energieträger ohne eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung.<sup>331</sup>

Je glaubwürdiger wirksame CO<sub>2</sub>-Preise angekündigt (z. B. harte Caps in Emissionshandelssystemen) werden und je besser der weitere Instrumentenmix aufgestellt ist, desto weniger hoch müssen die CO<sub>2</sub>-Preise zur Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele tatsächlich steigen.<sup>332</sup>

*Box 7: Argumente gegen einen einheitlichen und wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis*

<sup>331</sup> S. a. Kapitel „Reicht eine Anschubfinanzierung für die Alternativen?“, S. 24.

<sup>332</sup> S. a. Kapitel „Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“, S. 11.

### Greenpeace/DIW-Studie (9/2021): Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Wer in kompakter Weise eine Gegenposition zu einem CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument lesen will, dem sei die Greenpeace-Studie des DIW empfohlen (Greenpeace/DIW, 2021).<sup>333</sup>

Dort werden folgende drei Argumente gegen einen CO<sub>2</sub>-Preis als zentrales Dekarbonisierungsinstrument genannt.<sup>334</sup>

1. Die notwendige Höhe der CO<sub>2</sub>-Preise lasse sich aufgrund mangelnder Akzeptanz bei den Bürgern politisch nicht durchsetzen. Damit fehle dem Instrument auch die notwendige Glaubwürdigkeit, um entsprechende Investitionen anzureizen.
2. Subventionen und Ordnungsrecht seien trotz höherer gesellschaftlicher Kosten leichter politisch durchsetzbar.
3. Die notwendige Höhe der CO<sub>2</sub>-Preise lasse sich nicht schnell genug administrativ und politisch umsetzen.

Aufgrund dieser Punkte empfiehlt die Studie eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung eher als Ergänzung und in erster Linie als Finanzierungsinstrument zu sehen. Außerdem solle von der derzeit beobachtbaren Fokussierung auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung Abstand genommen werden, damit andere Maßnahmen nicht behindert werden, die jetzt umgesetzt werden müssten.

#### Wie stichhaltig sind die Argumente gegen einen CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument?

Zu den Punkten 1 und 2:

Es wurde noch nirgends auf der Welt probiert, folgendes Konzept den Bürgern zu präsentieren:<sup>335</sup>

- Wir brauchen im gesamten Dekarbonisierungsprozess CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe, sodass wir unsere Reduktionsziele<sup>336</sup> einhalten (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise).<sup>337</sup> Die direkte Verknüpfung von CO<sub>2</sub>-Preishöhe und Reduktionsziel könnte das Grundverständnis des Ansatzes deutlich erhöhen.
- Die **gesamten** Einnahmen werden als Pro-Kopf-Pauschale (Klimadividende) wieder an uns Bürger ausgeschüttet.
- Für wenige verbleibende soziale Härtefälle gibt es zusätzlich sehr zielgenaue Hilfen (siehe Kapitel „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesteren)“, S. 71).
- Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise ermöglichen es, Eingriffe in individuelle Entscheidungen zu reduzieren (weniger Gängelung und weniger Bürokratie).

Dieses Konzept dürfte gut kommunizierbar sein und könnte wesentlich dazu beitragen, eine breite Akzeptanz für eine ambitionierte Klimapolitik zu schaffen.

Vielleicht müssen wir bei einer der größten Menschheitsaufgaben, vor der wir jetzt stehen, auch etwas tun, was wir bisher nicht versucht haben. Und ja, Subventionen und Ordnungsrecht waren in der Vergangenheit politisch leichter durchsetzbar (mit überschaubaren Erfolg).<sup>338</sup> Es ist nun eine Frage der Einschätzung, ob man glaubt, dass dies auch

<sup>333</sup> S. a. Kapitel „Stellungnahme Germanwatch zum FDP-Papier“, S. 111.

<sup>334</sup> Diese drei Argumente wurden im vorliegenden Papier auch bereits an mehreren Stellen diskutiert. In der Studie werden auch weitere sogenannte sektorspezifische Barrieren in Form von Lock-in-Situationen oder „Henne-Ei-Problemen“ genannt. Denkt man diese Argumente zu Ende, geht es jedoch immer darum, dass bezweifelt wird, dass die Politik wirksame CO<sub>2</sub>-Preise durchsetzen kann. Da die Greenpeace-Studie wohl gerade in der Zivilgesellschaft einen großen Einfluss hat, wird in dieser Box noch einmal in Kurzform auf die Argumente eingegangen.

<sup>335</sup> S. a. Kapitel „Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“, S. 11.

<sup>336</sup> S.a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Ziele, S. 209.

<sup>337</sup> Es ist schon erstaunlich, dass z. B. B'90/Grüne zweimal in ihrer Geschichte in die gleiche Falle getappt sind: 1998 mit der Fünf-DM-Debatte und 2021 mit 16 ct/l Benzin. Wenn wir über einen sektorübergreifenden einheitlichen CO<sub>2</sub>-Preis sprechen, der notwendig ist, um unsere Gesamtreduktionsziel für CO<sub>2</sub> einzuhalten, dann wären wir in einem völlig anderen *Frame*.

<sup>338</sup> Das Drama um das Heizungsgesetz (siehe Kapitel „Nach der Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)“, S. 116) und das Urteil des BVerfG zum KTF (siehe Kapitel „Nach der Entscheidung des BVerfG zum KTF“, S. 118) haben diesen Wegen nun klare Grenzen im politischen Prozess aufgezeigt.

für eine wirkliche Dekarbonisierung (die noch nirgends durchgeführt wurde) gelten würde. Es gibt dafür keine Blaupause.

Es besteht auch oft das Missverständnis, dass man außer einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis dann keine anderen Instrumente mehr braucht. Dem ist natürlich nicht so. Unterhalb eines Paris-kompatibel sinkenden CO<sub>2</sub>-Deckel, der durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis sicher eingehalten wird, besteht weiterhin die Notwendigkeit für viele andere Instrumente und Ansätze. Je besser die sonstige Klimapolitik dann aufgestellt ist, desto weniger hoch muss der CO<sub>2</sub>-Preis steigen, um das Reduktionsziel einzuhalten. Als Beispiele seien genannt der schnelle Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs, der Stromnetze, die Bereitstellung von ausreichend Flächen für Windenergie und die massive Verkürzung von Planungs- und Genehmigungsprozessen. Andersherum ist fraglich, ob ohne wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis die CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele tatsächlich eingehalten werden und auch die ergänzenden Maßnahmen wirklich umgesetzt werden.

Zu Punkt 3:

Es ist eine Frage des politischen Willens, wie schnell wirksame CO<sub>2</sub>-Preise umgesetzt werden können.

Auf nationaler Ebene wäre das Vorziehen der Versteigerung der Zertifikate im nEHS mit einem Federstrich möglich gewesen. Es ist schon erstaunlich, dass dies von der Klimabewegung nicht seit 2019 vehement eingefordert worden ist.

Im bestehenden EU-ETS 1 wurde die Zertifikatmenge an das neue EU-Ziel für 2030 angepasst. Dort werden wir also die notwendigen CO<sub>2</sub>-Preise bekommen, die notwendig sind, um den politisch vorgegebenen Emissionspfad der EU einzuhalten. Wenn man das Ziel für nicht ausreichend hält, dann muss man dieses Thema adressieren.

Die schnelle Einführung eines EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen ist wohl nur möglich, wenn die europäische Zivilgesellschaft dies vehement einfordern würde. Die Politik wird dazu allein nicht die Kraft haben. Administrativ wäre das kein Hexenwerk. Insbesondere da Deutschland mit dem nEHS schon Vorarbeiten geleistet hat und jetzt mit dem EU-ETS 2 sowieso im Prinzip alle CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU einem ETS unterliegen werden. Selbst wenn ein solcher ETS administrativ erst später umgesetzt werden könnte, würde die klare politische Entscheidung dafür jetzt schon für die notwendigen Investitionen in die richtige Richtung sorgen. Natürlich würde die politische Diskussion über die Einführung eines solchen ETS Kapazitäten binden, die dann unter Umständen fehlen, um auch parallel die anderen Instrumente voranzutreiben (als Back-up und als notwendige Ergänzung). Hier lohnt es tatsächlich zu sondieren, ob ein solcher EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen mit den europäischen Partnern auf den Weg gebracht werden kann. Wenn dabei die bestehende EU-Lastenteilung (s. a. Box 11) aufgegeben würde zugunsten einer EU-Klimadividende mit Solidaritätsmechanismus könnten die Erfolgssichten gar nicht so gering sein.<sup>339</sup>

Mit dem Green-New-Deal wurde nun erst einmal ein separater ETS auf EU-Ebene (ETS 2) für die Bereiche beschlossen, die nicht dem EU-ETS 1 unterliegen (Wärme und Verkehr). Das ist nur die zweitbeste Lösung gegenüber einem einheitlichen ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen. Nun käme es hier darauf an, diesen mit einem wirklich harten Cap einzuführen.<sup>340</sup>

### **Alternative Maßnahmen statt CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument?**

Als Alternative zu einem CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument wird in der Greenpeace-Studie eine Reihe von Maßnahmen vorgeschlagen. Aber liegt hier nicht ein Denkfehler vor? Was spricht dagegen mit einem CO<sub>2</sub>-Preis als Leitinstrument trotzdem Mobilitätsalternativen zu stärken, Abbau klimaschädlicher Subventionen wie Diesel- oder Dienstwagenprivileg anzugehen, ein Tempolimit einzufordern, den regulatorischen Rahmen daraufhin zu überprüfen, ob er EE-Strom und Speichern im Wege steht etc. pp. Ganz im Gegenteil: Mit einem Paris-kompatibel sinkenden CO<sub>2</sub>-Deckel, der durch wirksame CO<sub>2</sub>-Preise sicher eingehalten wird, steigt der Druck im Kessel enorm, um solche Themen endlich anzugehen, die wir teilweise schon seit Jahrzehnten diskutieren. Dabei könnte die Überschrift lauten: Wenn wir das jetzt umsetzen, braucht der CO<sub>2</sub>-Preis weniger hoch zu steigen. Umgekehrt ist es fraglich, ob die (alternativen) Maßnahmen die Wirkung eines CO<sub>2</sub>-Preises als Leitinstrument ersetzen können.

Es ist ein interessanter Rollentausch zu beobachten. In den letzten Jahrzehnten haben uns immer die konservativen Kräfte erklärt, was alles nicht realistisch und nicht durchsetzbar ist. Übernimmt diese Rolle nun Greenpeace? Es liegt vielleicht daran, dass die Zivilgesellschaft sich bisher eher in der Rolle sieht, die Politik als Adressaten zu sehen. Anzuprangern, dass diese zu wenig tue. Wenn sich NGOs an die Bürger wenden, dann eher unter der Überschrift Alltagstipps zu geben, wie ein klimabewusstes Leben möglich wäre. Das war irgendwie auch ein behagliches

<sup>339</sup> S. a. Kapitel „Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“, S. 38.

<sup>340</sup> Siehe die Kapitel „Der zukünftige zweite EU-Emissionshandel (ETS 2)“, S. 36, und „Politische Entscheidungen auf EU-Ebene“, S. 98.

Setting. Vielleicht müssen jetzt auch NGOs aus ihrer Komfortzone heraus gehen, um bei der Bevölkerung für ein wirksames und weil es so wirksam ist, auch unbequemes Instrument zu werben.

### **Wirksame CO<sub>2</sub>-Preise sind nur mit einer vollständigen Klimadividende möglich**

Ja, wenn wir versuchen würden, wirksame CO<sub>2</sub>-Preise ohne Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen durchzusetzen, dann könnte die Gelbwestenbewegung in Frankreich nur ein sehr milder Vorgeschmack von dem gewesen sein, was dann gesellschaftlich passieren könnte.<sup>341</sup> Insoweit ist der Analyse der Greenpeace-Studie zutreffend.

### **Welche Geschichte müssten wir eigentlich erzählen?<sup>342</sup>**

Mit einer Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen könnte der *Frame* jedoch ein völlig anderer sein: Es wäre dann für die Menschen nachvollziehbar, dass

- der Durchschnittsbürger durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung an sich nicht belastet wird,
- Geringverdiener und Familien in aller Regel sogar deutlich profitieren würden, was diesen auch einen Spielraum gibt, fossilfreiere Alternativen zu nutzen (wenn diese teurer sind),<sup>343</sup>
- der CO<sub>2</sub>-Fußabdruck sich über alle Wertschöpfungsketten hinweg im Endpreis der Produkte widerspiegeln würde und jedes Unternehmen in der Lieferkette einen Anreiz hätte, den CO<sub>2</sub>-Fußabdruck zu verringern, um mehr Gewinn zu machen bzw. konkurrenzfähig zu bleiben,
- auch wir Konsumenten dann entscheiden könnten, ob uns der Nutzen eines Gutes oder einer Dienstleistung den Preis dafür noch wert ist oder ob wir Alternativen sehen.

Unternehmen und Bürger schauen also eigentlich auf ihren Vorteil und trotzdem wird *die Welt gerettet*.<sup>344</sup> Diese Funktionsweise eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises mit Klimadividende könnte in der Breite der Bevölkerung gut kommunizierbar sein. Hier unterschätzen wir vielleicht die Bürger. Sobald aber nur einen Teil der Einnahmen pro Kopf ausgeschüttet wird, geht ein großer Teil der einfachen Kommunizierbarkeit und des effektiven sozialen Ausgleichs verloren.

Aber es müsste auch klar kommuniziert werden, dass auch der Durchschnittsbürger sehr wohl Geld in die Hand nehmen muss, um sein Leben zu dekarbonisieren. Die durchschnittlichen Pro-Kopf-Emissionen werden durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis in dem Maße sinken, wie dies politisch über die festgelegten CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele entschieden wurde. Wer daher seine Pro-Kopf-Emissionen im Laufe der Zeit nicht anpasst (beim Mobilitäts- und Ernährungsverhalten, beim Kauf von Konsumprodukten und Dienstleistungen<sup>345</sup> und beim Wohnen), der kommt früher oder später gewaltig in die Miesen trotz Klimadividende. Nur das Gute wäre:

- Jeder kann selbst entscheiden, wo und wann er seine Prioritäten bei der Dekarbonisierung setzt – technologie- und lebensstiloffen.
- Die kosteneffizienten und innovativen Alternativen kommen sukzessive selbsttragend auf den Markt.
- Die Klimadividende schützt Geringverdiener und Familien in aller Regel vor einer Überforderung.

Natürlich müssen wir auch gleichzeitig die öffentliche Infrastruktur um- und ausbauen. Planungs- und Genehmigungsprozesse massiv beschleunigen und z. B. Flächen für Windenergie bereitstellen. Aber auch das wird mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis leichter fallen, weil durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis die Strafe sonst auf dem Fuße folgt, wenn wir da nicht auch in die Puschen kommen. Außerdem besteht dann bei der tatsächlichen Nachfrage von uns Bürgern z. B. beim öffentlichen Personenverkehr auch eine größere Planungssicherheit.

<sup>341</sup> Der EU-ETS 2 könnte zum Heizungsgesetz 2.0 auf EU-Ebene werden, da es keine EU-Klimadividende gibt. Ich habe große Zweifel, ob der Klimasozialfonds diese Lücke schließen kann (s. a. Kapitel „Einigung im Trilog“). Ob er tatsächlich vulnerable Haushalte ausreichend adressieren wird und ob er in der Breite der Gesellschaft für die Akzeptanz wirksamer CO<sub>2</sub>-Preise beim Heizen und bei Mobilität sorgen wird.

<sup>342</sup> Folgendes kann auch gut mit dem [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz nachvollzogen werden.

<sup>343</sup> Laut einem [Factsheet](#) des FÖS würden 60 % der Haushalte profitieren (Bürgerlobby Klimaschutz (FÖS), 2025).

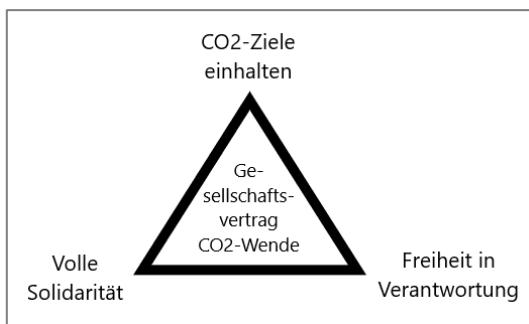
<sup>344</sup> Wir haben Klimaschutz in den letzten Jahrzehnten in einem anderen *Frame* diskutiert. Schaffen auch wir Klimaschützer einen *Framechange*?

<sup>345</sup> Konsumprodukte oder Dienstleistungen, bei denen weniger CO<sub>2</sub> bei der Produktion entstanden ist oder die im Gebrauch CO<sub>2</sub>-sparender sind.

**Wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis mit Klimadividende bedeutet daher:**

► effektiver und gerechter Klimaschutz, der Verantwortung mit Freiheit verbindet.

Diese Geschichte müssten wir erzählen eingebettet in einen „Neuen Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“ [siehe [hier](#); (Wolfsteiner, 2025e)]:



Der Weg, der im Moment beschritten wird, bedeutet, dass der Staat alles im Detail durch Subventionen und Auflagen regeln will. Wobei sich z. B. bei Subventionen eine immense Gerechtigkeitsfrage auftut, wenn gut situierte Bürger Umstiegshilfen beim Autokauf und beim Heizungstausch erhalten oder garantierte Einspeisevergütungen für ihre Photovoltaikanlage auf dem Dach, was alles von der Allgemeinheit finanziert werden muss.<sup>346</sup> Trotz (unnötig) hoher Kosten ist dabei die Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele nicht gesichert. Subventionen und Auflagen können zudem zu Technologieweichenstellungen führen, die sich später als folgenschwere Fehlentscheidungen herausstellen.

Die Frage ist, ob dieser Weg auf Dauer politisch durchgehalten werden kann.

Ein anderer Weg wäre, fossile Verbrenner, Heizungen und Stromerzeugung zu bestimmten Stichtagen einfach zu verbieten. Dieser Weg hat jedoch unter anderem drei entscheidende Nachteile:

1. Die Menge an CO<sub>2</sub>, die bis zur vollständigen Dekarbonisierung noch emittiert wird, kann damit nicht gesteuert werden. Die Gesamtmenge an CO<sub>2</sub>, die wir noch emittieren, ist jedoch aufgrund der Budgeteigenschaft von CO<sub>2</sub> entscheidend.
2. Der Weg ist nicht kosteneffizient und nicht *smart*.
3. Es würde einen großen Streit über Ausnahmeregeln geben, wo vielleicht doch noch länger fossile Brennstoffe eingesetzt werden dürfen und es ist schwer, einen „richtigen“ Zeitpunkt bei den einzelnen Verwendungen festzulegen (Pkw, Lkw, Feuerwehr, Schiff- und Luftfahrt, Fernwärme, Altbauten, Erdgaskraftwerke etc.).

Es ist auch hier fraglich, ob dieser Weg politisch durchgehalten werden kann.

### Resümee

Es dürfte klar geworden sein, dass die hier vorliegende Frage nicht wissenschaftlich beantwortet werden kann. Es besteht große Einigkeit darüber, dass ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis eigentlich gesamtgesellschaftlich der beste Weg wäre.<sup>347</sup> Nur was nützt diese Vorteilhaftigkeit, wenn die Bürger diesen Weg - aus welchen Gründen auch immer - nicht mitgehen sollten. Auch die Empirie oder Akzeptanzstudien<sup>348</sup> helfen nicht wirklich weiter, da bisher nirgends auf der Welt dieser Weg konsequent versucht wurde. Aber die Empirie gibt wichtige Hinweise, dass eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung ohne Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen wohl scheitern würde. Dabei stellt auch die Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen eine politische Herkulesaufgabe dar, da die Politik die Einnahmen der bisherigen lauen CO<sub>2</sub>-Bepreisungen schon mannigfaltig verplant hat.<sup>349</sup>

Es ist also am Ende des Tages eine Frage der politischen Einschätzung, ob man sich dafür oder dagegen ausspricht, zu versuchen, dass ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis mit vollständiger Klimadividende auf die politische Tagesordnung kommt. Können wir auf diese äußerst wirksame und über die Klimadividende potenziell mit großer Akzeptanz verbundene Option wirklich verzichten? Die Klimadividende könnte sogar der entscheidende Faktor sein, dass wir

<sup>346</sup> S. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen, S. 189.

<sup>347</sup> S. a. Fußnote 226 zur möglichen positiven Wirkung eines Gefühls der „kollektiven Selbstwirksamkeit“.

<sup>348</sup> Siehe Box 31: Einordnung Akzeptanzstudien CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Einnahmeverwendung“, S. 206.

<sup>349</sup> [Siehe](#) (Wolfsteiner, 2025f) zu Vorschlägen, wie ein vollständiges Klimageld bzw. eine vollständige Klimadividende trotzdem umgesetzt werden kann.

bei dem uns bevorstehenden sehr herausfordernden Transformationsprozess gesellschaftlich beieinander bleiben. Mit einer vollständiger Klimadividende wird ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis vom potenziellen sozialen Sprengstoff zum **sozialen Kitt** in der Transformation (vgl. Ockenfels & Edenhofer, 2021). Diese Option muss zumindest den Bürgern zur Kenntnis gebracht werden. Das ist im Moment die größte Hürde, dass hier Politik, Klimabewegung und Wissenschaft systemisch versagen.<sup>350</sup>

*Box 8: Greenpeace/DIW-Studie - Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung*

---

<sup>350</sup> S. a. Kapitel „Die (noch) unbekannte Option“, S. 88.

### **Umweltbundesamt und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise**

Das Umweltbundesamt (UBA) und der [Expertenrat der Bundesregierung](#) plädieren in Veröffentlichungen Ende 2022 für harte Emissionsobergrenzen (Caps) im Rahmen eines scharf gestellten Emissionshandels. Das UBA spricht sich zudem für eine Pro-Kopf-Ausschüttung eines wesentlichen Teils der Einnahmen aus. Damit stützen das UBA und der Expertenrat für Klimafragen weitgehend die Vorschläge des vorliegenden Papiers (weitere Beispiele sind: (Boetius, et al., 2021) und (Pahle, et al., 2022)).

Folgend Auszüge aus den Papieren:

**CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten** (UBA, 2022, p. 11ff.):

**«Ausgangslage zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Gebäude- und Verkehrsbereich**

(...) Aktuelle Projektionen zeigen eindeutig, dass (die) ambitionierten gesetzlichen Ziele mit dem bislang beschlossenen Klimaschutz-Instrumentarium nicht zu erreichen sind. (...)

**Für die Absicherung der Klimaziele im Gebäude- und Verkehrsbereich ist eine ambitionierte CO<sub>2</sub>-Bepreisung erforderlich**

Eingebettet in einen wirkungsvollen Instrumenten- und Maßnahmen-Mix ist die CO<sub>2</sub>-Bepreisung über einen Emissionshandel ein maßgeblicher Hebel auf dem transformativen Pfad zur Treibhausgasneutralität im Verkehrs- und Gebäudebereich: Über die sinkenden Emissionsobergrenzen (Caps) schafft der Emissionshandel Planbarkeit und sichert effektiv die Zielerreichung ab. Außerdem stärkt die CO<sub>2</sub>-Bepreisung die Wirtschaftlichkeit von Klimaschutzmaßnahmen nachhaltig und hilft, die volkswirtschaftlichen Kosten der Dekarbonisierung niedrig zu halten. (...)

**Die sozialverträgliche Ausgestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich ist eine zentrale Herausforderung der deutschen und europäischen Klimapolitik**

Empirische Analysen zeigen, dass eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich Haushalte mit niedrigen Einkommen im Durchschnitt relativ stärker belastet als Haushalte mit hohen Einkommen (...). Darüber hinaus kann die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu sozialen Härten in Bevölkerungsgruppen führen, die durch strukturelle Faktoren einen sehr hohen Verbrauch fossiler Energien aufweisen. Dies gilt zum Beispiel für Fernpendelnde, die mangels Alternativen mit einem Verbrenner-Pkw zur Arbeit fahren oder für Mieter\*innen, die Öl- oder Gasheizungen nutzen und in schlecht gedämmten Wohnungen leben. Daher ist es notwendig, Konzepte und konkrete Vorschläge für eine sozialverträgliche Gestaltung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu erarbeiten. (...)

**Mit einer Klimaprämie und Förderprogrammen für vulnerable Gruppen können ambitionierte CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Sozialverträglichkeit Hand in Hand gehen**

Das UBA schlägt ein Policy-Mix-Konzept vor, das folgende Bausteine umfasst:

**1. Einführung einer Klimaprämie:** Ein erheblicher Teil der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im nEHS sollte an die Bürgerinnen und Bürger in Form einer Klimaprämie zurückfließen. Dies stellt sicher, dass die unteren Einkommensschichten durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Durchschnitt nicht netto belastet, sondern sogar entlastet werden. Die Klimaprämie stellt somit gewissermaßen eine Basisabsicherung gegen soziale Härten dar. Haushalte mit hohen Einkommen werden dagegen in der Regel netto belastet. Dies ist unter Verteilungsaspekten positiv zu bewerten und zudem gerecht, weil sie im Durchschnitt höhere CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen. In Bezug auf ihr Nettoeinkommen fällt die Belastung allerdings sehr moderat aus. Die Anreize für die Haushalte, Energieeffizienzmaßnahmen zu ergreifen oder auf nicht-fossile Energien umzusteigen, bleiben in maßgeblichen Umfang erhalten: Denn wer wenig CO<sub>2</sub> emittiert, behält einen höheren Anteil der Klimaprämie für andere Ausgabenzwecke. Aufgrund dieser positiven Effekte kann eine Klimaprämie entscheidend zur Akzeptanz höherer CO<sub>2</sub>-Preisniveaus beitragen und damit die politische und gesellschaftliche Umsetzbarkeit ambitionierter CO<sub>2</sub>-Preise maßgeblich begünstigen.

**2. Förderprogramme zur Energiekosteneinsparung für vulnerable Gruppen:** Für Bevölkerungsgruppen, die in besonderer Weise durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung belastet werden und aus eigener Kraft nicht in der Lage sind, diese Belastungen durch Verhaltensanpassungen oder investive Klimaschutzmaßnahmen hinreichend zu verringern, sollten spezifische Förderprogramme aufgelegt werden, damit sie ihre Belastung durch Energieeffizienzmaßnahmen oder einen Umstieg auf nichtfossile Energieträger senken können. Diese Maßnahmen verringern nicht nur die Abhängigkeit der vulnerablen Haushalte von fossilen Energieträgern und senken ihre Energiekosten, sondern leisten auch einen wichtigen Beitrag zum Klimaschutz, zur gesellschaftlichen Teilhabe und zur sozialen Absicherung. Eine Finanzierung könnte zum Beispiel dadurch erfolgen, dass bestehende Förderprogramme stärker auf vulnerable Gruppen und die unteren Einkommensschichten ausgerichtet werden. (...)

**Die Klimaprämie ermöglicht eine Basisabsicherung gegen soziale Härten und kann so die gesellschaftliche Akzeptanz einer ambitionierten CO<sub>2</sub>-Bepreisung dauerhaft stärken**

*Nach Berechnungen, die das Deutsche Institut für Wirtschaftsforschung (DIW) im Auftrag des UBA durchführte, würden etwa 70 % des Aufkommens aus der nationalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausreichen. (...)*

*Ein zentraler Pluspunkt der Klimaprämie besteht darin, dass sie auch bei sehr hohen CO<sub>2</sub>-Preisen eine soziale Basisabsicherung gewährleistet – und das im Prinzip automatisch, wenn die Klimaprämie an den CO<sub>2</sub>-Preis gekoppelt wird. (...) Das – scheinbare – Dilemma zwischen einem ambitionierten Emissionshandel im Verkehrs- und Gebäudebereich, der sich an den sektoralen Klimaschutzzielen orientiert, und einer sozialverträglichen Gestaltung ließe sich somit durch die Klimaprämie weitgehend auflösen. (...)*

*Aus Akzeptanzgründen ist (...) eine hohe Sichtbarkeit (...) wichtig.*

#### **Die Klimaprämie benötigt eine sichere Finanzierungsgrundlage**

*Um zu gewährleisten, dass die Höhe der Klimaprämie jedes Jahr an den voraussichtlichen Anstieg der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung angepasst werden kann, sollte der Bund dies gesetzlich verankern. Derzeit sind die Einnahmen aus dem BEHG in hohem Maße für andere Ausgabenzwecke im Rahmen des KTF gebunden (...).*

*Ein (...) zentraler Ausgabenposten im KTF ist die Refinanzierung der EEG-Umlage. (...)*

*Die Förderung der erneuerbaren Energien ist (...) eine gesamtstaatliche Aufgabe, die unabhängig von den Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung finanziert werden sollte. Dafür spricht auch, dass die Finanzierung der EEG-Umlage im Gegensatz zur Klimaprämie keinen direkten Zusammenhang zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung aufweist. Auch soziale und verteilungspolitische Gründe sprechen dagegen, über die Finanzierung der EEG-Umlage die negativen Verteilungswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu korrigieren. So kann die Klimaprämie viel gezielter sozial problematische Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vermeiden. (...)*»

#### **Anmerkungen zum UBA-Konzept:**

Gründe für eine 100 %ige Pro-Kopf-Ausschüttung der Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> (mehr Infos in Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende“, S. 49):

- Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise sind politisch eine gigantische Herausforderung, die nur bewältigbar ist, wenn das Konzept sehr einfach kommunizierbar ist. Wird nur ein Teil pro Kopf ausgeschüttet, wirft man sofort die Frage auf, warum ein bestimmter Prozentsatz. Statistiken über die Verteilungswirkung zur Begründung sind dann in der Praxis wenig hilfreich. Werden die gesamten Einnahmen pro Kopf ausgeschüttet, dann kann jedem Drittklässler erklärt werden, dass der Durchschnittsbürger nicht belastet wird. Einfache Kommunizierbarkeit ist entscheidend, wenn wir auf Dauer ausreichende politische Mehrheiten für eine ambitionierte Klimapolitik erreichen wollen.
- Organisierter Widerstand gegen hohe CO<sub>2</sub>-Preise wird es vor allem auch aus der Mittelschicht heraus geben. Eine vollständige Pro-Kopf-Ausschüttung wirkt bis weit in die Mittelschicht hinein (insbesondere bei Familien mit Kindern) und ist insgesamt weniger angreifbar. Dies könnte entscheidend dafür sein, wirksame CO<sub>2</sub>-Preise politisch durchhalten zu können.
- Nur eine vollständige Pro-Kopf-Ausschüttung bildet für Geringverdiener und Familien einen sehr wirksamen Schutz vor der Überlastung durch hohe CO<sub>2</sub>-Preise. Außerdem entsteht bei einer vollständigen Pro-Kopf-Ausschüttung für diese ein solider Puffer zwischen CO<sub>2</sub>-Kosten und Klimadividende (siehe [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de)), der es auch ermöglicht, höhere Kosten der fossilfreieren Alternativen tragen zu können. So kostet beispielsweise ein sehr energieeffizienter Kühlschrank in der Anschaffung einfach mehr als ein weniger energieeffizienter. Die Pro-Kopf-Ausschüttung kompensiert in einem ersten Schritt „nur“ die CO<sub>2</sub>-Kosten durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung und nicht höhere Kosten der Alternativen. Daher ist es wichtig, dass für einkommensschwache Haushalte ein ausreichender Puffer entsteht. Durch den Puffer einer vollständigen Pro-Kopf-Ausschüttung würden zudem nur noch sehr wenige soziale Härtefälle verbleiben, die sich gut identifizieren und mit zusätzlichen sehr zielgenauen Instrumenten adressieren lassen (siehe Kapitel „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten)“, S. 71). Der geringere Finanzbedarf für dann noch verbleibende soziale Härtefälle kann dann auch ohne Weiteres aus dem Bundeshaushalt oder durch die Senkung anderer wenig zielgenauer Subventionen finanziert werden. Die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sind dazu nicht erforderlich.

Die EEG-Differenzkosten werden zwar jetzt aus dem Bundeshaushalt finanziert. Trotzdem dürfte eine neue Gelegenheitsfinanzierung (siehe dazu Box 22, S. 177) den Spielraum für eine vollständige Klimadividende erhöhen. In [2024](#) lagen die EEG-Differenzkosten und die Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> auf gleicher Höhe.

**Expertenrat für Klimafragen****Zweijahresgutachten 2022** (Expertenrat für Klimafragen, 2022, p. 17):

*«Diese Beobachtungen führen zur Frage, ob ein Erreichen der zukünftigen Klimaziele ohne einen Paradigmenwechsel in der Ausrichtung der deutschen Klimapolitik gelingen kann. (...) Eine Möglichkeit für die ganzheitliche Adressierung aller Wirkräume wäre die harte Begrenzung zulässiger Emissionsmengen. Politische Steuerung hätte dann nicht mehr die primäre Aufgabe, Emissionen zu steuern, sondern die dafür umso größere Herausforderung, den Wandel so zu gestalten, dass er für Wirtschaft und Gesellschaft ökonomisch und verteilungspolitisch tragfähig ist. Klimapolitik wäre dann nicht mehr überwiegend Emissions-Minderungspolitik, sondern zunehmend Wirtschafts- und Sozialpolitik unter den neuen Rahmenbedingungen der harten Mengengrenze, die zugleich die Gefahr von Rebound-Effekten bannen würde.»*

[Hier](#) der entsprechende Ausschnitt aus der Pressekonferenz des Expertenrates vom 04.11.2022.

**Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023** (Expertenrat für Klimafragen, 2023, p. 7):

*«Der Expertenrat geht davon aus, dass die verbleibende Zielerreichungslücke mit einem Ansatz rein additiver Sammlung weiterer Maßnahmen kaum geschlossen werden kann. Hierzu wäre vielmehr ein zusammenhängendes, in sich schlüssiges und konsistentes Gesamtkonzept erforderlich. Vor dem Hintergrund, dass in der Novelle des Klimaschutzgesetzes die Verantwortung für die Erreichung der Ziele nun von den einzelnen Ministerien auf die Regierung als Ganze verlagert werden soll, ist für die Umsetzung eines Gesamtkonzepts ein entsprechendes Instrumentarium umso wichtiger, das einen übergreifenden Maßnahmenrahmen schafft. Eine konsequente, möglichst frühzeitige Durchsetzung der festen Obergrenze im nationalen Emissionshandel, inklusive flankierender Maßnahmen zur sozialen und wirtschaftlichen Absicherung, wäre hierfür eine naheliegende Option. Damit könnten die Vorteile der Nutzung eines marktwirtschaftlichen Rahmens stärker genutzt werden, vor allem mit Blick auf Effizienz und Innovation.»*

[Hier](#) der entsprechende Ausschnitt aus der Pressekonferenz des Expertenrates am 22.08.2023.

Box 9: UBA und Expertenrat für Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise

**EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen**

Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung haben wir einen „Dimmschalter“ für unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen: ökonomisch effizient, ökologische effektiv und technologie- und lebensstiloffen. Trotzdem werfen wir weiter mit Steinen auf einzelne Glühlampen. Manchmal treffen wir eine und dann gehen an anderer Stelle wird zwei neue an. Es ist wie ein Kampf mit der Hydra.

Mit einem EU-ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen würden wir die *Steinzeit im Klimaschutz* hinter uns lassen. Aber wir müssen uns dann auch warm anziehen. Instrumente, die tatsächlich wirken, werden auch heftige Reaktionen von denen hervorrufen, die sich anpassen müssen. Das könnte jedoch früher oder später das Schicksal jedweder wirksamen Klimaschutzpolitik sein. Wobei man natürlich mit einem undurchschaubaren Instrumentenmix auf eine Verneblungstaktik setzen kann. Der Frage, wie weit eine solche Taktik bei der Größe der Herausforderung trägt, sollten wir uns stellen.

*Box 10: Steinzeit-Klimaschutz hinter uns lassen – ein ETS für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen*

## Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing (Lastenteilung) in der EU?

Zwei Fragen drängen sich auf, wenn auf EU-Ebene wirksame Instrumente zur Einhaltung der EU-Klimaziele installiert werden. Brauchen wir bei EU-weiten Emissionshandelsystemen mit bindenden Caps, die alle CO<sub>2</sub>-Emissionen abdecken, dann noch

### 1. nationale CO<sub>2</sub>-Ziele?<sup>351</sup>

Eigentlich nicht mehr, da ja auf EU-Ebene das Ziel definiert ist und durch einen oder zwei ETS mit harten Caps auch sicher eingehalten wird. Drei Gegenargumente werden dem entgegengebracht:

- a. Zuerst würden dann CO<sub>2</sub> in der EU vor allem dort reduziert, wo dies im Moment am kostengünstigsten ist. Dies könnte politisch und auch aufgrund sozialer Folgen problematisch sein, wenn dies in ärmeren Mitgliedsstaaten eher durch Verzicht als durch Technologie vonstattengehen würde.
- b. Damit würde der Innovationsdruck z. B. in Deutschland gesenkt, das aber besonders innovationsstark sein könnte.
- c. Es bestünde die Gefahr, dass einzelne Mitgliedsstaaten auf eine Schwächung der EU-Ziele hinarbeiten könnten, wenn es schwierig wird.

Aufgrund der durchaus ambitionierten EU-Ziele und der schwierigen geopolitischen Lage würde uns ein deutliches Mehr an Kosteneffizienz durch den Wegfall nationaler Ziele in der EU sehr helfen.

Durch eine Pro-Kopf-Ausschüttung (Klimadividende) der gesamten Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit einer Solidaritätskomponente können soziale Verwerfungen vermieden und eine große Akzeptanz bei den EU-Bürgern erreicht werden (siehe Kapitel „Solidaritätsmechanismus EU-Klimadividende“, S. 67).

Deutschland ist für knapp 25 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU verantwortlich. Aufgrund dessen und aufgrund der ambitionierten EU-Ziele bliebe der Innovationsdruck auch in Deutschland erhalten.

Wenn es nicht einmal die EU schaffen würde, bei ambitionierten Zielen beieinanderzubleiben, wenn es schwierig wird, wie soll dies dann global gelingen? Deutschland hat als die größte Volkswirtschaft in der EU eine große Verantwortung, den Laden zusammenzuhalten.

Machen wir uns noch einmal bewusst: Eine Förderkulisse für EE-Strom brauchen wir in Deutschland trotz EU-ETS nur, weil wir nationale (ambitioniertere) Emissionsziele verfolgen (vgl. EPICO KlimaInnovation, 2021).<sup>352</sup> Der damit verbundene Verzicht bei Kosteneffizienz erhöht die Kosten der Transformation für alle.

### 2. ein Effort-Sharing (ESR, Lastenteilung)?

Innerhalb der [EU-Lastenteilung](#) werden für die Treibhausgasemissionen, die nicht dem bestehenden EU-Emissionshandel (EU-ETS 1) unterliegen, nationale Emissionsziele vereinbart. „Die nationalen Ziele basieren (dabei) auf dem relativen Wohlstand der Mitgliedstaaten, der durch das Bruttoinlandsprodukte (BIP) pro Kopf ermittelt wird.“ Hält ein Land diese nicht ein, muss es entsprechende Zertifikate von einem anderen EU-Land kaufen. Damit besteht indirekt ein weiterer Emissionshandel zwischen Staaten.<sup>353</sup>

Die EU-Lastenteilung bleibt neben dem EU-ETS 2 bestehen (s. a. Kapitel „Nach dem Klimapaket „Fit for 55“ der EU-Kommission“, S. 97). Es gibt damit dann zwei parallele ETS für die gleichen Sektoren. Der Emissionshandel zwischen den Mitgliedsstaaten der EU könnte dabei die Funktion eines sozialen Ausgleichs übernehmen, indem Mitgliedsstaaten, die Zertifikate verkaufen können, diese Einnahmen ebenfalls in eine Pro-Kopf-Ausschüttung an ihre Bürger miteinbeziehen.

Es können einzelne EU-Mitglieder sogar bei nationalen Zielen über die Anforderungen, die im ESR festgelegt wurden, hinausgehen. Allerdings ist aufgrund des CO<sub>2</sub>-Deckels auf EU-Ebene mit dem sogenannten Wasserbetreffeffekt (was ein Land weniger ausstößt, stößt ein anderes mehr aus) zu rechnen. Wollte man

<sup>351</sup> In den Bereichen, die dem EU-ETS 1 unterliegen, sind nationale Ziele, wie sie sich Deutschland im KSG gesetzt hat, freiwillig. Die EU-Ziele werden hier nicht auf nationale Ebene heruntergebrochen im Gegensatz zu den restlichen Bereichen, die der EU-Lastenteilung (s. u.) unterliegen.

<sup>352</sup> Ein anderer Grund könnte sein, dass die ansonsten sich ergebenden Zertifikatelpreise im EU-ETS 1 (ohne eine vollständige Klimadividende) als politisch nicht durchhaltbar eingeschätzt werden.

<sup>353</sup> In der Praxis ist noch nicht ganz klar, ob dieser Emissionshandel funktionieren wird.

diesen verhindern, dann müssten solche zusätzliche nationale Anstrengungen dazu führen, dass das EU-Gesamtziel verschärft wird.

Auch wenn z. B. Deutschland zusätzliche nationale Maßnahmen<sup>354</sup> ergreift, um seine ESR-Ziele zu erreichen, die ambitionierter sind als die EU-Gesamtziele, dann führt dies zum sogenannten Wasserbetteffekt. Dieser kann jedoch auch als solidarischer Wasserbetteffekt gesehen werden, der politisch so gewollt ist.

Für die Beibehaltung der ESR spricht somit, dass reichere Länder damit einen Anreiz haben, mehr zu tun bzw. ein (sozialer) Ausgleichsmechanismus damit besteht. Dies könnte sogar dafür sprechen, das ESR auf alle CO<sub>2</sub>-Emissionen (auch die im bisherigen EU-ETS 1) auszuweiten. Dies könnte ein wichtiger Schritt sein, damit alle EU-Mitgliedsstaaten einem Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU zustimmen.

Ein anderer Weg wäre direkt bei der **Verteilung** der **Einnahmen** aus den EU-Emissionshandelsystemen bzw. hoffentlich bald aus einem sektorübergreifenden **EU-ETS** auf die Mitgliedstaaten einen **Solidaritätsmechanismus** einzubauen (siehe Kapitel „Solidaritätsmechanismus EU-Klimadividende“, S. 67). Damit könnte dann auf die ESR verzichtet und immense Kosteneffizienzvorteile gehoben werden.

### Resümee

Insgesamt können im politischen Prozess und zur Abbildung der Wirtschaftskraft nationale CO<sub>2</sub>-Ziele weiterhin sinnvoll sein. Wenn jedoch die Einhaltung der EU-Ziele durch Emissionshandelssysteme abgesichert ist und diese auch nicht mehr infrage gestellt werden, wäre ein finanzieller Ausgleichsmechanismus wohl sinnvoller. Die Frage könnte jedoch letztendlich sein, was sich politisch eher durchhalten lässt: Ein finanzieller Ausgleichsmechanismus oder nationale CO<sub>2</sub>-Ziele (nach Wirtschaftskraft).

Folgende **Webanwendung** zeigt, wie über eine EU-Klimadividende der Verzicht auf nationale Ziele und die ESR möglich wäre (s. a. Kapitel „Solidaritätsmechanismus EU-Klimadividende“, S. 67):

[EU-climate-dividend.save-the-climate.info](http://EU-climate-dividend.save-the-climate.info)

*Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?*

<sup>354</sup> S. a. Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 47.

## Klimaschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit

### **Prolog: Handlungsoptionen der Politik**

Wir tun Dinge, die den Klimawandel verursachen, weil wir sie gegenüber klimaschonenden Alternativen (noch) bevorzugen und/oder weil sie für uns preiswerter sind. Die Kosten des Klimawandels, die wir dabei verursachen, können wir auf die gesamte Menschheit verteilen. Wir privatisieren also die Vorteile, die uns die Atmosphäre als Treibhausgasdeponie bietet, und sozialisieren die Kosten. Der wissenschaftliche Fachterminus hierfür lautet „[Marktversagen](#)“ aufgrund [externer Effekte](#)“.

Welche Optionen haben wir, um für ausreichend Klimaschutz zu sorgen?<sup>355</sup>

1. **Appelle und Aufklärung:** Reichweite ist aufgrund des oben dargestellten [sozialen Dilemmas](#) (Auseinanderfallen von privatem Nutzen und sozialen Kosten) begrenzt.
2. Finanzielle Anreize über **Subventionen** (EEG, KfW-Programme etc.): nicht kosteneffizient, nicht selbsttragend, nicht nachhaltig, nicht technologienutral, wenig Innovationsanreize.
3. **Auflagen** (Energieeinsparverordnung, Flottengrenzwerte für Pkws etc.): nicht kosteneffizient, nicht selbsttragend, nicht nachhaltig, wenig zielgenau, wenig Innovationsanreize, viel Bürokratie, viele Einzelmaßnahmen notwendig, wenig individuelle Freiheit.
4. **Preis auf CO<sub>2</sub>:** kosteneffizient, nachhaltig, hoher Anreiz für Innovationen, hoher Freiheitsgrad, Alternativen rechnen sich zunehmend selbsttragend, keine Gefahr von Reboundeffekten.<sup>356</sup>
5. **Nichtstun:** Theoretisch könnte es auch sein, dass klimaneutrale Lösungen durch technischen Fortschritt oder Änderung der Präferenzen der Bürger (Lebensstiländerung) aus sich heraus attraktiv genug werden. Das ist aber im Moment nicht absehbar bzw. spekulativ.<sup>357</sup>

### **Wie verändert sich die Wettbewerbsfähigkeit bei einer Vorreiterrolle eines Landes im Klimaschutz? Ein Drei-Phasen-Modell:**

So wie Bürger oder Unternehmen dem oben beschriebenen sozialen Dilemma ausgesetzt sind, geht es im Prinzip auch ganzen Volkswirtschaften. Sie können sich durch niedrigere Klimastandards kurzfristig einen Wettbewerbsvorteil verschaffen und die Kosten sozialisieren. Die Auswirkungen von Klimaschutzmaßnahmen auf die Wettbewerbsfähigkeit lassen sich grob in drei Phasen darstellen:

#### Phase 1: Praktisch keine Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit

Manche Klimaschutzmaßnahmen beeinträchtigen unsere Wettbewerbsfähigkeit nicht, weil sie nicht viel kosten oder nur geringe Verhaltensänderungen notwendig sind. Manche weniger fossillastige Alternativen werden durch höhere „Stückzahlen“ billiger. Leider werden diese Maßnahmen und Alternativen allein wohl nicht ausreichen, um das Klima zu retten.

#### Phase 2: Wettbewerbsneutral oder sogar ein Vorteil, wenn man es intelligent anstellt

Klimaschutz kostet uns also etwas. Wenn der Staat – mit welchen Instrumenten auch immer – dafür sorgt, dass Produkte, Dienstleistungen oder Lebensstile mit weniger Treibhausgasemissionen verbunden sind, dann verteuert dies tendenziell die Produktion in Deutschland. Damit verschlechtert sich die internationale Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen - sowohl bei Exporten als auch gegenüber Importen. Es sei denn, die Klimaschutzauflagen werden auch im Ausland im gleichen Maße verschärft.

Wenn wir in Deutschland bzw. in der EU ein bestimmtes Klimaschutzniveau erreichen wollen, müssen wir uns also fragen: Wie minimieren wir den potenziellen Wettbewerbsnachteil? Von den oben angeführten Instrumenten schneidet ein Preis auf CO<sub>2</sub> gut ab, da er kosteneffizient ist und Innovationsanreize setzt. Ein solcher Preis kann sogar ein Wettbewerbsvorteil sein, wenn andere Staaten zwar ein ähnliches Klimaschutzniveau erreichen, aber ineffizientere Instrumente einsetzen. Das gilt natürlich auch umgekehrt. Für besonders im internationalen Wettbewerb stehende Prozesse müssen gesonderte Maßnahmen ergriffen werden.

#### Phase 3: Es entsteht (kurzfristig) ein Wettbewerbsnachteil

Was aber, wenn wir die Potenziale für kosteneffizienten Klimaschutz ohne entscheidende Wettbewerbsnachteile ausgereizt haben; unsere Emissionen aber immer noch zu hoch sind, um einen angemessenen Anteil an den global notwendigen Anstrengungen zu übernehmen?

In einer solchen Situation kann es durchaus rational sein, für eine gewisse Zeit das Klimaschutzniveau weiter zu erhöhen, obwohl man sich damit Wettbewerbsnachteile einhandelt und auch der CO<sub>2</sub>-Ausstoß u. U. nur von einem Land in ein anderes wandert (Fachterminus: [Carbon Leakage](#)). Denn solche Maßnahmen können die globale Kooperation beim Klimaschutz vorantreiben (Fachterminus aus der ökonomischen Spieltheorie: [Tit-for-Tat-Strategie](#)).

---

<sup>355</sup> S. a. Tabelle 1: Wege zur Klimarettung – ein erster Vergleich und Abbildung 12: Wege zur Klimarettung - Grundschemata.

<sup>356</sup> Siehe Kapitel „Fünf sachorientierte Kriterien – ein Sieger: wirksamer Preis auf CO<sub>2</sub>“, S. 17.

<sup>357</sup> Siehe die Kapitel „Kann es der Markt allein?“ und „Reicht eine Anschubfinanzierung und Begeisterung?“.

Wenn dadurch die Begrenzung des Klimawandels gelingt, haben wir auch in diesem Fall den Vorteil. Am teuersten kommt es uns alle, wenn die Begrenzung des Klimawandels misslingt. Und dabei steht eben nicht nur Geld auf dem Spiel, sondern Menschenleben und menschenwürdiges Leben. Wir haben eigentlich keine Wahl: Wir müssen darauf setzen, dass **globale Kooperation am Ende gelingt**.

#### **Einschub: Vertrauen auf Glück?**

Wenn wir ganz großes Glück haben, dann rechnen sich einmal die Alternativen zur Nutzung fossiler Brennstoffe auch ohne staatliche Eingriffe auf individueller Ebene aufgrund von technologischem Fortschritt und größerer Stückzahlen.<sup>358</sup> Der Punkt ist: Wir müssen auch dekarbonisieren, wenn dies nicht der Fall sein sollte. Wir sollten uns nicht auf Glück verlassen und sollten auch in der Kommunikation aufpassen, was wir den Menschen versprechen.<sup>359</sup>

#### **Epilog: Wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis notwendige Bedingung für erfolgreiche Klimapolitik aber nicht hinreichend**

Soweit eine holzschnittartige Darstellung der Zusammenhänge zwischen Klimaschutz und internationaler Wettbewerbsfähigkeit. Die gesamte Realität ist natürlich komplexer: So stehen nicht alle Produkte unter dem gleichen internationalen Wettbewerbsdruck. Wenn ein Land eine bestimmte Technologie vorantriebt, hat es u. U. einen Wettbewerbsvorteil, wenn die Produkte später aufgrund verschärfter Auflagen auch woanders stärker nachgefragt werden. Die Förderung bestimmter Technologien wie der Photovoltaik hat zu einer gewaltigen Kostensenkung geführt, von der z. B. die Entwicklungspolitik profitieren kann. Klimaschutz kann unsere Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen aus unsicheren Regionen verringern usw.

Unter dem Strich werden wir die Herkulesaufgabe Begrenzung des Klimawandels ohne einen **wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis** mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht bewältigen. Daher muss die Politik dieses Thema offensiv angehen, auch wenn andere Instrumente auf kurze Sicht politisch leichter durchsetzbar scheinen. Durch eine Rückverteilung der gesamten Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung als **Klimadividende** kann ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis auch politisch zu einem Erfolgsmödell werden.

#### **Welche Konsequenzen sind zu ziehen?**

- Wir brauchen CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe, sodass wir unsere selbst gesteckten CO<sub>2</sub>-Ziele einhalten (**Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise**; Fachterminus: [Standard-Preis-Ansatz](#)). Damit schaffen wir auch die so wichtige **Planungssicherheit** für öffentliche und private **Investitionen** in eine fossilfreie Zukunft.
- In der EU brauchen wir einen **Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen**, der mit einem **Paris-kompatiblen Emissionspfad** bzw. **Paris-kompatiblen CO<sub>2</sub>-Budget** unterlegt ist.<sup>360</sup>
- In der nun beschlossenen Zwischenlösung **EU-ETS 2** brauchen wir einen gesellschaftlichen Konsens zu einem **starken Cap**.<sup>361</sup> Auf nationaler Ebene sollte ein paralleler CO<sub>2</sub>-Preis, der sich an der Einhaltung unserer nationalen Ziele orientiert, geprüft werden.<sup>362</sup>
- Rückverteilung aller Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung pro Kopf in gleicher Höhe an die Bürger als **Klimadividende**, um die politische **Akzeptanz** für ein ökonomisch äußerst sinnvolles Instrument zu sichern.<sup>363</sup>
- **Strukturwandel** pro aktiv staatlich begleiten.
- **Soziale Härtefälle** im Auge behalten bei Mobilität im ländlichen Raum und beim Heizen. Im notwendigen Ausmaß zielgenau zusätzlich unterstützen.<sup>364</sup> Umstiegshilfen für alle wecken Erwartungen, die am Ende nur enttäuscht werden können.
- Alles dafür tun, dass auch **global Klimaschutzanstrengungen** vorankommen (Klima-Club etc.) mit in Summe **Paris-kompatiblen** national festgelegten Beiträgen (**NDCs**). Wir brauchen einen globalen Diskussion über angemessene nationale Anstrengungen zum global Notwendigen.<sup>365</sup>
- **Carbon-Leakage-Schutz** bzw. gesonderte Instrumente für besonders CO<sub>2</sub>-intensive Prozesse, solange es noch keine ausreichende globale Kooperation gibt. Vielleicht besteht eine Möglichkeit auch darin, gerade bei besonders CO<sub>2</sub>-intensiven Prozessen wie der Stahlproduktion globale Standards zu vereinbaren.<sup>366</sup>

Box 12: Klimaschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit

<sup>358</sup> S. a. Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung und die Kapitel „Kann es der Markt allein?“ und „Reicht eine Anschubfinanzierung und Begeisterung?“.

<sup>359</sup> S. a. [Paper „Klimapolitik-Kommunikations-Katastrophe“](#): (Wolfsteiner, 2025d).

---

<sup>360</sup> Siehe Kapitel „Ein EU-Emissionshandel für alle CO<sub>2</sub>-Emissionen“, S. 38.

<sup>361</sup> Siehe Kapitel „Der zukünftige zweite EU-Emissionshandel (ETS 2)“, S. 36.

<sup>362</sup> Siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 47.

<sup>363</sup> Siehe Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld“, S. 50.

<sup>364</sup> Siehe Kapitel „Vorschläge soziale Härtefälle zielgenau abfangen“, S. 74.

<sup>365</sup> Hier eine Webanwendung zu Paris-kompatiblen nationalen CO<sub>2</sub>-Budgets: <http://short.national-budgets.climate-calculator.info>. S. a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Zielen wichtig und (Sargl, et al., 2025b; Sargl, et al., 2025a).

<sup>366</sup> Siehe Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“, Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, Box 13: Bestehender Carbon-Leakage-Schutz und Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU.

### Bestehender Carbon-Leakage-Schutz

Folgende Mechanismen bestehen derzeit, um unsere Wirtschaft im internationalen Wettbewerb zu schützen:

- Kostenlose Zuteilung von Zertifikaten im EU-ETS 1 für besonders CO<sub>2</sub>-intensive Prozesse wie die Stahlerzeugung. Im Rahmen des „EU-Green-Deal“ soll ein Grenzausgleich auf Importe kommen (CBAM) und Exporte anderweitig geschützt werden.<sup>367</sup> Vor diesem Hintergrund soll die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten auslaufen. Es ist aber noch fraglich, ob die geplanten Maßnahmen bei Exporten bzw. gegenüber Importen dann komplexer Produkte<sup>368</sup> (Downstream Goods), die dann keinem Grenzausgleich unterliegen, die gleiche schützende Wirkung haben werden wie die kostenlose Zuteilung von Zertifikaten.
- Hier weitere mögliche Ansätze in Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 83.
- Strompreiskompensation für besonders stromintensive Prozesse
  - Industrieausnahmen bei der EEG-Umlage (mit der Abschaffung der EEG-Umlage zum 1.7.22 nun obsolet), Offshore- und KWKG-Umlage
  - Ausnahmen bei der Stromsteuer
  - Auch beim nEHS (BEHG) wurde ein Carbon-Leakage-Schutz eingeführt. Dabei scheint es derzeit folgende Probleme zu geben (siehe Facebook-Post Handelsblatt):
    - Rückerstattung muss in Klimaschutzmaßnahmen investiert werden. Damit verliert die Rückerstattung u. U. die Schutzfunktion im internationalen Wettbewerb.
    - Die zu Grunde liegende Branchenliste enthält u. U. nicht alle Branchen, die eine Kompensation benötigen (z. B. Verzinkereien).
    - 20 % der Betriebskosten für Härtefallregelungen ist u. U. zu hoch.

S. a. Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU und Box 24: Brauchen wir subventionierte Strompreise – wenn ja, wie.

*Box 13: Bestehender Carbon-Leakage-Schutz*

<sup>367</sup> M. E. sollte der Grenzausgleich in beide Richtungen stattfinden. Dem Importland kann dabei die Information über den CO<sub>2</sub>-Gehalt mitgeliefert werden, sodass dieses recht einfach eine CO<sub>2</sub>-Abgabe auf den Import erheben kann. Es sollte noch einmal genau geprüft werden, ob eine Entlastung bei Exporten tatsächlich eine nicht WTO-konforme Exportsubvention wäre. Das ist bei Produkten wie Stahl oder Zement m. E. nicht nachvollziehbar.

<sup>368</sup> Die EU überlegt (Stand: 8/2025), den CBAM auch auf nachgelagerte Produkte wie Autos und Windkraftturbinen auszuweiten. Ein weiteres Problem kann Resource Shuffling sein: Klimaschonend hergestellter Stahl wird in die EU exportiert und emissionsintensiver Stahl wird den Rest der Welt geliefert. Das DIW schlägt einen Clean-Economy-Beitrag vor, der auf heimische und importierte Grundstoffe erhoben wird und bei Exporten erstattet werden könnte (DIW, 2025).

### **Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU**

Spätestens ab dem Zeitpunkt eines einheitlichen sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preises über einen EU-Emissionshandel, der alle CO<sub>2</sub>-Emissionen umfasst, sollte auch ein einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz für alle Unternehmen in der EU eingeführt werden. Hier ein Vorschlag, wie dieser ausgestaltet sein könnte:

#### **CO<sub>2</sub>-Kostenrückerstattung**

Abhängig vom Anteil der CO<sub>2</sub>-Kosten an den Produktionskosten eines Produktes werden diese teilweise zurück erstattet (je höher der Anteil, desto höher der Rückerstattungsanteil). Unternehmen, die eine CO<sub>2</sub>-Kostenrückerstattung beantragen wollen, müssen also eine aussagekräftige Kostenträgerrechnung aufweisen.

Voraussetzung ist, dass das Produkt im internationalen Wettbewerb steht.<sup>369</sup>

Damit alle Unternehmen ihre CO<sub>2</sub>-Kosten nachweisen können, müssen die In-Verkehr-Bringer von fossilen Brennstoffen ihre CO<sub>2</sub>-Kosten durch den Kauf von Zertifikaten verursachungsgerecht auf die von ihnen verkauften fossilen Brennstoffe schlüsseln und diese CO<sub>2</sub>-Kosten offen ausweisen. Für die CO<sub>2</sub>-Kosten bei Strom würde der CO<sub>2</sub>-Gehalt des nationalen Strommixes und ein durchschnittlicher Zertifikatepreis herangezogen.

Insoweit ein anderweitiger Carbon-Leakage-Schutz gewährleistet ist (s. u.), kann die CO<sub>2</sub>-Kosten-Rückerstattung reduziert werden bzw. völlig entfallen.

Implikation: Trotz der teilweisen Rückerstattung der CO<sub>2</sub>-Kosten halten wir insgesamt unsere CO<sub>2</sub>-Ziele ein, da die Zertifikatenumenge unverändert bleibt. Dies bedeutet aber im Ergebnis, dass die Produkte, die weniger im internationalen Wettbewerb stehen, höhere Reduktionen realisieren müssen.<sup>370</sup> Es müsste gut kommuniziert werden, dass dies ein vertretbarer Ausweg aus einem Dilemma sein kann.

An seine Grenzen kommt dieser Ansatz im Zeitablauf, wenn die zur Verfügung stehende Zertifikatenumenge gegen null tendiert. Deshalb brauchen wir Lösungen für energieintensive Produktionsprozesse, die auf Dauer betriebswirtschaftlich dekarbonisiert teurer bleiben werden als auf fossiler Basis.<sup>371</sup>

Als Klimadividende sollten nur die Nettoeinnahmen (CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen abzüglich CO<sub>2</sub>-Kostenrückerstattungen) ausgeschüttet werden.

#### **Möglichkeiten der Entschärfung des Dilemmas:**

- Durch **Klimaverträge** für Schlüsselprodukte wie Stahl, Zement oder bestimmte Grundstoffe der chemischen Industrie kann dieses Dilemma teilweise entschärft werden. Aber Klimaverträge für alle gefährdeten Produkte im internationalen Wettbewerb sind wohl nicht finanziell und umsetzbar. Es sollte einheitliche Vorgaben für **Klimaverträge** in der EU geben. Für einzelne Schlüsselprodukte dürften Klimaverträge auf EU-Ebene sinnvoll sein. Damit Klimaverträge für die Unternehmen ein nachhaltiges Geschäftsmodell darstellen, müssen sie insbesondere auch höhere Betriebskosten (opex) verlässlich abdecken.<sup>372</sup>
- In internationalen Verhandlungen kann die Rückführung der CO<sub>2</sub>-Kostenerstattung angeboten werden, wenn Vereinbarungen bei diesen Produkten mit einer vergleichbar ambitionierten Klimapolitik ohne Wettbewerbsverzerrungen möglich sind (Level-Playing-Field, **Klimoclubs**, Klima-Allianzen).<sup>373</sup>
- **CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich** bei besonders CO<sub>2</sub>-intensiven Produkten wie Stahl und Zement - in beide Richtungen.<sup>374</sup>
- **Leitmärkte** für z. B. grünem Stahl oder Zement schaffen. So könnte eine Quote für grünen Stahl für in der EU verkaufte Autos oder öffentlichen Bauten eingeführt werden.<sup>375</sup>
- Staatliche Bereitstellung von grünem Wasserstoff zum Weltmarktpreis des entsprechenden fossilen Brennstoffs, wobei der Steuerzahler die Differenzkosten trägt. Dies wäre sicher nur in einem begrenzten Umfang finanziell und könnte daher strategisch eingesetzt werden im Rahmen von Pilotprojekten oder Sicherung von Know-how und Mindestproduktionskapazitäten in der EU.
- Subventionierte Strompreise (siehe Box 24: Brauchen wir subventionierte Strompreise – wenn ja, wie).
- Offensive Diskussion einer **fairen und ökonomisch sinnvollen Aufteilung** eines **global verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets** und Einforderung von Paris-kompatiblen NDCs im **Pariser-Ambitionsmechanismus**. Auch um diesen Diskurs zu fördern, sollte die EU für sich ein Paris-kompatibles verbleibendes CO<sub>2</sub>-Budget transparent von einem global verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budget ableiten (vgl. Sargl, et al., 2025a).

Bei **besonders CO<sub>2</sub>-intensive Produktionsprozesse** könnte es sinnvoll sein, diese vollständig aus der **CO<sub>2</sub>-Belebenszeit herauszunehmen** und im NDC der EU ein **separates konditionelles Reduktionsziel** auszuweisen, wenn sich keine ausreichende globale Kooperation abzeichnet.<sup>376</sup> Auch in diesem Rahmen spräche nichts dagegen, Pilotprojekte zur Dekarbonisierung solcher Produktionsprozesse staatlich so und solange zu unterstützen, dass sie sich auch dekarbonisiert betriebswirtschaftlich rechnen. In diesem Ausmaß könnte im NDC dann auch ein nicht konditionelles Ziel stehen.

Gleichzeitig muss dann offensiv versucht werden, **global** zu entsprechenden **Standards zu kommen**.<sup>377</sup>

Diese wäre für alle eine Win-win-Lösung, da dann die Nutzer dieser Produkte die Investitionen in die Dekarbonisierung und höheren Betriebskosten tragen; ohne staatliche Dauersubventionen.

*Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU*

<sup>369</sup> Es ist nicht ganz einfach, den Anteil dieser CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland abzuschätzen. Laut [UBA](#) werden rund 16 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch industrielle Produktionsprozesse verursacht. Gemäß [Statistischem Bundesamt](#) stammen davon rund 77 % aus besonders energieintensiven Prozessen. Damit wären rund 12 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland von diesem Carbon-Leakage-Schutz betroffen.

<sup>370</sup> Die CO<sub>2</sub>-Zertifikatepreise werden durch die Rückerstattungen höher sein, als sie es ohne wären, da sich die Hersteller CO<sub>2</sub>-intensiverer Produkte aufgrund der Rückerstattungen höhere CO<sub>2</sub>-Kosten leisten können.

<sup>371</sup> S. a. Box 12: Klimaschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit, S. 160.

<sup>372</sup> Bei grünem Stahl sind z. B. die Investitionskosten (capex) für die Umstellung auf Direktreduktion gar nicht das Problem, wenn sowieso der Ersatz eines Hochofens ansteht. Das Problem sind die höheren Betriebskosten durch (grünen) Wasserstoff gegenüber den Kosten für Koks als Reduktionsmittel. Bei Stahl machen die Energiekosten heute ca. 30 % der Produktionskosten aus.

<sup>373</sup> S. a. Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 84.

<sup>374</sup> Der in der EU eingeführte Carbon Border Adjustment Mechanism (CBAM) wird nur auf Importe bestimmter Produkte (z. B. Stahl, Zement, Aluminium, Düngemittel, Wasserstoff) angewendet.

<sup>375</sup> Dabei sollte aber nicht verschwiegen werden, dass auch dies indirekt unsere Wettbewerbsfähigkeit schwächen kann, da dann Autos bei uns teurer sein können.

<sup>376</sup> Damit verbundene Probleme:

- Das Pariser Abkommen sieht eigentlich vor, dass ein neues **NDC ambitionierte** sein muss als sein Vorgänger.
- Es können **Lock-in-Effekte** auftreten, wenn dann in der EU bei Neuinvestitionen doch noch in die alte Technik investiert wird. Allerdings scheint die Alternative eher zu sein, dass ohne ausreichenden Carbon-Leakage-Schutz gar nicht neu investiert wird, sondern die Produktion in der EU eingestellt wird.

<sup>377</sup> S. a. Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 84.

### „Nutzer-Eigentümer-Dilemma“ bei Mietwohnungen?

#### *Soziale Schieflage durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis?*

Bei **Mietwohnungen** wird oft auf das **Nutzer-Eigentümer-Dilemma** hingewiesen (vgl. UBA, 2014). Damit ist gemeint, dass es für Vermieter wenig Anreize gäbe, den Verbrauch fossiler Brennstoffe zu reduzieren, da den Nutzen nur der Mieter habe.

Aber ist das wirklich eine Besonderheit bei Mietwohnungen? Wenn durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung z. B. die Produktion eines Fernsehers teurer wird, dann wird der Produzent versuchen, diese höheren Kosten auf seinen Preis draufzuschlagen. Wenn ein anderer Hersteller es schafft, CO<sub>2</sub> bei der Produktion einzusparen, und die Kosten dafür niedriger sind als die CO<sub>2</sub>-Kosten, dann hat dieser einen Wettbewerbsvorteil und er kann seinen Fernseher günstiger anbieten. Genau darum geht es bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Der Käufer eines Fernsehers hat also auch keinen direkten Einfluss auf die CO<sub>2</sub>-Intensität der Produktion. Das regelt der Preis. Bei Mietwohnungen ist das Produkt eine „warme Wohnung“. Bei einem funktionierenden Markt haben die Vermieter also einen Anreiz, sinnvolle energetische Sanierungen durchzuführen, da sie dann eine günstigere Warmmiete anbieten können.

Aber der Mietmarkt hat natürlich seine Besonderheiten:

- (1) Wir wollen aus **sozialen Gründen nicht**, dass sozial schwächere Langzeitmieter aufgrund steigender Nebenkosten (in einer Wohnung mit günstigeren Nebenkosten) **umziehen** müssen.
- (2) In vielen Städten können derzeit die Vermieter jede Miethöhe aufgrund eines eklatanten **Mangels an bezahlbaren Wohnungen** durchdrücken. Allerdings wird bei einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung den Vermietern bei einem Neubau oder einer anstehenden Sanierung nicht egal sein, wie hoch die Warmmiete in Zukunft sein wird: Sie müssen ja mittelfristig (hoffentlich) damit rechnen, dass sie auch mal wieder in einem Preiswettbewerb stehen (s. u.).

Da Investitionen in Gebäude zur Verringerung des Wärme- und Kältebedarfs sehr lange gebunden sind (Gefahr: **Lock-in-Effekt**), ist es hier u. U. wichtig, heute noch mit Auflagen und Subventionen zu arbeiten. Das darf aber nicht davon abhalten, eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung einzuführen und für ausreichend bezahlbare Wohnungen zu sorgen (s. u.), um auch hier Wettbewerb um die besten Lösungen zu ermöglichen.

Im Rahmen der Einführung des nationalen Emissionshandels wurde diskutiert, wer die zusätzlichen **CO<sub>2</sub>-Kosten** tragen soll: der **Mieter** oder der **Vermieter**. Wie oben dargestellt, wäre bei einem funktionierenden Wohnungsmarkt klar, dass letztendlich der Mieter entsprechende Kosten (wie alle Kosten der Vermietung einschließlich eines angemessenen Gewinns) tragen muss. Um auch in einem (noch) nicht funktionierenden Mietmarkt dem Vermieter ausreichende Anreize zu energetisch sinnvollen Maßnahmen zu geben, kann es übergangsweise angebracht sein, die Umlagefähigkeit von CO<sub>2</sub>-Kosten zu begrenzen (was auch so **Gesetz** geworden ist). Allerdings wird dies u. U. nicht verhindern können, dass der Vermieter diese Kosten dann mittelfristig auf die Kaltmiete aufschlägt. An der Schaffung ausreichend bezahlbaren Wohnraums führt also nichts vorbei (s. u.).

Mit einer **vollständigen Klimadividende** (siehe S. 49) und einer entsprechenden Anpassung des **Wohngeldes** (siehe S. 74) würde sich für Geringverdiener und Familien die soziale Problematik steigender Nebenkosten durch eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung entscheidend entschärfen lassen. Allerdings könnte die Klimadividende diese schützende Wirkung im Zeitablauf verlieren, wenn die durchschnittlichen Pro-Kopf-Emissionen sinken, aber Geringverdiener keine Möglichkeit haben, eine energetisch sanierte Wohnung zu finden (sozialer Lock-in-Effekt; siehe Kapitel „Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf“, S. 65). Gegenüber „starken Schultern“ muss die Politik darum werben, auch Verschlechterung und Zumutungen (z. B. notwendiger Umzug) zu akzeptieren. Sicher keine einfache Aufgabe, wenn man Wahlen gewinnen will.

#### *Missbrauch der Modernisierungsumlage*

In den Medien wird von teuren **energetischen Sanierungen** berichtet, bei denen die daraus folgende **Mieterhöhung** in keinem Verhältnis steht zu den eingesparten Energiekosten. Dabei gibt es Folgendes zu unterscheiden: Durch einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis würde sich die Rentabilitätsrechnung in vielen Fällen anders darstellen. Die Investitionen für eine energetische Sanierung müssen grundsätzlich letztendlich die Mieter tragen. Der Vermieter wird nur dann u. U. auf einen Teil seines Gewinns verzichten, um die energetische Sanierung zu finanzieren, wenn beim Angebot von Wohnungen ein starker Wettbewerb besteht. Davon sind wir in den Ballungsräumen derzeit leider weit entfernt. Dass in manchen Fällen die energetische Sanierung in keinem Verhältnis zum Nutzen steht, kann auch an den starren und immer komplexer werdenden Regeln des Gesetzgebers liegen. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis wäre da viel flexibler.

Zurzeit nutzen Vermieter die **Modernisierungsumlage** oft, um auf Dauer höhere Mieten erzielen zu können. Nach den bestehenden Regeln können Vermieter einen bestimmten Prozentsatz der Kosten einer Modernisierung auf die Miete umlegen. Bis 2019 waren es 11 %; jetzt sind es 8 %. Das bedeutet, dass sie die Modernisierungskosten nach

gut 12 Jahren ( $100/8 = 12,5$ ) refinanziert haben und auch danach die Miete auf dem hohen Niveau bleiben kann. Die Modernisierung wird also oft nur durchgeführt, um Bestandsmieten drastisch erhöhen zu können. Die Miete sollte daher nach der Amortisation der Investition automatisch wieder entsprechend sinken.

### **Gründe für den Wohnungsmangel und Lösungsansätze**

Dass **genug bezahlbare Wohnungen** für Familien und Geringverdiener vorhanden sind, ist eine eigenständige **sozialpolitische Aufgabe**, die mit Instrumenten wie sozialer Wohnungsbau, kommunaler Wohnungsbau, Wohn-geld, spezifische KfW-Kredite etc. (s. u.) gelöst werden muss. Dies ist eines der drängendsten sozialpolitischen Probleme unserer Zeit.

Das Problem ist also nicht unbedingt das sogenannte „Nutzer-Eigentümer-Dilemma“, sondern aus anderen Gründen können zusätzliche staatliche Eingriffe bei Mietwohnungen sinnvoll sein.

Da ein **funktionierender Wettbewerb** um die **Warmmiete** eine zentrale Rolle spielt für einen guten Dekarbonisierungsprozess im Gebäudebereich folgend einige Gründe für das Problem und mögliche Lösungsansätze:

Gründe für die explodierenden Mieten:

- In der Niedrigzinsphase hat das reichlich vorhandene globale Kapital nach anderen Anlagemöglichkeiten gesucht und dadurch Immobilien- und Aktienkurse in die Höhe getrieben.
- Die Tatsache, dass **Geldwäsche** über Immobilien in Deutschland zu einfach ist, treibt auch die Mieten noch oben.
- Wir hatten viele Jahre mit wachsendem Wohlstand, sodass sich viele auch höhere Mieten leisten konnten. Dies hat auch allgemein das Mietniveau erhöht.
- Die Bevölkerung ist in den letzten Jahren in Deutschland gewachsen. Da wir jetzt auch dringend Einwanderung brauchen, um die Babyboomer in der Arbeitswelt zu ersetzen, wird die Bevölkerung auch weiterhin zunehmen und damit der Bedarf an Wohnungen.
- Die Kinder der Babyboomer sind ausgezogen und nun wohnen die Babyboomer in viel zu großen Häusern und Wohnungen.
- Ältere Mitbürger ziehen vom Land wieder in die Stadt, weil dort z. B. die Ärzteversorgung besser ist.
- Die Wohnfläche pro Kopf hat sich in den letzten Jahrzehnten verdoppelt.
- Die Anzahl der Single-Haushalte hat stark zugenommen.
- Bauen hat sich u. a. auch durch immer mehr staatliche Auflagen verteuert.
- Private Vermieter kapitulieren vor einem immer höheren Verwaltungsaufwand, vor dem Mieterschutz und vor Mietnomaden.
- Baugrund wird immer knapper.
- Es kann sich aus Spekulationsgründen lohnen, bebaubaren Grund noch nicht zu bebauen.

Mögliche Ansätze, um für mehr bezahlbare Mietwohnungen zu sorgen:

- Der Bund könnte massiv in den Bau von **Studentenwohnheimen** einsteigen. Durch eine serielle bzw. modulare einheitliche Bauweise mit großen Stückzahlen könnte dies für ihn sehr kostengünstig möglich sein. Diese Heime könnten z. B. auch aufgeständert auf Uni-Parkplätzen errichtet werden. Die Heime könnten auch für Azubis, Praktikanten, Referendare, ordnungsrechtliche Unterbringungen etc. geöffnet werden. Damit könnte der Mietwohnungsmarkt gerade in Hotspots deutlich entlastet werden.
- Vereinfachung der Regularien, wenn bestehende Häuser z. B. in Holzständerrahmenbauweise **aufgestockt** werden.
- Vereinfachte Baugenehmigung bei **serieller** bzw. **modularer Bauweise** (z. B. Typengenehmigungen).
- Wieder Bau von **Wohnhochhäusern**. Um die Gettoisierung, die oft in der Vergangenheit stattgefunden hat, zu verhindern, könnte zur Auflage gemacht werden, dass 80 % der Wohnungen nur an Mieter mit einem relativ hohen Mindesteinkommen vergeben werden dürfen. Wenn man es schafft, dass gerade gut situierte Bürger in gut geplante und gut ausgestattete Hochhäuser in guter Lage einziehen, dann entlastet auch dies den Mietmarkt (weniger Gentrifizierung und Flächenverbrauch). Ansonsten wäre von Anfang an ein sehr gutes und nachhaltiges Quartiersmanagement notwendig, um soziale Probleme zu verhindern.

- **Ländlicher Räume** attraktiver machen (Breitbandausbau, Rufbussysteme, Ärzteversorgung etc.).
- Fördervolumen für Sozialwohnungen erhöhen.
- **Staatlichen** (vor allem: kommunalen) und **gemeinnützigen Wohnungsbau** stärken.
- **Vermietung attraktiver** machen:
  - Wohngeld deutlich anheben und Berechtigtenkreis erweitern (2023 teilweise schon geschehen). Dies kann zwar vorübergehend zu zusätzlich steigenden Mieten führen, da sich Mieter damit höhere Mieten leisten können. Steigende Profite erhöhen jedoch den Anreiz zu vermieten, sodass mittelfristig die Mieten wieder sinken können, wenn das Angebot an Wohnung sich erhöht. Es besteht aber das Risiko, dass die Senkung des Wohngeldes dann politisch schwierig ist und damit über den Einkommenseffekt die Mieten (steuerfinanziert) relativ hoch bleiben.
  - Mieterschutz überprüfen (insbesondere bei Privatvermietung).
  - Bauvorschriften überprüfen. Bei Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen (aber auch nur dann!) können energetische Vorschriften reduziert werden. Diese sollten dann auf Gebäude, in denen Menschen mit geringem Einkommen leben, fokussiert werden, um einen sozialen Lock-in-Effekt zu vermeiden.

*Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen?*

Bei den **EU-Flottengrenzwerten** für die Automobilindustrie treten u. a. folgende **Probleme** auf:

- Die tatsächliche Fahrleistung fließt nicht mit ein. Im Extremfall freuen wir uns, dass unser Neufahrzeug weniger verbraucht und wir fahren einfach mehr (Reboundeffekt).
- Die Flottengrenzwerte haben nur eine Auswirkung auf Neufahrzeuge und nicht auf die Fahrweise, die Nutzungsdauer<sup>378</sup> und Fahrleistung des Bestandes.
- Der Flotten-CO<sub>2</sub>-Ausstoß ist eine theoretische Größe, die mit dem tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Ausstoß wenig zu tun haben kann, wie der Dieselskandal gezeigt hat.
- Für Elektrofahrzeuge gibt es „Supercredits“ (Mehrfachanrechnung), obwohl Elektroautos beim derzeitigen Strommix auch mit einem Anteil Kohlestrom fahren.
- Durch das Einstreuen von Elektroautos oder von Hybridfahrzeugen in das Produktpotfolio kann man auch weiterhin schwere fossile Spritschlucker verkaufen.
- Ein SUV-Hybrid wird mit völlig unrealistischen [70 - 85 %-Strombetriebsanteil](#) mit Nullemissionen verrechnet. In der Praxis fahren diese meist fossil und verbrauchen aufgrund ihres Gewichts viel Sprit.
- Die beschlossenen Flottengrenzwerte sind rein technologisch allein mit Verbrennungsmotoren bei Einsatz fossiler Brennstoffe nicht mehr erreichbar. Daher müssen die Hersteller andere Technologien quersubventionieren, um die Grenzwerte einzuhalten. So werden z. B. beim Verkauf von E-Autos Verluste in Kauf genommen. Dabei kann es zu massiven Fehlanreizen kommen. Wäre es nicht besser, die Hersteller würden mit fossilärmerer und bald fossilfreier Mobilität Geld verdienen, weil diese aufgrund einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung schlicht nachgefragt wird?
- Die deutschen Hersteller von Premiumautos nehmen massiv politisch Einfluss auf die Festlegung der Grenzwerte, weichen diese auf und verschieben sie in die Zukunft. Flottengrenzwerte sind politisch leicht angreifbar, da der Anteil, den der Verkehr an der Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bringen soll, politisch bestimmt wird und man immer sagen kann: „Das können wir technisch nicht mehr schaffen; sollen doch die anderen Sektoren mehr machen“.
- „*Die Regulierung setzt keinen europäischen Einheitswert, sondern berücksichtigt grundsätzlich die unterschiedlichen Produktpaletten der Konzerne. So muss nicht jeder einzelne Hersteller den europäischen Gesamtflossenwert von 95 g/km (...) einhalten. Vielmehr wird für jeden Hersteller ein spezifischer Grenzwert errechnet, der auf dem durchschnittlichen Fahrzeuggewicht der Herstellerflossen beruht. Im Durchschnitt aller Hersteller ist damit statistisch sichergestellt, dass der europäische Flottenwert erreicht wird.*“ (Quelle: [VDA](#))

Diese Regelung versucht zu vermeiden, dass Premiumhersteller gegenüber Produzenten, die eher Kleinwagen herstellen, benachteiligt werden. Vom Grunde her nachvollziehbar. Aber wenn das Gewicht der Fahrzeuge miteinfließt, kann dies zu Fehlanreizen führen (siehe Zunahme SUVs). Außerdem kann man skeptisch sein, ob tatsächlich die Einhaltung der 95 g im EU-Durchschnitt damit sichergestellt werden kann. Statistischer Klimaschutz hilft uns wenig.

- Wenn die Kunden z. B. weiterhin SUVs kaufen wollen, könnten die Hersteller „kühl“ kalkulieren, ob sich Strafzahlungen wegen Nichteinhaltung des Flottengrenzwertes nicht trotzdem rechnen.
- Die Flottengrenzwerte haben bisher nicht zu sinkenden CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrsbereich geführt.
- Tesla hat in 2020 1,6 Mrd. € über den Verkauf von Zertifikaten im Rahmen von Flottengrenzwerten verdient. Tesla schrieb beim Verkauf von Autos lange rote Zahlen. Auch hier kann man fragen, ob das sinnvoll ist.

Daher stellt sich die Frage, ob man mit Grenzwerten die Dekarbonisierung der Mobilität erreichen kann. Besser wäre es, das Problem an der Wurzel zu packen und alle CO<sub>2</sub>-Emissionen wirksam zu bepreisen.

*Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte*

<sup>378</sup> Wenn die Anschaffungskosten von Neuwagen stark steigen, kann es sein, dass Altfahrzeuge deutlich länger genutzt werden. Das hat für das Klima zwei gegenläufige Effekte: (1) Bei der Produktion von Autos entstehen weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen. (2) Die Erneuerung des Bestands mit fossilärmeren bzw. fossilfreien Fahrzeugen geht langsamer vorstatten. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis sorgt genau für die richtige Mischung.

**Mythen Automobilindustrie:**

- (1) Es wird immer wieder geäußert, dass die (deutsche) **Automobilindustrie** bestimmte Entwicklungen **verschlafen** habe. Dem kann entgegnet werden: Die Automobilindustrie muss ihre Produkte unter realistischen Annahmen entwickeln und Autos auf den Markt bringen, die sie auch verkaufen kann. Und lange war es nicht realistisch, dass die Politik beim Klimaschutz und insbesondere bei der Mobilität wirklich ernst macht. Daher haben eher wir als Gesellschaft es „verschlafen“, der Automobilindustrie klare Vorgaben zu machen, was sie in Bezug auf CO<sub>2</sub> erreichen muss. Diese Ziele müssen gesellschaftlich gesetzt werden. Das ist nicht originäre Aufgabe der Wirtschaft und das kann sie am Ende auch nicht leisten, wenn sie in einem funktionierenden Wettbewerb steht. Wenn Verantwortlichkeit nicht dort verortet wird, wo sie tatsächlich liegt, dann kann das zu einer Verantwortungsdiffusion führen. Dies bedeutet, dass die Politik sich viel zu lange hinter Appellen an umweltbewusstes Handeln an Verbraucher und Unternehmen verstecken konnte und sich nicht selbst die Finger verbrennen musste. Wie schwer es für die Wirtschaft ist, vorauszusehen, was in der Zukunft verkaufbar ist, zeigt die aktuelle Situation (Stand: Oktober 2024): In China ist der Anteil an E-Fahrzeugen bei Neuverkäufen relativ überraschend auf rund 50 % gestiegen und in Deutschland ist der Absatz von E-Fahrzeugen eingebrochen (s. a. Box 19: Deutsche Automobilindustrie in der Krise).
- (2) Ein zweiter Mythos ist, es gäbe ein **Henne-Ei-Problem** bei der **Ladeinfrastruktur**. In der Debatte wird dabei der Eindruck erweckt, der Staat sei zuständig für eine ausreichende (öffentliche) Ladeinfrastruktur. Auch hier gilt: Wir als Gesellschaft haben der Automobilindustrie nicht klar genug gesagt, wo wir mit den CO<sub>2</sub>-Emissionen insgesamt hinwollen. Wenn wir mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis klar vorgeben, wie die tatsächlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen (nicht nur die theoretischen wie bei Flottengrenzwerten; s. a. Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte) sinken sollen, dann würde der Markt selbst für eine entsprechende Ladeinfrastruktur sorgen in dem Ausmaß, wie Batterie-E-Fahrzeuge (BEV) tatsächlich sinnvoll sind. Natürlich muss der Staat durch passende rechtliche Rahmenbedingungen und Standardisierungen die Wirtschaft dabei unterstützen bzw. ihr keine Steine in den Weg legen. Nun ist durch zu spätes Handeln des Staates das Kind schon teilweise in den Brunnen gefallen. Daher kann es jetzt begrenzt sinnvoll sein, Ladesäulen zu fördern. Insbesondere da der Staat durch massive Kaufzuschüsse für BEW zeitweise eine Technologievorentscheidung getroffen hatte. Die abrupte Abschaffung der Kaufprämien ohne gleichzeitige Einführung eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises (Vorziehen der Versteigerung der Zertifikate im neHS) hat massive Probleme für die Automobilindustrie verursacht (s. a. Kapitel „Nach der Verabschiedung des Haushalts 2024“, S. 117).
- (3) Legendär ist der Einfluss der **Autolobby** in Deutschland auf die Politik. Dieser Einfluss lässt sich einerseits sachlich darin begründen, dass die Automobilbranche ein wichtiger Wirtschaftszweig in Deutschland ist. Andererseits hat dies wohl auch mit der großen Affinität der Deutschen zum Auto zu tun. Dass Branchen ihre Interessen in den politischen Prozess einbringen, ist an sich noch kein Problem. Ein Problem wird daraus, wenn das Prinzip der Politik bzw. die letztendliche Rahmensetzung durch die Gesellschaft im Sinne des Gemeinwohls verloren geht. Die Politik muss am Ende mehr Respekt vor dem Wähler als vor dem Lobbyisten haben. Dafür brauchen wir aufgeklärte Wähler und Politiker, die gegenüber dem Bürger offen über die unterschiedlichen Interessen und die Notwendigkeit einschneidender politischer Entscheidungen, die auch Zumutungen beinhalten können, kommunizieren. Durch den Dieselskandal hat die Autolobby an Einfluss verloren. Das ist gut, wenn die Autolobby dadurch weniger Partikularinteressen durchdrücken kann. Das kann aber auch schlecht sein, wenn sie dadurch berechtigte Interessen auch im Sinne des Gemeinwohls nicht mehr ausreichend einbringen kann.

*Box 17: Mythen Automobilindustrie*

### Unnötiger Glaubenskrieg E-Fuels/H2ready

Im Rahmen der Diskussion über ein „**Verbrenner-Aus**“ ab 2035 in der EU wurde gefordert, auch [E-Fuels](#) für neue Pkws zu verbieten.<sup>379</sup> Hintergrund ist, dass die Herstellung von E-Fuels aufgrund von Umwandlungsverlusten relativ teuer ist und Nutzungskonkurrenz gesehen werden. Aber warum sollte bei E-Fuels die Politik eine Entscheidung treffen müssen? Kann diese Entscheidung nicht getrost den Kunden bzw. uns Bürgern überlassen werden?<sup>380</sup>

Als Gegenargument wird eingebracht, dass EE-Strom zu wertvoll sei und wir den grünen Wasserstoff für andere Dinge brauchen (z. B. Schwerlastverkehr, Fliegen, Stahlerzeugung). Der Markt versagt in vielen Fällen. Das, was er kann, sollte man ihn aber auch machen lassen. Märkte können am effizientesten entscheiden (in Endeffekt auf Grundlage der Wünsche der Bürger), wo wann welche Ressourcen eingesetzt werden sollten. Allerdings müssen wir als Gesellschaft den ökologischen und sozialen Rahmen setzen, der dabei einzuhalten ist.<sup>381</sup> Bei den CO<sub>2</sub>-Emissionen können wir dies über **harte Caps** in Emissionshandelssystemen umsetzen. Solange es keine harten Caps gibt (aktuell im EU-ETS 2), müsste jedoch technisch sichergestellt sein, dass neue Verbrenner ab 2035 nur mit E-Fuels betrieben werden können. Ansonsten besteht die Gefahr, dass weiter fossil getankt würde.

Für ein vollständiges Verbrenner-Aus könnte sprechen, dass es damit langfristig kein Hintertürchen mehr gäbe für den weiteren Einsatz fossiler Treibstoffe bei Pkws in der EU und die Bürger sich nicht falsche Hoffnungen bei E-Fuels machen.

Der Kollateralschaden könnte jedoch beträchtlich sein, wenn sich dann doch irgendwann herausstellt, dass E-Fuels global in einem gewissen Ausmaß auch bei Pkws ihre Berechtigung haben könnten. Mögliche Gründe könnte sein: Innovationen bei der Herstellung von E-Fuels, Produktion an Standorten mit hohem Angebot an erneuerbaren Energien aber wenig Nachfrage nach Strom, Bedarf aufgrund regionaler Gegebenheiten (z. B. entsprechende Ladeinfrastruktur nicht darstellbar), Nachfrage und eine entsprechende Zahlungsbereitschaft bei den Nutzern (so könnte es für Haushalte mit geringer Kilometerleistung sinnvoll sein, dass die Anschaffungskosten eines Verbrenners niedriger sind; dafür aber die Nutzungskosten höher oder für bestimmte Nutzer ist die Reichweitenproblematik bei BEV nicht tragbar), Umstellung Fahrzeugbestand (derzeit ca. 1,3 Mrd. Pkws global auf den Straßen) etc.

Der Kulturmampf, der teilweise von NGOs gegen den Einsatz von synthetischen Kraftstoffen bei Pkws geführt wird (Stichwort: Champagner der Energiewende), ist aus klimapolitischer Sicht nicht ganz nachvollziehbar. Ansätzen aus der Politik synthetische Kraftstoffe durch Steuergelder zu fördern, ist jedoch auch eine klare Absage zu erteilen. Dies gilt grundsätzlich auch für E-Autos, wenn es harte Emissionsobergrenzen in Emissionshandelssystemen gibt.<sup>382</sup>

Dass immer mehr Automobilhersteller [ankündigten](#), dass sie voll auf E-Mobilität (Battery Electric Vehicle; BEV) setzen wollen, lag auch daran, dass sie die europäische Klimapolitik für glaubwürdig hielten (s. a. Kapitel „Nach dem Klimapaket „Fit for 55“ der EU-Kommission“, S. 97) und dass es mit den massiven Kaufzuschüssen quasi eine politische Technologieentscheidung gab. U. a. durch die abrupten Abschaffung der Kaufzuschüsse, ohne gleichzeitig einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis einzuführen, hat man die Automobilindustrie ein massives Problem geschaffen (s. a. Kapitel „Nach der Verabschiedung des Haushalts 2024“, S. 117). Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis bzw. harte Caps können wir dafür sorgen, dass erstens die Strategien der Autohersteller am Markt nachhaltig aufgehen und dass zweitens der Verkehr ab sofort seinen sinnvollen Anteil an der Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen übernimmt.

Es gibt aber auch Zweifel, ob BEV der Weisheit letzter Schluss sind (siehe z. B. Prof. Brasseur: "E-Autos werden schnell wieder verschwinden" im [Standard](#)). Diese Einschätzung muss man nicht teilen. Sie sollte aber eine Warnung vor allzu schnellen politischen Technologieentscheidungen sein, die gar nicht notwendig sind.

Grundsätzlich ist Vorsicht geboten, wenn man „Betriebswirte“ fragt. Betriebswirte bzw. Unternehmen hätten am liebsten eine möglichst große Planungssicherheit auch bei Technologien. Ob diese Planungssicherheit für das

<sup>379</sup> Auf einem anderen Blatt steht, ob das Vorgehen Deutschlands („German Vote“) den bisher gelebten Entscheidungsprozess in der EU nachhaltig beschädigt hat.

<sup>380</sup> Zu bedenken ist auch, dass es für Lkws eine Tankstelleninfrastruktur für synthetische Kraftstoffe v. a. an Autobahnen geben könnte. Ist es dann (politisch) sinnvoll, neuen Pkws ab 2035 die Nutzung dieser Tankstellen zu verbieten?

<sup>381</sup> S. a. Box 1: „Markt“: Was ist das? Was kann er? Was kann er nicht?, S. 134.

<sup>382</sup> Anders sieht es aufgrund positiver externer Effekte bei der staatlichen Förderung von Grundlagenforschung und teilweise auch noch bei anwendungsorientierter Forschung aus. Außerdem muss berücksichtigt werden, wie andere Länder vorgehen. Ob man sich einem bestehenden Subventionswettlauf vollständig entziehen kann, darüber kann es unterschiedliche Einschätzung geben.

Gemeinwohl auch sinnvoll ist, das ist eine andere Frage. Ein großer Vorteil einer Marktwirtschaft ist gerade, dass ständig nach neuen besseren Lösungen gesucht wird.

Quintessenz: Ein vollständiges Verbrenner-Aus (nicht nur für fossile Verbrenner) könnte aus strategischer Sicht sinnvoll sein, wenn man davon ausgeht, dass sich harte Emissionsobergrenzen bzw. Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise politisch nicht durchsetzen bzw. durchhalten lassen. Der Kollateralschaden kann jedoch beträchtlich sein.

Die gleiche Argumentationskette trifft auch auf das Heizungsgesetz (GEG) zu. Hätten wir den nationalen Emissionshandel (nEHS) scharf gestellt, dann bräuchte man Hausbesitzern deutlich weniger Vorgaben machen, welche Heizung sie noch wann einbauen dürfen.<sup>383</sup> Wenn ein Eigenheimbesitzer sich dann z. B. heute noch eine Gasheizung einbaut in der Hoffnung, dass er diese mal mit EE-Gas aus seiner Gasleitung oder von einem eigenen Elektrolyseur betreiben kann, dann wäre dies eine Entscheidung auf eigenes Risiko. Die Einhaltung unseres gesellschaftlichen Gesamtziels wäre damit nicht gefährdet. Wir könnten es also auch hier getrost dem Markt überlassen, ob und in welchem Ausmaß z. B. grüner Wasserstoff beim Heizen zum Einsatz kommt. Solange wir aber keine harten Emissionsobergrenzen haben, brauchen wir harte Detailvorschriften. Wir haben die Wahl. Wir sollten und für harte Emissionsobergrenzen entscheiden.

Als Gegenargument wird oft vorgebracht, dass der Staat die Bürger vor Fehlentscheidungen schützen müsse und die Bürger CO<sub>2</sub>-Preise in der Zukunft zu wenig berücksichtigen würden. Mit einer harten Emissionsobergrenze im nationalen Emissionshandel hätten wir jedoch sofort spürbare CO<sub>2</sub>-Preise gesehen (das gilt auch für den EU-ETS 2) und vor allem würde allen dann sehr schnell klar werden, dass es jetzt ernst wird beim Klimaschutz. Harte Emissionsobergrenzen würden einen Framechange herbeiführen. Ist es Aufgabe der Politik, alle individuellen Fehlentscheidungen zu vermeiden oder ist es Aufgabe der Politik, dass wir unsere gesamtgesellschaftlichen Ziele einhalten?

*Box 18: Unnötiger Glaubenskriege um E-Fuels und H2ready*

<sup>383</sup> S. a. Kapitel „Edenhofer rät zu neuem Heizungsgesetz mit CO<sub>2</sub>-Handel“, S. 115.

## Deutsche Automobilindustrie in der Krise<sup>384</sup>

*Stand: Oktober 2024*

Die Hiobsbotschaften zur deutschen Automobilindustrie häufen sich.

Aufgrund der Wichtigkeit des chinesischen Automarktes ist es äußerst alarmierend, dass die deutschen Hersteller bei neuen E-Autos in China nur noch einen Marktanteil von ungefähr 2 % haben. Dies ist so besorgniserregend, da der Marktanteil von E-Autos (einschließlich Hybrid) auf 50 % heraufgeschnellt ist.

In Deutschland ist der Absatz insgesamt von Pkws eingebrochen.

Was sind die Gründe für die Situation in China:

1. In den chinesischen Metropolen können aufgrund der Smogproblematik nur noch sehr schwer Verbrenner zugelassen werden. Dies kommt einem teilweisen Verbot von Verbrenner gleich. Das dadurch der Anteil von E-Autos bei Neuwagen stark ansteigen wird, haben die deutschen Hersteller wohl unterschätzt.
2. Die chinesischen Hersteller haben offenbar E-Autos mit einem hohen Spaßfaktor (Handys auf Rädern) auf den Markt gebracht, die einen Nerv bei den chinesischen Kunden getroffen haben. Auch diese Entwicklung scheinen die deutschen Hersteller zu spät erkannt zu haben.
3. Der chinesische Staat hat den chinesischen Herstellern durch eine langfristige Strategie wohl Wettbewerbsvorteil z. B. bei der Batterietechnologie verschafft. Die Batterie macht 40 % der Wertschöpfung bei einem E-Auto aus und dort stecken auch viele Innovationspotenziale. Die deutschen Hersteller haben sich wohl zu lange auf das Zukauen der Batterie verlassen.
4. Der chinesische Staat unterstützt wohl chinesische Hersteller deutlich höher als dies z. B. in der EU erlaubt ist. Es ist zu beobachten, dass China in manchen Märkten die Strategie verfolgt, durch staatliches Geld Überkapazitäten zu schaffen, um nach einer Marktbereinigung dann den Markt zu dominieren (Dumping) und Monopolgewinne einzustreichen.
5. Auch das Wirtschaftswachstum in China schwächelt (Immobilienkrise, Handelskriege, mehr Planwirtschaft, hohe Staatsausgaben durch mehr Staatsinterventionismus etc.).

Die deutschen Hersteller haben also auf dem chinesischen Markt Entwicklungen nicht richtig eingeschätzt<sup>385</sup> und wir sind teilweise zu blauäugig beim Vorgehen des chinesischen Staates. Bei Letzterem werden wir uns einem bestehenden Subventionswettlauf, an dem sich z. B. auch die USA<sup>386</sup> beteiligt, wohl nicht ganz entziehen können. Aber es dürfte sinnvoll sein, hier sehr gezielt vorzugehen. Dass was China macht, können wir uns schlicht nicht leisten und es kann auch die Frage gestellt werden, wie lange China sich diesen Weg noch leisten kann. Seit Xi Jinping immer mehr wieder in Richtung Planwirtschaft geht, läuft die chinesische Wirtschaft eher schlechter. Zölle auf den Import chinesische E-Autos sind theoretisch ein probates Mittel, um Dumping auszugleichen. Vielleicht sind sie auch sinnvoll, um zu verhindern, dass die Chinesen die E-Autos, die sie in den USA aufgrund höher Zölle nicht loswerden, dann auf den EU-Markt zu Dumpingpreis werfen. Zölle helfen uns aber auf dem chinesischen Markt nicht und Gegenmaßen könnten uns am Ende mehr schaden. Auf der anderen Seite könnte es sinnvoll sein, China klar zu machen, dass wir Dumpingstrategien nicht mehr akzeptieren werden. Schwierige Entscheidung ...

Auf jeden Fall müssen die deutschen Hersteller auf dem chinesischen Markt ihre Hausaufgaben machen und dort die Autos bauen, die die chinesischen Kunden brauchen und wollen.

Dass der Autoabsatz in Deutschland gesunken ist, dürfte erstens auf die allgemein schwierige ökonomische Situation zurückzuführen sein. Gründe dafür:

- Angriffskrieg Putins,
- seit Jahrzehnten unterfinanzierte Infrastruktur und
- nicht durchgeführten Strukturreformen.

Zweiter Grund dürfte das Hü und hott bei den Markteingriffen des Staates sein. Es wäre von Anfang an sinnvoller gewesen, statt der Kaufprämie für E-Autos auf einen scharf gestellten nationalen Emissionshandel zu setzen. Dann

<sup>384</sup> S. a. Artikel in der NZZ vom 23.12.2024: <https://www.nzz.ch/finanzen/ist-die-deutsche-autoindustrie-noch-zu-retten-ld.1863501>.

<sup>385</sup> S. a. Box 17: Mythen Automobilindustrie, S. 169.

<sup>386</sup> Siehe Kapitel „Nach dem Klimapaket der USA (Inflation Reduction Act)“, S. 126.

wäre uns auch der Eklat um das Heizungsgesetz erspart geblieben. Die abrupte Abschaffung der Kaufprämie, ohne gleichzeitig den nationalen Emissionshandel scharf zu stellen, war aber genauso ein Fehler.

Grundsätzlich dürfte es fraglich sein, ob aufgrund der hohen Standortkosten in Deutschland noch preisgünstige Kleinwagen produziert werden können. Bei Premiumfahrzeugen stehen den deutschen Herstellern, wenn sie jetzt schnell ihre Hausaufgaben machen, wohl noch alle Türen offen.

Die Politik sollte vor allem durch ein hartes Cap im EU-ETS 2 und ein baldiges Zusammenführen von ETS 1 und ETS 2 der gesamten Wirtschaft maximale Planungssicherheit geben, dass die EU ihre CO<sub>2</sub>-Ziele einhalten wird.

Ob ein Verbrenner-Verbot und Flottengrenzwerte<sup>387</sup> darüber hinaus sinnvoll sind, darüber kann man streiten. Das gleich gilt für Zölle auf E-Autos aus China. Ohne ein hartes Cap im EU-ETS 2 dürften jedoch das Verbot fossiler Verbrenner und Flottengrenzwerte für die Planungssicherheit in der Automobilindustrie wichtig bleiben. Auch die Diskussion über E-Fuels verunsichert ohne ein hartes Cap im ETS 2 die Märkte.<sup>388</sup>

Bei der Batterietechnologie könnte eine strategische staatliche Unterstützung, die es teilweise auch schon gibt, sinnvoll sein, um auf entsprechende Strategien von China und den USA zu reagieren.

*Box 19: Deutsche Automobilindustrie in der Krise*

<sup>387</sup> S. a. Box 16: Problematische EU-Flottengrenzwerte, S. 168.

<sup>388</sup> S. a. Box 18: Unnötiger Glaubenskriege um E-Fuels und H2ready, S. 171.

## Dekarbonisierung der Stromerzeugung

### Betriebswirtschaftliche Perspektive (ohne CO<sub>2</sub>-Preis)

Photovoltaik-Freiflächenanlagen sind einmal im Rahmen des EEG mit 43 ct/kWh gestartet. Aufgrund einer gewaltigen Kostendegression liegen diese heute bei unter 5 ct/kWh. Auch bei Windenergie gab es eine beträchtliche Senkung der [Gestehungskosten](#) (Frauenhofer ISE, 2024). Bei Anlagen an Land (Onshore) liegen die Kosten derzeit (Stand: 2024) zwischen 4 und 8 ct und Offshore zwischen 7 und 10 ct. Ein neues Braunkohlekraftwerk braucht eine Größenordnung von gut 4 ct (ohne CO<sub>2</sub>-Kosten), um profitabel zu arbeiten; Steinkohle gut 6 ct. Wenn die fossilen Kraftwerke schon abgeschrieben sind, reicht deutlich weniger.

Wenn man sich also die reinen Gestehungskosten anschaut, dann könnte man den Eindruck gewinnen, dass Strom aus Wind und Sonne gegenüber einem neuen Kohlekraftwerk bereits betriebswirtschaftlich konkurrenzfähig ist.

Die Betrachtung der reinen Gestehungskosten springt jedoch leider zu kurz. Gestehungskosten von z. B. 4 ct für Wind-Onshore bedeuten, dass der Anlagenbetreiber mit diesem Preis bei durchschnittlichen Betriebsstunden zu rechtkommt. Die Stromhändler brauchen jedoch eine gesicherte Leistung zu jedem Zeitpunkt. Daher müssen diese nicht nur die 4 ct an einen Windanlagenbetreiber bezahlen, sondern müssen zusätzlich bei Speicherbetreibern, Reservekraftwerken<sup>389</sup> oder von [virtuellen Kraftwerken](#) zukaufen. Für den Stromhändler bzw. den Endkunden ergibt sich also ein Mischpreis, der immer noch höher sein kann, als wenn er seinen gesamten Strom bei einem Kohlekraftwerk einkauft, das prinzipiell immer den benötigten Strom liefern kann.

Zu den Systemkosten kann hinzukommen, dass eine hoher Anteil EE-Stroms ein teureres Stromnetz braucht als ein fossiles Stromsystem.

Dass die Kosten für Batteriespeicher in den letzten Jahre drastisch gesunken sind, wird die Systemkosten EE-Stroms in der Zukunft deutlich positiv beeinflussen. Aber es erscheint noch zu früh, zu sagen, dass damit schon die Systemkosten EE-Stroms unter der eines fossilen Stromsystems liegen.

### Gesamtgesellschaftliche (volkswirtschaftliche) Perspektive

Die Frage, ob 100 % Strom aus erneuerbaren Energien einschließlich Speicher sich betriebswirtschaftlich rechnet, ist für uns als Gesellschaft die falsche Fragestellung. Gesamtwirtschaftlich ist entscheidend, wie die Rechnung aussieht, wenn man allen Energieträgern auch ihre externalisierten Kosten z. B. des Klimawandels bzw. die Knappheit von CO<sub>2</sub> zurechnet. Tut man dies über einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis, wird bei der Kohle schnell deutlich, wie teuer sie uns wirklich kommt. Der Punkt ist: wir müssen auf 100 % EE-Strom umsteigen, auch wenn dessen Systemkosten betriebswirtschaftlich (auf Dauer) teurer sein sollten.

### Wie hoch muss der CO<sub>2</sub>-Preis für eine Dekarbonisierung der Stromerzeugung sein?

Diese Frage kann man über die Zeit hinweg nicht so einfach beantworten, da wir heute nicht wissen können, welche Technologien uns wann zu welchen Kosten zur Verfügung stehen werden. Entscheidend ist, dass der CO<sub>2</sub>-Preis

<sup>389</sup> Im Rahmen der [Kraftwerksstrategie](#) plant die Regierung, den Bau von hochflexiblen (spitzenlastfähigen) und gleichzeitig grundlastfähigen Gaskraftwerke (H<sub>2</sub>-ready) zu fördern. Heute haben wir im Wesentlichen einen „Energy-Only-Market“. Dies bedeutet, dass die gesamten Kosten der Stromerzeugung über den Strompreis finanziert werden. Jetzt soll zusätzlich ein Kapazitätsmechanismus eingeführt werden, im dem auch das Vorhalten von Erzeugungskapazität vergütet wird. Es ist [umstritten](#), ob ein solcher [Kapazitätsmarkt](#) bzw. der Förderung von Gaskraftwerken erforderlich ist. Dagegen spricht, dass u. U. der Markt auch ohne Steuergelder für ausreichende Reservekraftwerke sorgen würde. Diese kommen zwar nur wenige Stunden im Jahr zum Einsatz, würden sich aber trotzdem rechnen, da sich in diesen Zeiten, in denen zu wenig Strom da ist, sehr hohe Strompreise ergeben würden. Außerdem könnte ein solcher Kapazitätsmarkt das Geschäftsmodell von [virtuellen Kraftwerken](#) zerstören, die volkswirtschaftlich günstiger sein könnten. Für einen Kapazitätsmarkt spricht eine u. U. höhere Versorgungssicherheit.

Grimm/Ockenfels in einem Gastbeitrag in der [FAZ](#) vom 09.10.24 (Grimm & Ockenfels, 2024) zu einem neuen Strommarktdesign (s. a. Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0):

- (1) Die Energiepolitik sollte Marktpreise zulassen, auch wenn sie regional differenziert sind.
- (2) Die Preissignale müssen auch darüber hinaus gestärkt werden, insbesondere die Knappheitspreise im Strommarkt und CO<sub>2</sub>-Preise im Emissionshandel.
- (3) Die Forschung zu Kapazitätsmechanismen in den letzten Jahren hat gezeigt, dass traditionelle Kapazitätsmärkte nicht notwendig sind, um langfristig gute Investitionsanreize zu setzen, selbst wenn Nachfrage und Angebot teils noch unflexibel sind. Stattdessen sind Kapazitätsmechanismen zu empfehlen, die auf eine **Ab-sicherungspflicht** auf Terminmärkten setzen, wie sie auch von der EU gefordert wird.

immer so hoch ist, sodass wir uns auf dem politisch entschiedenen CO<sub>2</sub>-Reduktionspfad befinden (Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise).

**Was ist aus heutiger Sicht für die Zukunft sinnvoller: Markt, EEG oder wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis?**

Ob und wann EE-Anlagenbetreiber, Betreiber von Speichern oder von Reservekraftwerken ohne staatlichen Eingriff durch Subventionen bzw. einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis kostendeckende Preise am Markt erzielen können, ist heute noch Spekulation bzw. aufgrund der externen Effekte fossiler Brennstoffe eher unwahrscheinlich.

Die Subventionierung von EE-Anlagen hat jedoch ihre Tücken (s. a. Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign). Z. B.: Sinkt die Nachfrage nach fossilen Brennstoffen, weil z. B. EE ausgebaut werden, können die Weltmarktpreise fossiler Brennstoffe sinken und es kann zu einem Hase-und-Igel-Rennen mit ungewissem Ausgang kommen. Die staatliche Subventionierung der Alternativen müsste dann gegen sinkende Preise für fossile Brennstoffe ständig gehalten werden.

Es ist also keine sichere Dekarbonisierungsstrategie darauf zu hoffen, dass sich die Alternativen betriebswirtschaftlich (einmal) rechnen (s. a. Abbildung 2). Dafür gibt es kein Naturgesetz. Auch die dauerhafte Subventionierung der Alternativen ist aus unterschiedlichen Gründen nicht optimal. Ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis ist dagegen eine sichere und dabei flexible Dekarbonisierungsstrategie, da er das Übel an der Wurzel packt und sich technologie- und lebensstiloffenen Alternativen aus eigener Kraft auf dem Markt behaupten können. Dann rechnet es sich auch, viele dezentrale Speicher, Erzeuger und auch abschaltbare Lasten in [virtuellen Kraftwerken](#) zu bündeln und damit auf dem Strommarkt aufzutreten. Auch Gaskraftwerke (H<sub>2</sub>-ready) und Strom aus Biogasanlagen würden ebenfalls in einem sinnvollen Ausmaß ihr Auskommen finden; vor allem wohl als Anbieter von Spitzenlast und Regelenergie. Vielleicht auch als Reservekapazitäten Stichwort „Dunkelflaute“. Sinken die betriebswirtschaftlichen Kosten des EE-Stroms weiter, braucht der CO<sub>2</sub>-Preis weniger hoch zu steigen. Allerdings kann es notwendig sein, dass wir dafür zumindest vorübergehend bereit sind, relativ hohe Strompreise bzw. eine große Schwankungsbreite mit auch negativen Strompreisen in Kauf zu nehmen, die dann auch den notwendigen Anreiz bieten, in die Alternativen zu investieren. Unternehmen müssen dabei über einen funktionierenden Carbon-Leakage-Schutz und die Bürger über eine vollständige Klimadividende abgesichert sein.<sup>390</sup> Damit sind höhere Strompreise auch politisch durchhaltbar.

Natürlich kann der Einsatz von fossilen Brennstoffen zur Stromerzeugung auch einfach ab einem bestimmten Zeitpunkt verboten werden. Aufgrund der Budgeteigenschaft von CO<sub>2</sub> kommt es aber weniger auf ein bestimmtes Ausstiegsdatum an als auf die Menge an fossilen Strom, den wir in Zukunft noch produzieren. Die Paris-kompatible Begrenzung dieser Menge ließe sich viel eleganter über den Emissionshandel steuern als über Verbote.

Vorausgesetzt über einen EU-ETS ist sichergestellt, dass unsere CO<sub>2</sub>-Emissionen Paris-kompatibel begrenzt sind, brauchen wir dann noch staatlich regulierte Einspeisevergütungen? Können sich dann die Betreiber von EE-Anlagen nicht grundsätzlich selbst darum kümmern, wo und wie sie ihren Strom verkaufen können? Ob an der Strombörsen, direkt an Stromhändler, direkt an Stromverbraucher<sup>391</sup> oder an Betreiber von [virtuellen Kraftwerken](#)?

Wo z. B. der Staat massiv in der Pflicht steht, dass ist die Verkürzung von Planungs- und Genehmigungszeiträumen, das Ausweisen und die politische Durchsetzung von ausreichend Flächen für Sonne und Wind, beim Bau der notwendigen Stromleitungen und bei den Vorgaben für ein digitalisiertes Stromnetz (smart grid).

Jetzt kommt es darauf an, den Übergang von einstmals zu 100 % garantierten Einspeisevergütungen über 20 Jahre hin zu einer 100 % über Marktpreise finanzierten Strom aus erneuerbaren Quellen zu gestalten (vgl. z.B. EPICO KlimaInnovation, 2021).

**Wir müssen den Menschen die Wahrheit sagen und die internationale Wettbewerbsfähigkeit im Auge behalten**

Heute wird oft die Geschichte erzählt, dass der Strompreis durch mehr erneuerbaren Strom sinken wird, da deren Gestehungskosten niedriger seien als die fossiler Kraftwerke. Hier dürfte deutlich geworden sein, dass dies für die Systemkosten EE-Stroms einschließlich der dazu notwendigen Netze, Speicher und Reservekraftwerke nicht unbedingt gelten muss. Es kann sein, dass 100 % erneuerbarer Strom heute teurer ist und auch auf Dauer bleibt als in einer fossilen Welt ohne wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis. Da sollten wir den Menschen auch die Wahrheit sagen und auch für diesen Fall um Akzeptanz bei uns Bürgern werben.

Falls die Systemkosten erneuerbaren Stroms teurer sein sollten als fossiler Strom (ohne wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis oder anderweitiger wirksamer Regulierung), dann kann dies für energieintensive Unternehmen, die in einem scharfen internationalen Wettbewerb stehen, eine Existenzgefährdung darstellen. Hier müssen wir uns genau überlegen, wie wir damit umgehen. Als erstes ist es wichtig, auch auf internationale Ebene für ähnliche Ambitionen aller Länder

<sup>390</sup> Siehe Kapitel „Zentrale Einwände gegen eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung“.

<sup>391</sup> Viel diskutiert und auch schon vermehrt umgesetzt werden in diesem Zusammenhang PPAs ([Power Purchase Agreements](#)).

zu arbeiten. Ansonsten sind die Pariser-Klimaziele auch nicht erreichbar. Zweitens müssen wir auf nationaler Ebene strategisch reagieren:

- Welche Produktionsprozesse müssen wir u. U. durch Subventionen zumindest solange bei uns über Wasser halten, bis es global ein Level-Playing-Field gibt?
- Für wie viele Produktionsprozesse können wir uns das leisten?
- Gibt es auch Produktionsprozesse, die einer dekarbonisierten Welt besser außerhalb Deutschlands stattfinden sollten, weil dort z. B. ausreichend günstiger grüner Wasserstoff vorhanden ist?
- Wie sieht dann unsere Abhängigkeit bei Lieferketten aus?

Falls die Systemkosten 100 % erneuerbaren Stroms unter der einer fossilen Welt landen sollten, umso besser. Aber entscheidend ist, dass wir so oder so umsteigen müssen und genau das sollten wir auch kommunizieren, statt Erwartungen zu wecken, die u. U. dann enttäuscht werden.

#### ***Andere Sektoren - Sektorziele - Sektorkopplung***

Die hier aufgezeigte Argumentationskette bezüglich betriebswirtschaftlichem bzw. gesamtgesellschaftlichem Kalikül lässt sich sinngemäß auch auf andere Bereiche wie "Wärme" und "Mobilität" übertragen. Daher bietet sich ein sektorübergreifender CO<sub>2</sub>-Preis an, der auch dazu führt, dass dort zuerst CO<sub>2</sub> eingespart wird, wo dies am kostengünstigsten möglich ist. Sektorziele könnten sich dadurch erübrigen. Man kann sich auch fragen, wie sinnvoll Sektorziele sind. Für die gesamten CO<sub>2</sub>-Emissionen gäbe es mit einem sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis eine zentrale Steuerungsgröße. D. h., sind die Emissionen zu hoch - ist der CO<sub>2</sub>-Preis zu niedrig. Welche Steuerungsgröße haben wir, wenn die CO<sub>2</sub>-Emissionen z. B. im Verkehrsbereich zu hoch sind? Dann kann schnell die Ausrede kommen: "Wir haben ja alles probiert - mit einem breiten Instrumentenmix. Haben die Bahn mehr gefördert. Ein paar Radwege und Ladestationen gebaut etc. etc. - hat halt leider leider (wieder) nicht gereicht. Wir bemühen uns weiter." Sektorziele können also zur Verwässerung von Verantwortung führen (Verantwortungsdiffusion). Solange es allerdings keinen politisch starken sektorübergreifenden CO<sub>2</sub>-Preis bzw. harte Emissionsobergrenze gibt, werden Sektorziele weiter gebraucht, um z. B. einzelne Ministerien zum Handeln zu zwingen (bei aller zu beobachtenden Unzulänglichkeit). Vor diesem Hintergrund war die Aufweichung der Sektorziele durch die Ampel-Koalition problematisch, da nicht gleichzeitig der nationale Emissionshandel scharf gestellt wurde.

*Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung*

**Das EEG stellt kein nachhaltiges Strommarktdesign dar<sup>392</sup>**

Ursprüngliches Grundprinzip EEG:

Die Verteilnetzbetreiber zahlen über 20 Jahre die staatlich garantierte Einspeisevergütung an die EEG-Anlagenbetreiber und wälzen diese Kosten an die Übertragungsnetzbetreiber weiter. Die Übertragungsnetzbetreiber verkaufen den EEG-Strom an der Strombörse zu jedem Preis. Der Unterschied zwischen den gezahlten Einspeisevergütungen und den erzielten Erlösen an der Strombörse stellen die EEG-Differenzkosten dar, die bis Mitte 2022 von den Stromkunden über die EEG-Umlage bezahlt wurden.

Im Laufe der Jahre wurde das [EEG](#) immer weiter verfeinert und immer komplexer. Wichtige Reformschritte waren die „Auktionierung der Einspeisevergütungen“ und die Einführung der [Direktvermarktung](#).

Trotz vieler Veränderungen blieb das Grundprinzip des EEG erhalten: EEG-Anlagenbetreiber bekommen über 20 Jahre eine relativ sichere Einspeisevergütung und die Differenz zum Marktwert muss anderweitig finanziert werden. Seit dem 1. Juli 2022 wurden die EEG-Differenzkosten nicht mehr über die Umlage, sondern aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert. Ab 2025 sollen diese nun aus dem Kernhaushalt finanziert werden (Stand: 8/2025).

Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist grundsätzlich eine Förderung von EE-Strom nicht mehr erforderlich, da er sich dann über den erzielbaren Marktpreis aus eigener Kraft finanzieren kann (s. a. Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung). Im bestehenden EU-Emissionshandel bezieht sich „wirksam“ jedoch auf die Ziele der EU. Da Deutschland ambitioniertere Ziele als die EU als Ganzes hat, muss es zusätzliche Maßnahmen ergreifen. Bisher wird dies in erster Linie über das EEG versucht, was aber senkend auf den Zertifikatepreis im EU-Emissionshandel wirkt. Dadurch liefert der EU-Emissionshandel nicht die richtigen Preissignale und gleichzeitig erhöht dies EEG-Differenzkosten.

Strukturelle Problem EEG:

- EEG-Differenzkosten<sup>393</sup> steigen mit sinkendem Börsenstrompreis  
Gründe für sinkende Börsenstrompreise können sein:
  - externe Schocks (z. B. Corona-Nachfrageeinbruch)
  - mehr EEG-Strom, der zu jedem Preis verkauft werden muss
  - vermehrt negative Strompreise aufgrund mangelnder Flexibilitäten bei der EEG-Einspeisung
- Das EEG ist keine Dauerlösung
  - Systemkosten von EE können dauerhaft über fossilen liegen (zur Verdeutlichung siehe Abbildung 2 und Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung). Dies würde bedeuten, dass die Stromproduktion auf Dauer zu großen Teilen und irgendwann zu 100 % über Subventionen laufen müsste.
  - Das EEG führt zu widersinnigen Ergebnissen bei steigendem Anteil von EE: Es würde dabei bleiben, dass die Übertragungsnetzbetreiber/Direktvermarkter einen Großteil (und irgendwann 100 %) des in Deutschland erzeugten Stroms an der Strombörse verkaufen (zu jedem Preis). Eine Strombörse ist aber dann widersinnig, wenn es nur noch garantierte Einspeisevergütungen gibt.
  - Anlagenbetreiber mit garantierten Einspeisevergütungen haben keinen Anreiz für
    - Systemdienlichkeit (Rück- bzw. Hochfahren der Einspeisung aufgrund schwankender Nachfrage),
    - [Systemdienstleistungen](#) in Kombination mit Speichern – z. B. Angebot von [Primärregelleistung](#),
    - Produktion von grünem Wasserstoff,
    - allgemein: Speicherung überschüssigen Stroms,
    - ...

Die Politik hat natürlich die Probleme beim EEG erkannt und versucht, mit einer immer weiteren Ausdifferenzierung gegenzusteuern.

Das EEG wird nicht mehr notwendig sein, wenn sich EE-Strom und Speicher auch ohne Subventionen rechnen. Dies kann geschehen durch

1. technischen Fortschritt (Rückgang der Kosten); auf Spekulationen sollten wir uns aber nicht verlassen.
2. ein Verbot der Nutzung fossiler Brennstoffe. Über Verbotstermine lässt sich allerdings die Budgeteigenschaft von CO<sub>2</sub> nur schlecht abbilden und z. B. bei Erdgas schwer der zeitweise noch sinnvollen Einsatz steuern.

3. einen wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis. Mit dem EU-ETS 1 haben wir bereits das passende Instrument, das aber um einen nationalen CO<sub>2</sub>-Preis ergänzt werden muss, wenn Deutschland auch in diesem Bereich ehrgeizigere Ziele weiter verfolgen will als die EU als Ganzes (siehe Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 46, und Box 11: Brauchen wir noch nationale Emissionsziele und ein Effort Sharing in der EU?).<sup>394</sup>

*Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign*

---

<sup>392</sup> S. a. Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0, S. 183.

<sup>393</sup> S. a. Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten, S. 180.

<sup>394</sup> Wenn die Dekarbonisierung der Stromerzeugung in erster Linie über den CO<sub>2</sub>-Preis vonstatten geht, dann dürfte dies politisch nur möglich sein mit einer vollständigen Klimadividende (siehe Kapitel „Einnahmeverwendung CO<sub>2</sub>-Bepreisung“). Dass EEG hat die Wirkung, dass es deutlich senkend auf den Zertifikatepreis im EU-ETS 1 wirkt. Dies ist ein Grund, warum der dortige Zertifikatpreis bisher von den Bürgern wenig wahrgenommen wurde.

### Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten (ausführlich [in](#): (vgl. Wolfsteiner, 2025f))

Zum 1. Juli 2022 wurde die EEG-Umlage abgeschafft und die EEG-Differenzkosten wurden über den Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert. Die Ampel-Regierung hatte noch entschieden, dass zukünftig die EEG-Differenzkosten aus dem Kernhaushalt finanziert werden sollten, was die schwarz-rote Regierung wohl mit dem Haushalt 2025 umsetzen wird (Stand: 8/2025).

In [2024](#) beliefen sich die CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen und die EEG-Differenzkosten jeweils auf 18,5 Mrd. €. Damit würde eine alternative Finanzierung der EEG-Differenzkosten weiterhin den haushälterischen Spielraum für eine vollständige Klimadividende eröffnen.

Ansatzpunkte sind:

- Mehreinnahmen durch **Abbau** klimaschädlicher **Subventionen** (vgl. Greenpeace/FÖS, 2021)
- **Kürzung** von anderen staatlichen **Ausgaben** (z. B. im Bereich Klimaschutz: Förderungen für Bürger nur noch bei Bedürftigkeit)
- **Höhere Verschuldung**
- **Einnahmen** des Staates an anderer Stelle **erhöhen** (z. B. Einführung eines EEG-Solis s. u.)
- **Bestandsanlagen** mit einer **Abfindung** aus der EEG-Förderung herausnehmen und keine EEG-Förderung mehr für Neuanlagen (s. u.).

Dafür ist sicher ein Kraftakt notwendig. Aber wir müssen uns langsam an den Gedanken gewöhnen, dass wir in den nächsten Jahren Außergewöhnliches leisten müssen.

#### **EEG-Soli**

Ein EEG-Solidaritätszuschlag hätte folgende Vorteile (s. a. Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich):<sup>395</sup>

- Im Gegensatz zum Soli im Nachgang zur Wiedervereinigung wäre er keine Steuererhöhung, wenn im Gegenzug eine vollständige Klimadividende eingeführt würde.
- Die Höhe des EEG-Solis würde sich eindeutig aus der Höhe der EEG-Differenzkosten ergeben. Mit dem Sinken der EEG-Differenzkosten würde auch der EEG-Soli sinken.
- Mit einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung werden wir mittelfristig für neue EE-Anlage keine garantierten Einspeisevergütungen mehr brauchen. Der EEG-Soli hätte damit ein klar definiertes Auslaufszenario. Sind die EEG-Differenzkosten null, entfällt der EEG-Soli.
- Der EEG-Soli könnte mit einem progressiv steigenden Steuersatz ausgestaltet werden, was die politische Durchsetzbarkeit erleichtern könnte.

Ein EEG-Soli könnte - wenn auch nicht ganz einfach - am Ende gegenüber uns Wählern kommunizierbar sein.

#### **Abfindung für Bestandsanlagen**

Denkbar wäre auch, Betreibern von EEG-Bestandsanlagen eine Abfindung anzubieten, wenn sie aus der Förderung herausgehen und ihren Strom selbst vollständig vermarkten und für neue Anlagen keine Einspeisevergütungen mehr zu zahlen. Dies hätte auch den Vorteil, dass EE-Anlagen früher marktdienlich produzieren würden (siehe Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign). Die Abfindungen könnten u. U. über Schulden finanziert werden (s. a. Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds). Die damit anfallenden Zinsen könnten sich durch den marktdienlicheren Einsatz EE-Anlagen gesamtgesellschaftlich rechnen.

Da die Stromerzeugung dem EU-ETS 1 unterliegt, wäre grundsätzlich die Einhaltung der EU-CO<sub>2</sub>-Ziele nicht gefährdet. Allerdings hätte die Abschaffung der Förderung des EE-Stroms in Deutschland die Folge, dass der Zertifikatepreis im EU-ETS 1 steigen würde. Dies dürfte politisch wohl nur mit einer vollständigen EU-Klimadividende denkbar sein (s. a. Kapitel „Klimadividende in der EU“).

Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten

<sup>395</sup> Siehe diese Webanwendung zur Berechnung des EEG-Solis: <http://ktf-klimageld.klima-retten.info>.

### Skizze für ein Strommarktdesign 4.0

1. Prüfung der Verstaatlichung der Netze, da diese natürliche Monopole darstellen.
  - a. Verteilnetze kommunalisieren
    - i. Kleinere Kommunen sollten sich jedoch zu größeren Einheiten zusammenschließen, wo dies noch nicht geschehen ist, da kleine Netzbetreiber mit der Digitalisierung überfordert sein könnten.
    - ii. Der Betrieb der Netze kann natürlich auch privatwirtschaftlich vergeben werden.
    - iii. Netzentgelte werden in kommunaler Verantwortung festgelegt (s. u.).
  - b. Übertragungsnetze zusammenführen und verstaatlichen
2. Netzentgelte
  - a. Netzentgelte der Verteilnetzbetreiber werden mit allen Letztverbrauchern direkt abgerechnet.<sup>396</sup>
  - b. Netzkosten werden zu 100 % nach Anteil an der Jahreshöchstlast auf die Netznutzer (Ein- und Ausspeiser) verteilt.<sup>397</sup> Betreiber von Speichern hätten dann z. B. die Möglichkeit, ihre Speicher ohne Netzkosten zu füllen, wenn keine Höchstlast vorliegt.
  - c. Abschaffung der vermiedenen Netzentgelte (vgl. BNetzA, 2025).<sup>398</sup>
  - d. Baukostenzuschüsse müssen sowohl Ein-- als auch Ausspeiser verursachungsgerecht zahlen.
  - e. Die Regulierung der Netzentgelte wird deutlich heruntergefahren. Bei den Verteilnetzen steht die Kommunalpolitik für die Höhe der Netzentgelte ein und muss sich gegenüber ihren Wählern verantworten (s. o.). Das könnte einen funktionierenden Wettbewerb schaffen.
3. Strom aus erneuerbaren Energien (s. a. Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign)
  - a. Einführung eines sektorübergreifenden EU-Emissionshandels (hilfsweise auf nationaler Ebene, wobei der dortige Zertifikatepreis im EU-ETS 1 und 2 wie ein Mindestpreis wirkt).<sup>399</sup>
  - b. Keine Einspeisevergütungen laut EEG mehr für Neuanlagen.
  - c. Abfindungsregelung für Altanlagen, sodass möglichst viele auch auf den Markt kommen.<sup>400</sup>
4. Speicher / flexible Lasten (virtuelle Kraftwerke) / Smart Grid (s. a. Abbildung 14: Flexibilität sichert Stromversorgung)
 

100 % erneuerbarer Strom bedarf Speicher und flexibler Lasten (ein Stichwort: Dunkelflaute). Außerdem brauchen wir ein Smart Grid mit durchgängiger Leistungsmessung (**Smart-Meter-Rollout**<sup>401</sup>), damit diese Strommarkt- und netzdienlich eingesetzt werden können.

Auch durch die Abschaffung von garantierten Einspeisevergütungen beim EEG rechnen sich ausreichend strommarkt- und netzdienliche Speicher selbsttragend (siehe Punkt 3).

In einem neuregulierten Strommarkt dürften sich auch virtuelle Kraftwerke vermehrt rechnen.
5. Reserve-, Residualkapazitäten, Back-up-Kraftwerke bzw. Kapazitätsmarkt<sup>402</sup>
  - a. Hier ist zu prüfen, inwieweit ein neuregulierter Strommarkt selbst für ausreichende Kapazitäten für die Residuallast sorgt.
  - b. Falls der Staat im Sinne der Versorgungssicherheit Reservekapazitäten schafft oder anreizt, dann sollten bei einem notwendigen Einsatz die Marktteilnehmer zu diesem Zeitpunkt, die dann offenbar ihre Aufgabe nicht erfüllt haben, kostendeckend zur Kasse gebeten werden.
  - c. Statt eines Kapazitätsmarktes wird auch eine „Absicherungspflicht für Lieferanten“ diskutiert (Tagespiegel Background, 2024; Connect Energy Economics, 2024; KlimaUnion/con/energy consult, 2025; Grimm & Ockenfels, 2024).<sup>403</sup>
6. Systemdienstleistungen

In einem neuregulierten Strommarkt dürfte sich das Angebot für Regelleistung erhöhen, da dies auch z. B. für virtuelle Kraftwerke, die verstärkt auf den Markt kommen würden und auch für Speicherbetreiber etc. interessanter werden sollte.

---

<sup>396</sup> Bisher ist dies nur bei Großabnehmern der Fall. Wenn die Netzbetreiber mit allen Kunden direkt abrechnen, dann macht dies einen transparenteren Wettbewerb zwischen den Stromhändlern möglich, da diese nicht mehr über 900 verschiedene Preise kalkulieren müssen. Die Stromhändler können dann mit bundesweit einheitlichen Strompreisan geboten auftreten. S. a. Fußnote 203.

<sup>397</sup> Voraussetzung hierfür ist (wie insgesamt für ein Smart Grid und dynamische Stromtarife), dass [Smart Meter](#) flächendeckend zur Verfügung stehen (**Smart-Meter-Rollout**; s. a. Fußnote 401). Verbraucher, die noch keinen Smart-Meter haben, müssten weiterhin zusammengefasst werden und müssten dann als Gruppe das entsprechende Netzentgelb bezahlen. In Frankreich werden einfache Smart Meter wohl schon für 20 € im Jahr eingebaut und der Rollout soll dort schon zu 90 % erfolgt sein. Es wäre zu überprüfen, ob durch diese verursachungsgerechten Netzentgelte für private Haushalte ein zu großes Risiko bei der Höhe der Netzentgelte entstehen würde. S. a. Fußnote 203.

<sup>398</sup> S. a. Exkurs Netzentgelte in Fußnote 203.

<sup>399</sup> S. a. Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen“, S. 47.

<sup>400</sup> S. a. Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds, S. 195.

<sup>401</sup> Beim **Smart-Meter-Rollout** stellt sich die Frage, warum wir uns auf träge Verteilnetzbetreiber verlassen müssen. Warum kommt der Rollout nicht marktgetrieben in Gang? Hier [ChatGPT](#) dazu.

<sup>402</sup> Siehe zur entsprechenden Diskussion bspw. Papiere vom [BDEW](#) (3/2025) und der [KlimaUnion](#) (KlimaUnion/con|energy consult, 2025). S. a. Fußnote 389 zu (Grimm & Ockenfels, 2024).

<sup>403</sup> „Im Ergebnis halten die Autoren Kapazitätsmärkte für ungeeignet, wegen hoher Regulierungstiefe, der Festlegung auf bestimmte Technologien und der **Verzerrung des Wettbewerbs**. Zudem erzeugten sie Kosten, die über den **Staatshaushalt** oder über eine **Umlage** von den Stromkunden gezahlt werden müssten (...). Statt über Förderprogramme für Kraftwerke zu diskutieren, die (...) zu einer dauerhaften Fördernotwendigkeit führen, sollten Anreize gesetzt werden, um den Strommarkt zu stärken‘, (...) Studie spricht sich als alternativen Weg für ein **Absicherungsmodell** aus (...). Versorger würden verpflichtet, ihre Liefervereinbarungen abzusichern – über **Termingeschäfte** oder **Optionen**. Solche Optionsgeschäfte sind im Energiemarkt nicht neu. Als Beispiel nennt die Studie Realoptionen über finanzielle Beteiligungen an Kraftwerken mittels sogenannter Kraftwerksscheiben“ (Tagesspiegel Background, 2024).

## 7. Strompreis

- a. Strompreisbildung an der Börse über [Merit-Order](#) (Grenzkosten) grundsätzlich beibehalten.<sup>404</sup>
- b. Politisch entscheiden, ob ein Kapazitätsmarkt vs. [Energy-Only-Markt](#) gewünscht ist (s. a. Punkt 5).
- c. [Direktvermarktung](#) und Power Purchase Agreements ([PPP](#)) werden von selbst in einem sinnvollen Ausmaß zunehmen.



Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0

<sup>404</sup> Eine Preisbildung über die Grenzkosten ist grundsätzlich wichtig, um allen Marktteilnehmern die richtigen Preis-sigale zu bieten, die für eine kosteneffiziente Stromproduktion notwendig sind. U. a. bietet dies ein starkes ökonomisches Signal zum Ausbau erneuerbarer Energien durch hohe Deckungsbeiträge. Dies ist besonders wichtig, wenn es keine garantierten Einspeisevergütungen mehr gibt. Da die Grenzkosten bei den Erneuerbaren jedoch gegen Null tendieren, kann dies zu Problemen führen. Hier besteht noch Diskussionsbedarf, ob ein Kapazitätsmarkt erforderlich ist ([ChatGPT](#)). Zu bedenken ist, dass ein System mit 100 % erneuerbaren Stroms massiv Speicher, flexible Verbraucher und u. U. Back-up-Kraftwerke braucht, die positive Grenzkosten aufweisen. Daher könnte ein Strommarkt mit 100 % erneuerbaren Strom auch ohne Kapazitätsmarkt funktionieren. Die Grundfrage könnte sein, ob wir als Gesellschaft bereit sind, uns darauf zu verlassen. Es besteht jedoch die große Gefahr, dass Kapazitätsmärkte die Geschäftsmodelle von Speichern und flexiblen Lasten zerschließen, die uns gesamtgesellschaftlich viel günstiger kommen können (vgl. Tagesspiegel Background, 2025c; KlimaUnion/con|energy consult, 2025).

<sup>405</sup> Quelle: [KlimaUnion](#) (Präsentation zu (KlimaUnion/con|energy consult, 2025)).

### Brauchen wir subventionierte Strompreise – wenn ja, wie

#### **Wann und welchem Rahmen können vergünstigte Strompreise sinnvoll sein?**

Grundsätzlich sollte jeder verursachungsgerechte und damit zumindest kostendeckende Strompreise zahlen. Dies ist auch Voraussetzung für einen anreizkompatiblen und damit funktionierenden Strommarkt (s. a. Box 23).

Bei sehr stromintensiven Produktionsprozessen, die in einem verschärften internationalen Wettbewerb stehen, kann es jedoch sinnvoll sein, Vergünstigungen zu gewähren. Da im Rahmen der Dekarbonisierung vermehrt Produktionsprozesse von fossiler Basis auf Strom umgestellt werden, erhöht sich die Bedeutung dieser Frage noch.

Im internationalen Wettbewerb gibt es folgende Gründe, die eine Vergünstigung rechtfertigen können:

1. Wichtige Wettbewerber müssen im Ausland keine verursachungsgerechten Strompreise bezahlen (unabhängig von Klimaschutzanstrengungen).
2. Wichtige Wettbewerber unterliegen nicht einer vergleichbaren CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der Stromerzeugung.
3. Wichtige Wettbewerber haben günstigere Systemkosten beim Strom, weil der Anteil erneuerbarer Energien geringer ist.

Es sollte strategisch entschieden werden, wo man sich auf einen Subventionswettlauf einlässt und dann sollte dieser auch für die eigenen Unternehmen von Erfolg gekrönt sein.

Was muss bei dieser Entscheidung berücksichtigt werden:

1. Die Finanzierung der Subventionen verursacht an anderer Stelle eine Beeinträchtigung. Das muss unter dem Strich sinnvoll sein. Es werden industrielpolitische / strategische Entscheidungen notwendig sein, wo begrenztes zur Verfügung stehendes Geld eingesetzt werden soll.
2. Die Subventionen sollten die Funktionsfähigkeit des Strommarktes so wenig wie möglich beeinträchtigen. Insbesondere sollte strommarkt- und netzdienliches Verhalten attraktiv sein.
3. Subventionen dürfen nicht dazu dienen, überkommene Strukturen auf Dauer am Leben erhalten zu wollen.

#### **Wo können Vergünstigungen ansetzen?**

Der Strompreis setzt sich zusammen aus:

1. Netzentgelten
2. Strombezugspreis (Erzeugung<sup>406</sup>, Vertrieb)
3. Steuern, Abgaben und Umlagen

#### **Vergünstigungen bei den Netzentgelten**

Mechanismus / Maßnahme	Zielgruppe / Anwendungsfall	Prinzip / Voraussetzung	Rechtsgrundlage	Finanzierung / Umlage
Individuelle Netzentgelte (§ 19-Sonderregelung)	Unternehmen mit sehr hoher und gleichmäßiger Stromabnahme (z. B. Grundstoffindustrie)	≥ 7 000 Benutzungsstunden und ≥ 10 GWh Jahresverbrauch; Möglichkeit individueller Vereinbarung mit Netzbetreiber; Reduzierung des Entgelts bis zu 90 % möglich	§ 19 Abs. 2 S. 2 Strom-NEV	§ 19-Umlage
Atypische Netznutzung (Spitzen-glättung)	Unternehmen mit steuerbaren oder verschobenen Lastspitzen	Nachweis, dass eigene Spitzenlast außerhalb der Netz-Jahreshöchstlast liegt; Reduzierung des Entgelts bis zu ≈ 80 % möglich	§ 19 Abs. 2 S. 1 Strom-NEV	§ 19-Umlage
Abschaltbare Lasten (a. F.)	Unternehmen, die flexible Lastabschaltung anbieten	Reduzierung oder Befreiung von Entgelten für abschaltbare Lasten (derzeit ausgesetzt)	§ 18 Ab-LaV (a. F.)	Umlagefinanziert
Zeitvariable Netzentgelte (im Aufbau)	Unternehmen oder Verbraucher mit flexiblen Lasten	Einführung zeit- und netzlastabhängiger Entgelte zur Spitzenglättung (BNetzA-Verfahren)	§ 14a EnWG (n. F.)	–
6,5 Mrd. € Zuschuss Übertragungsnetze	Alle Stromkunden profitieren	Einmaliger Zuschuss in 2026; ohne Anschlussregelung keine dauerhafte Wirkung		KTF

Tabelle 5: Entlastungen bei den Netzentgelten (Stand 10/2025)

Die Bundesnetzagentur (BNetzA) arbeitet an einer [Reform der Netzentgelte](#).

Ziel bei den individuellen Netzentgelten ist dabei, diese stärker an der zeitlichen Steuerbarkeit des Verbrauchs auszurichten. Wer seinen Verbrauch z. B. in Spitzenzeiten senkt oder auf Zeiten hoher Erzeugung verschiebt, soll

---

<sup>406</sup> Dabei wird die Zwischenspeicherung aufgrund fluktuierender Erzeugung eine immer größere Rolle spielen, sodass die Strommenge, die von Speicherbetreibern in den Markt geben wird, ansteigt.

belohnt werden. In einem Diskussionspapier spricht die BNetzA davon, dass die bisherigen Rabatte („Netzentgeltrabatte“) veraltet seien und nicht mehr dem System mit stark schwankender Erzeugung gerecht würden.

Im hier gemachten Vorschlag, dass das Netzentgelt sich zu 100 % aus dem Anteil an der Jahreshöchstlast ergibt (siehe Box 23), könnte sich dies größtenteils erübrigen. Produktionsprozesse mit einem hohen, aber gleichmäßigen Stromverbrauch (§ 19 (2) S2 StromNEV), würden entlastet, da der Stromverbrauch (die Arbeit) bei den Netzentgelten keine Rolle mehr spielen würde. Produktionsprozesse mit verschiebbaren hohen Spitzen (§ 19 (2) S1 StromNEV) können diese u. U. so steuern, dass sie bei der Höchstlast im Netz möglichst nicht dabei sind.

Ein Problem blieben Produktionsprozesse mit wenig flexiblen Spitzenlasten. Dort ergäben sich hohe Unsicherheiten über die Höhe der Netzkosten. Diese Produktionsprozesse sollten identifiziert und individuelle Lösungen gefunden werden. Eine Lösung kann auch ein Batteriespeicher sein, der verhindert, dass der Produktionsprozess gerade bei der Jahreshöchstlast des Netzes seine volle Last zieht.

Es sollte grundsätzlich die Möglichkeit geben, bei der BNetzA einen Härtefallantrag stellen zu können.

### Begünstigungen beim Strombezugspreis

Entlastungsmaßnahme	Beschreibung	Volumen / Bezugsjahr	Anmerkungen / Quelle
Strompreiskompensation (Beihilfe für indirekte CO <sub>2</sub> -Kosten, KTF-finanziert)	Erstattung der indirekten CO <sub>2</sub> -Kosten, die in den Strompreis eingehen. Ziel ist die Vermeidung von Carbon Leakage bei stromintensiven Industrien.	ca. 3,9 Mrd. € (Abrechnungsjahr 2023)	Quelle: DEHSt, Auswertungsbericht 2023; finanziert über KTF, Kap. 6002 Titel 683 07.
Besondere Ausgleichsregelung (EnFG)	Begrenzung der Offshore-Netzumlage und KWKG-Umlage für energieintensive Betriebe.	ca. 0,7 Mrd. €	Rechtsgrundlage: Energiefinanzierungsgesetz (EnFG) §§ 29 ff.
Stromsteuerenkung (seit 2024, Verstetigung ab 2026)	Reduzierung der Stromsteuer für das produzierende Gewerbe sowie Land- und Forstwirtschaft auf den EU-Mindestwert (0,05 ct/kWh). Ursprünglich befristet 2024–2025, ab 2026 dauerhaft.	ca. 3 Mrd. €/Jahr (geschätzt ab 2026)	Rechtsgrundlage: Strompreispaket 2024; Haushaltbeschluss 2026 zur Verstetigung; Finanzierung über Bundeshaushalt.
Industriestrompreis	Entlastung energie- und stromkostenintensiver Unternehmen.	10 – 15 Mrd. €	EU hat bereits Rahmenbedingungen gesetzt.

Tabelle 6 Entlastungen beim Strombezugspreis (Stand 10/2025)

Der geplante subventionierten [Industriestrompreis](#) soll wohl bei einer Größenordnung von 5 ct/kWh liegen.

Derzeit (Stand 10/2025) will die EU-Kommission bei der Strompreiskompensation die Liste der förderfähigen Branchen ausweiten und die Schwellen zum Erhalt einer Kompensation senken. „Der DIHK hält die Strompreiskompensation im Vergleich zum geplanten Industriestrompreis für das effektivere Instrument“ (Tagesspiegel Background, 2025b).

### Finanzierung von Vergünstigungen

Vergünstigungen für stromintensive Produktionsprozesse sollten nicht mehr über Umlagen über die anderen Stromverbraucher, sondern über den Kernhaushalt des Bundes (nicht über den KTF) finanziert werden. Mit der Abschaffung der EEG-Umlage wurde bereits der richtige Weg beschritten, gesellschaftliche Aufgaben nicht mehr über den Strompreis zu finanzieren, was diesen verzerrt und die weitere sinnvolle Elektrifizierung (Produktionsprozesse, E-Mobilität, Wärmepumpen etc.) behindert.<sup>407</sup>

Das sollte gelten für die

- § 19 StromNEV-Umlage (gut 1 Mrd. €) bzw. deren Nachfolgeregelung<sup>408</sup>
- Befreiung/Reduzierung von der Offshore-Umlage (ca. 0,5 Mrd. €)
- KWKG-Umlage (ca. 1 Mrd. €)

Die Strompreiskompensation wird aus dem KTF finanziert. Solange dort auch die CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen hineinfließen, kann dies als Korrekturposten sinnvoll sein, da in Höhe der Kompensation die tatsächliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung geringer ausfällt. Beim hier gemachten Vorschlag zu einer vollständigen Klimadividende würden die CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen nicht mehr in den KTF fließen. Auch dann wäre es sinnvoll, als Klimadividende nur die Netto-Einnahmen auszuschütten (CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen abzüglich CO<sub>2</sub>-Kostenrückerstattungen).

Der geplante Industriestrompreis, so er denn sinnvoll ist, sollte nicht aus dem KTF finanziert werden, da es sich hier gerade nicht um Investitionen in die Transformation handelt.

Die Senkung der Stromsteuer ist im aktuellen Kontext zwar nachvollziehbar; könnte aber langfristig zu kurz gesprungen sein. Durch die Dekarbonisierung verschwindet die Bemessungsgrundlage der bestehenden Energiesteuer

---

<sup>407</sup> S. a. Einschränkung in Fußnote 409.

<sup>408</sup> Da bei verursachungsgerechten Netzentgelten, wie hier vorgeschlagen, ähnliche Vorteile für stromintensive Produktionsprozesse resultieren würden, könnte auch argumentiert werden, dass eine Umlage auf die Stromverbraucher hier doch sinnvoll ist.

(früher Mineralölsteuer) sukzessive (derzeitig Einnahmen im Jahr: rd. 37 Mrd. €). Auf der anderen Seite führt die Dekarbonisierung zu einer zunehmenden Elektrifizierung auch bei Wärme und Mobilität. Es ist daher folgerichtig, in der Zukunft auch Strom zu besteuern, da ansonsten Arbeit mehr besteuert werden müsste, was bei steigender Arbeitslosigkeit und steigender Lohnnebenkosten auf der demografischen Entwicklung schädlich sein könnte.

Der Zuschuss von 6,5 Mrd. € bei den Netzentgelten in 2026 könnte gerechtfertigt werden, dass damit die (unsinnige) gesellschaftliche Entscheidung der Erdverkabelung bei den neuen Gleichstromtrassen kompensiert wird. Dann hätte dieser Zuschuss aber so verbucht werden müssen, dass die Anschaffungs- und Herstellungskosten der neuen Trassen sich dementsprechend verringert hätten und dann über die gesamte Nutzungsdauer niedrigere Kosten anfallen. Wenn eine Subventionierung der Netzkosten dazu führen soll, dass Standortentscheidungen zugunsten Deutschlands gefällt werden, dann nützt ein Strohfeuer wenig. Dann brauchen die Investoren jetzt Planungssicherheit, ob und wie der Staat in der Zukunft die Netzkosten dauerhaft subventionieren will.

### **Übersicht Umverteilungen im System und Subventionierungen des Gesamtsystems**

Individuelle Netzentgelte (§ 19 StromNEV-Umlage)	1 Mrd. €
Offshore-Umlage	2,2 Mrd. €
KWKG-Umlage	1 Mrd. €

Tabelle 7: *Umverteilungen im Stromsystem*

Zuschuss Übertragungsnetze 2026	6,5 Mrd. €
Industriestrompreis, falls dieser aus Steuermitteln finanziert wird	10 – 15 Mrd. €
EEG-Differenzkosten ohne Technologieanlaufkosten <sup>409</sup>	brutto 18 Mrd. €
Kapazitätsmarkt einschließlich Gaskraftwerke, wenn die Förderung aus dem Staatshaushalt und nicht über eine Umlage auf den Stromverbrauch finanziert werden sollte	30 – 40 Mrd. € über 15 Jahre (2 - 3 Mrd. € im Jahr)
Steuerfinanzierung von gesellschaftlichen Kosten (s. o.; § 19, Offshore-Befreiung, KWKG-Umlage)	2,5 Mrd. €

Tabelle 8: *Subventionierungen des Stromsystems*

Hinzukommen Redispachkosten in Höhe von ca. 4 Mrd. € im Jahr, die in den Gesamtnetzkosten von ca. 40 Mrd. € stecken, die durch den mangelnden Ausbau der Netze bzw. fehlende Preisanreize verursacht werden.

Um gut entscheiden zu können, welche Subventionen sinnvoll sind, macht es Sinn, sich noch einmal zu verdeutlichen, warum eine Subvention notwendig sein kann.

Unterschiedliche Gründe für eine Subventionierung der Stromkosten:

- Ausgleich von CO<sub>2</sub>-Kosten, die bei Wettbewerbern (noch) nicht anfallen und nicht verkraftbar sind
- Ausgleich höherer Systemkosten einer dekarbonisierten Stromversorgung<sup>410</sup>
- Ausgleich höherer Kosten in der Transformation hin zu einer dekarbonisierten Stromversorgung (temporär)
- Ausgleich höherer Kosten bei uns, weil Wettbewerber die Stromkosten subventionieren (unabhängig von einer Dekarbonisierung)<sup>411</sup>

Box 24: *Brauchen wir subventionierte Strompreise – wenn ja, wie*<sup>412</sup>

<sup>409</sup> Insofern EEG-Differenzkosten höhere dauerhafte Gestehungskosten bei der Erzeugung erneuerbarer Energien spiegeln, sollten mittelfristig die Stromverbraucher auch diese höheren Kosten tragen.

<sup>410</sup> S. a. Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung, S. 177.

<sup>411</sup> Ein Beispiel könnte die staatliche Subventionierung der Atomenergie in Frankreich sein.

<sup>412</sup> S. a. Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU, S. 164.

### Problematische Zuschüsse für E-Autos und Heizungstausch

Im Moment geben wir Abermilliarden für Kaufzuschüsse für E-Autos<sup>413</sup> oder Zuschüsse beim Heizungstausch<sup>414</sup> aus.<sup>415</sup> Diese Zuschüsse dienen nicht dazu, soziale Härten abzufedern. Man könnte sie sogar eher als eine Art Umverteilung von unten nach oben sehen, da eher gut situierte Bürger davon profitieren (vgl. Zukunft KlimaSozial, 2024, p. 17ff.). Warum geht die Politik so vor? Es können zwei Motive gesehen werden:

(1) **Marktanreizprogramme**

Man hofft, dass alternative Technologien nur eine Anschubfinanzierung brauchen und sich dann selbsttragend auf dem Markt durchsetzen können. Wie Abbildung 2 im Kapitel „Reicht ein „Anschubfinanzierung“ für die Alternativen?“ zeigt, ist das aber spekulativ. Es besteht die Gefahr, dass nach Auslaufen der Zuschüsse der Markt wieder zusammen bricht. Das bietet zu wenig Planungssicherheit für Investitionen in eine fossilfreie Zukunft mit sicheren Arbeitsplätzen. Außerdem sind Technologieoffenheit und Kosteneffizienz bei solchen Zuschüssen nicht gegeben. Gehört wirklich batteriestützte E-Mobilität bei Pkws (BEV) die alleinige Zukunft? Was bringen SUV-Hybride für das Klima? Bis vor kurzem wurde die Umstellung auf eine Erdgasheizung noch bezuschusst? Kann ein Förderdschungel den individuellen Umständen der Bürger gerecht werden?

(2) **Mittelschicht bei der Stange halten**

In der Mechanik der Demokratie können Belange wie soziale Härtefälle unter den Tisch fallen, wenn diese nicht wahlentscheidend sind. Mit den massiven Zuschüssen soll daher wohl eher die Mittelschicht bei einer ambitionierten Klimapolitik als breites Wählerreservoir bei der Stange gehalten werden. Bei der Größe der Herausforderung, vor der wir stehen, wäre es gut, wenn die normale politische Mechanik mal außer Kraft gesetzt würde und staatliche Hilfen auf die wirklich Bedürftigen konzentriert und von gut situierten Bürgern auch Zumutungen abverlangt würden. Sonst ist die Gefahr groß, dass das Projekt „Transformation“ scheitert.

### Problematisches EEG

Die EEG-Umlage wirkte regressiv, da Geringverdiener einen höheren Anteil ihres Einkommens für Strom ausgeben müssen. Finanzstarke Haushalte profitieren demgegenüber von den garantierten Einspeisevergütungen (vgl. Zukunft KlimaSozial, 2024, p. 16).

Die EEG-Differenzkosten werden seit Mitte 2022 nicht mehr auf den Stromverbrauch umgelegt, sondern aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert, der sich seit dem BVerfG-Urteil 2023 ausschließlich aus den CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen finanzierte. Insbesondere Habeck argumentierte, dass damit die CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen aus dem nationalen Emissionshandel (nEHS, BEHG) derzeit bereits an die Bürger zurückgegeben werden. Eine Pro-Kopf-Rückgabe hätte aber einen deutlich stärkeren progressiven Effekt (vgl. Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022), der noch verstärkt würde durch eine Finanzierung der EEG-Differenzkosten über einen EEG-Soli (siehe Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten). Ab dem Haushalt 2025 sollen die EEG-Differenzkosten aus dem Kernhaushalt finanziert werden. Das ist eine positive Entwicklung. Noch besser wäre die Finanzierung über einen progressiven EEG-Soli. Damit würde aus der Sicht des Gesamthaushaltes einschließlich KTF auch die Mittel frei für eine vollständige Klimadividende.

### Problematisches Deutschlandticket

Von den Steuergeldern, die in das Deutschlandticket gesteckt werden, profitieren in erster Linie verdichtete Räume mit gut ausgebautem ÖPNV, der bereits gut genutzt wird. Dort wird die Nutzung des ÖPNV durch das Deutschlandticket günstiger.

Gut situierte Bürger, die sich kostendeckende Preise für den ÖPNV eigentlich leisten könnten, profitieren ebenso und für sozial schwächere Bürger ist das Deutschlandticket zu teuer.

Siehe Kapitel „Vorschläge soziale Härtefälle zielgenau abfangen“, S. 73, zu einem Vorschlag für ein soziales Deutschlandticket.

*Box 25: Sozial ungerechte Förderungen*

<sup>413</sup> S. a. Kapitel „Nach der Verabschiedung des Haushalts 2024“, S. 118, zur Abschaffung der Zuschüsse.

<sup>414</sup> S. a. Kapitel „Nach der Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)“, S. 116.

<sup>415</sup> S. a. [Papier](#) und [Tool](#) zum KTF (Wolfsteiner, 2025f).

### Wo brauchen wir eigentlich Staatsknete?<sup>416</sup>

Im Rahmen der Ampel-Koalitionsverhandlungen wurde breit über das notwendige Investitionsvolumen für die Dekarbonisierung debattiert. Durch das Urteil des BVerfG zum KTF hat sich diese Debatte weiter verschärft<sup>417</sup> und letztendlich ist auch die Ampel an dieser Frage mit gescheitert.<sup>418</sup> Daher lohnt es sich mal die grundsätzliche Frage zu stellen, wo muss hier eigentlich zwingend der Staat Geld in die Hand nehmen?<sup>419</sup>

### Abwendung sozialer Härten

Wie bei den Vorschlägen in Kapitel „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten)“ S. 71 gezeigt, könnte die Abwendung sozialer Härten, die trotz einer vollständigen Klimadividende verbleiben können, wohl durch den Abbau der derzeitigen Gießkannenförderung, von der vor allem gut situierte Bürger profitieren (s. a. Box 25: Sozial ungerechte Förderungen) bzw. aus dem allgemeinen Bundeshaushalt zumindest teilweise finanziert werden.

### Abfinanzierung der EEG-Differenzkosten

Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis braucht Strom aus EE grundsätzlich keine Subventionen mehr.<sup>420</sup> Die noch anfallenden EEG-Differenzkosten werden ab 2025 aus dem Bundeshaushalt (Stand: 8/2025). Die auslaufenden EEG-Differenzkosten könnten auch über einen EEG-Soli finanziert werden (siehe Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten). Damit wäre aus Sicht des Gesamthaushaltes der Spielraum für eine vollständige Klimadividende gegeben (siehe Kapitel „Der politische Joker: Klimadividende / Klimageld“). Es sollte auch überlegt werden, über eine Abfindungsregelung auch Altanlagen aus der EEG-Förderung herauszubekommen (siehe Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds).

### Speicher / Versorgungssicherheit / Netze (siehe Box 23: Skizze Strommarktdesign 4.0)

Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis und Wegfall garantierter Einspeisevergütungen werden sich auch Speicher und virtuelle Kraftwerke grundsätzlich am Markt im notwendigen Ausmaß rechnen, wenn auch im sonstigen regulatorischen Rahmen Hindernisse aus dem Weg geräumt werden.

Es könnte jedoch sinnvoll sein, dass der Staat, so wie er es bei der fossilen Energie auch getan hat, gewisse Kapazitäten für Regelenergie und Speicher vorhält, diese vorschreibt oder entsprechende Anreize setzt. Die Kosten dafür sollten grundsätzlich die Stromnutzer und nicht der Steuerzahler tragen.

Der Ausbau von Strom, Wasserstoff- und Wärmenetzen sollte grundsätzlich über die Nutzungsentgelte finanziert werden. Der Staat könnte bei der zeitlichen Streckung der Kosten helfen (Vorfinanzierung).

### Förderung von Forschung und Entwicklung

Aufgrund positiver externer Effekte würde der Markt zu wenig in Forschung investieren. Das gilt insbesondere für die Grundlagenforschung. Die technologischen Grundlagen der Dekarbonisierung sind aber bereits sehr weitgehend erforscht und die Grundlagenforschung wird in Deutschland Jahr für Jahr bereits vom Staat breit finanziert. Mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis hat die Wirtschaft ein großes Eigeninteresse an entsprechender anwendungsorientierter Forschung und daran, neue Technologien auf den Markt zu bringen.

Viele Zuschüsse zu Forschungsvorhaben müssen heute noch fließen, weil diese Forschungsvorhaben für die Wirtschaft bei zu billiger fossiler Energie nicht interessant genug gewesen wären oder weil andere Staaten diese Forschung auch subventionieren. Also auch hier ist der staatliche Geldbedarf überschaubar mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis.

### Eigene Liegenschaften energetisch sanieren und Fuhrpark umstellen

Der Staat muss auch seine eigenen Gebäude energetisch sanieren und seinen Fuhrpark umstellen. Auch der Staat wird da mehr in die Puschen kommen mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis (weil es sich rechnet). Hier muss der Staat tatsächlich zusätzliches Geld in die Hand nehmen. Wobei für energetische Sanierungen auch eine Verschuldung als sinnvoll erachtet werden kann.

### Dekarbonisierung besonders CO<sub>2</sub>-intensiver Prozesse

Solange eine globale Kooperation bei Paris-kompatiblen Klimazielen und deren Umsetzung noch nicht ausreichend vorhanden ist (vgl. Sargl, et al., 2025b), kann es notwendig sein, dass der Staat den betroffenen Unternehmen Unterstützung leistet (siehe Kapitel „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“, S. 83). Hier könnte also tatsächlich zusätzliches staatliches Geld notwendig werden. Durch den „US-Inflation-Reduction-Act“ ist hier der Bedarf massiv gestiegen (siehe Kapitel „Nach dem Klimapaket der USA (Inflation Reduction Act)“, S. 124), wenn man es als sinnvoll erachtet, sich diesem Subventionswettlauf nicht völlig entziehen zu können.

---

<sup>416</sup> S. a. Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds.

<sup>417</sup> S. a. Kapitel „Nach der Entscheidung des BVerfG zum KTF“, S. 118, und zur Neuausrichtung des KTF [in](#) (Wolfsteiner, 2025f).

<sup>418</sup> S. a. Kapitel „Nach dem Ampel-Aus“, S. 120.

<sup>419</sup> S. a. Kapitel “Verwendung für sozial Schwache bzw. soziale Staffelung“, S. 62.

<sup>420</sup> Der EU-ETS 1 sorgt jedoch nur für die Einhaltung der EU-Ziele. Deutschland hat sich ehrgeizigere Ziele gesetzt und muss daher zu deren Einhaltung zusätzliche Maßnahmen ergreifen. S. a. Kapitel „Nationaler CO<sub>2</sub>-Preis in den EU-Emissionshandelssystemen, S. 47.

### Verkehrsinfrastruktur

- Die Investitionen in den Bahnausbau sollten durchaus mit Krediten finanziert werden, die aber über die Nutzer (Personen- und Gütertransport) langfristig refinanziert werden sollten. Unterstützung der Bahn aus Steuergeldern lässt sich langfristig mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis nur noch rechtfertigen, wenn aus anderen als Klimaschutzgründen (z. B.: Verringerung des Verkehrslärms in Einfallsstraßen von Städten), eine höhere Bahnnutzung gesellschaftlich gewünscht ist. Dies bedeutet aber auch, dass der Pkw-Verkehr langfristig seine Wegekosten tragen muss. Dies wurde ansatzweise in der Vergangenheit über die hohe Besteuerung von Sprit erreicht. In der Zukunft sollte dies über eine nutzungsabhängige Pkw-Maut sicher gestellt werden, wie dies die „Wirtschaftsweisen“ in ihrem [Frühjahrsgutachten 2024](#) vorgeschlagen haben.
- Für den Ausbau der Radwege muss tatsächlich der Staat Geld in die Hand nehmen. Auch für die Stärkung des ÖPNV im ländlichen Raum werden zumindest übergangsweise mehr Mittel erforderlich sein. Allerdings stellt sich die Frage, ob diese Mittel nicht aus dem bisherigen Neubau von Straßen umgeschichtet werden kann oder durch den Abbau von umweltschädlichen Subventionen (vgl. Greenpeace/FÖS, 2021).
- Ladesäulen für E-Autos müssen sich privatwirtschaftlich rechnen; was sie mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis auch in einem angemessenen Ausmaß tun werden. Wer käme auf die Idee, dass der Staat für ausreichende Tankstellen für fossile Brennstoffe zuständig sei?

Wie man sieht, könnte der Investitions- bzw. Geldbedarf für den Staat überschaubar sein. Er muss in erster Linie den Rahmen setzen. Ein hoher Geldbedarf für den Staat scheint nur zu existieren, wenn man den Bürgern nichts zumuten will bzw. davon ausgeht, dass die Bürger über den Umweg der staatlichen Finanzierung die Zumutungen weniger wahrnehmen. Aber am Ende des Tages wird der Bürger auch dafür zu Kasse gebeten. Es ist grundsätzlich genügend privates Geld für die Transformation vorhanden und es ist mit wenigen Ausnahmen sinnvoll, wenn dezentral entschieden wird, wo, wann und wie das Geld in die Dekarbonisierung investiert wird. Dafür kann ein sektorübergreifender einheitlicher wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis sorgen.

Als Argument für eine stärkere Finanzierung über staatliche Schulden wird ins Feld geführt werden, dass der Staat sich relativ günstig verschulden könnte und wenn die Transformation gelingt, er die Schulden durch eine prosperierende Wirtschaft tragen kann. Allerdings verkennt dieser Ansatz, dass wir nicht wissen, welche Zinsen der Staat in fünf oder zehn Jahren für seine Schulden zahlen muss. Wir haben ja gerade erlebt, dass Zinsen auch mal wieder steigen können. Außerdem steigen die Zinsen für Staatsschulden tendenziell mit einer höheren Schuldenquote. Deshalb: Ja, auch Staatsschulden können sinnvoll sein zur Finanzierung notwendiger Investitionen in die Dekarbonisierung. Aber auch die Schuldentragfähigkeit eines Staates ist nicht unbegrenzt.

**Schulden um den Bürgern, die es sich leisten können, Zumutungen zu ersparen, sind auf jeden Fall unsozial und nicht generationengerecht.**

*Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsknete“ bei der Dekarbonisierung?*

### Zukunftsinvestitionsfonds<sup>421 422</sup>

Die Schuldenbremse ist eine historische Errungenschaft, weil die Politik sich damit selbst gebunden hat, aktuelle Probleme nicht einfach durch mehr Schulden zu „lösen“ und damit das Problem in die Zukunft verlagert wird, statt den aktuellen Wählern etwas zuzumuten.

Aber die Politik hat es in den letzten 30 Jahren exzessiv betrieben, ihren aktuellen Wählern nichts zumuteten, indem Investitionen in unsere Infrastruktur und Bildung sträflich vernachlässigt wurden.

Es würde der Union und der SPD gut zu Gesicht stehen, wenn sie sich dafür einmal entschuldigen würden und wir Wähler sollten uns fragen, ob wir Wahrheiten wirklich hören wollten und ob wir bereit gewesen wären, Zumutungen zugunsten des langfristigen Gemeinwohls in Kauf zu nehmen.

Jetzt müssen wir alle Anstrengungen unternehmen, um die versäumten Investitionen in einer relativ kurzen Zeit nachzuholen, damit unser Wohlstand nicht den Bach runtergeht.

Da die Infrastruktur nicht von heute auf morgen auf Vordermann gebracht werden kann, könnte man versuchen, die zusätzlich notwendigen Ausgaben aus dem laufenden Haushalt zu bestreiten. Aber die Wirtschaft braucht **jetzt Planungssicherheit**, dass diese Investitionen tatsächlich getätigt werden, um sich weiterhin oder wieder für den Standort Deutschland entscheiden zu können. Das funktioniert nicht über jährlich aufzustellende und zu entscheidende Bundeshaushalte. Außerdem dürfte es unmöglich sein, das Geld, das man 30 Jahre zu wenig ausgegeben hat, nun ein 10 – 15 Jahren aus dem normalen Haushalt herauszuschneiden zu können.

Daher ist es sinnvoll, einen Zukunftsinvestitionsfonds aufzusetzen. Der Fonds könnte z. B. folgende Bereiche abdecken:

#### 1. Instandsetzung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur

Das Geld, das derzeit im Bundeshaushalt dafür vorgesehen ist, sollte als jährlicher Bundeszuschuss in den Fonds fließen.

#### 2. Gebäudesanierung

a. Öffentliche Bildungseinrichtungen in einen baulichen Topzustand versetzen. Als erstes in sozialen Brennpunkten.

b. Energetische Gebäudesanierung / Dekarbonisierung Heizungen<sup>423</sup>

i. Öffentliche Gebäude

ii. Bedarfsgerechtes Kreditprogramm zur energetischen Gebäudesanierung selbst genutzten Wohneigentums (vgl. Wolfsteiner, 2025b). Aus diesem Kreditprogramm ergäben sich auch Rückflüsse in den Zukunftsinvestitionsfonds.

iii. Förderung energetische Sanierung von Mietwohnungen im unteren Preissegment.

#### 3. Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung (Anfangsinvestitionen).

#### 4. Stromerzeugung<sup>424</sup>

a. Netzkosten

i. Erdverkabelung

Durch die Intervention Seehofers wurde bei Übertragungsnetzen teilweise auf die sehr teure Erdverkabelung übergegangen. Dies belastet nun unsere Strompreise und hat den Bau massiv verzögert. Es sollte geprüft werden, ob diese Mehrkosten nicht über diesen

<sup>421</sup> Mit dem **Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität** (SVIK) wurde der hier bereits im Herbst 2024 gemachte Vorschlag zumindest teilweise umgesetzt (s. a. Kapitel „Nach dem neuen Sondervermögen und schwarz-rotem Koalitionsvertrag“, S. 124).

<sup>422</sup> S. a. Box 26: Wo brauchen wir eigentlich „Staatsknete“ bei der Dekarbonisierung?, S. 192.

<sup>423</sup> Es könnte sinnvoll sein, diese Förderungen in einem eigenen Sondervermögen abzubilden; insbesondere, wenn eine Förderung in erster Linie über Kredite erfolgt (vgl. Wolfsteiner, 2025b).

<sup>424</sup> Um energieintensive Prozesse zu entlasten, die wir in Deutschland bzw. in der EU behalten wollen, bräuchte es sehr gezielte Instrumente. Dabei sollte der Anreiz, Strom effizient und netzdienlich einzusetzen, erhalten bleiben (keine einfache Aufgabe). S.a. Box 14: Einheitlicher Carbon-Leakage-Schutz in der EU.

Fonds und damit von der Allgemeinheit getragen werden sollten als über die Netzentgelte.<sup>425</sup> Wo noch möglich, sollte wieder auf Überlandleitung umgestellt werden.

ii. Günstigere Finanzierung<sup>426</sup>

Der Ausbau der Netze muss zu einem Großteil über Fremdkapital finanziert werden, das die Netzbetreiber derzeit auf dem Finanzmarkt aufnehmen müssen. Hier böte es sich an, dass der Staat seine günstigeren Finanzierungsmöglichkeiten einbringt durch Beteiligungen, Kredite oder Bürgschaften.

b. EEG

Würde auf einen sektorübergreifenden nationalen Emissionshandel in Deutschland umgestellt werden, dann könnte für neue Anlagen auf EEG-Einspeisevergütungen verzichtet werden.<sup>427</sup> Damit sich EE-Strom noch mehr in einer sinnvollen Weise in den Strommarkt eingliedert,<sup>428</sup> sollte geprüft werden, ob bei bestehenden Anlagen über ein Abfindungsangebot ebenfalls eine Abkehr von den garantierten Einspeisevergütungen möglich wäre. Die Abfindungen könnten ebenfalls aus diesem Fonds finanziert werden.

5. Industriepolitik

Wenn strategische Ansiedlungssubventionen wie z. B. bei den Chipfabriken weiterhin als notwendig und sinnvoll erachtet werden, dann sollten diese aus diesem Fonds und nicht mehr aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) finanziert werden. Der KTF sollte ausschließlich für Klimaschutzmaßnahmen verwendet werden, soweit dies mit einem wirksamen CO<sub>2</sub>-Preis noch notwendig sind (vgl. Wolfsteiner, 2025f).

6. Äußere und innere Sicherheit

Auch bei der Bundeswehr und den Institutionen der inneren Sicherheit erscheint es fraglich, ob die jetzt notwendigen nachzuholenden Investitionen vollständig aus dem laufenden Bundeshaushalt finanziert werden können.

### Wie der Zukunftsinvestitionsfonds finanziert werden könnte

- Flexibles Sondervermögen verankert im Grundgesetz. Gleichzeitig sollte ein Tilgungsplan vorgesehen werden, der aus einem Teil des Zuschusses aus dem Bundeshaushalt finanziert wird (siehe nächster Punkt).
- Zuschuss aus dem Bundeshaushalt
  - Bisher jährlich vorgesehene Ausgaben für die Instandsetzung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur.
  - EEG-Differenzkosten
    - Bisher vorgesehene Ausgaben für die EEG-Differenzkosten, die durch die Abfindungsregelung (s. o.) wegfallen.
    - Gesamten bisher vorgesehene Ausgaben für die EEG-Differenzkosten, wenn eine Abfinanzierung über einen EEG-Soli eingeführt wird.<sup>429</sup>
  - Ausgabenkürzungen
    - Generationenausgleich

Es sollte überlegt werden, ob die Generation, die von der Unterfinanzierung unserer Infrastruktur, der mangelnden Vorbereitung auf den demografischen Wandel etc. besonders profitiert hat und profitiert, nicht einen Betrag zur Finanzierung des Zukunftsfoonds leisten sollte. Diese Generation hat die Politiker belohnt, die ihnen nichts zumuten

<sup>425</sup> Schade, dass man die Rechnung nicht an Seehofer schicken kann, der statt für notwendige Maßnahmen um Mehrheiten zu werben, sich lieber mit einer „Koalition mit dem Volk“ einen schlanken Fuß gemacht hat.

<sup>426</sup> Es könnte überlegt werden, diesen Ansatz auch bei Wasserstoff- und Wärmenetzen anzuwenden.

<sup>427</sup> Siehe Kapitel „Sektorübergreifender nationaler Emissionshandel“, S. 48.

<sup>428</sup> Siehe Box 21: EEG ist kein nachhaltiges Strommarktdesign, S. 179.

<sup>429</sup> Siehe Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten<sup>180</sup>, S. 180.

wollten. Zurzeit gehen fast 25 % des Bundeshaushaltes als Zuschuss in die Rentenkasse. Die Pensionslasten für Beamte werden deutlich steigen. Eine Möglichkeit wäre, dass ein bestimmter Prozentsatz des Zukunftsfonds aus der Kürzung hoher Renten und Pensionen erbracht wird.

- Subventionsabbau
  - Einnahmeverbesserungen z. B. durch Abbau umweltschädlicher Subventionen
  - Wirtschaftswachstum
 

Wenn es gelingen sollte, durch eine wieder funktionierende Infrastruktur, durch eine Bildungsrevolution und auch durch eine kosteneffiziente Klimapolitik Wachstum zu generieren, dann können auch höhere Steuereinnahmen zur Finanzierung des Zukunftsinvestitionsfonds beitragen. Aufgrund der großen Herausforderungen, vor denen wir stehen, sollte der Fonds jedoch so aufgestellt werden, dass er auch ohne hohes Wirtschaftswachstum funktionieren wird.
  - Rückflüsse (in diesem Rahmen dient der Fonds der Vorfinanzierung)
    - Tilgungen und Zinszahlungen aus dem Kreditprogramm Gebäudesanierung (s. o.)
    - Tilgungen und Zinszahlungen aus der Finanzierung Netzausbau (s. o.) insoweit diese über Netznutzungsentgelte finanziert werden sollen.
    - Einführung einer nutzungsabhängigen Pkw-Maut. Pkw- und Lkw-Maut sollten zusammen die Wegekosten abdecken.

Es muss uns klar sein: Eine Anhebung der Verschuldungsquote raubt uns ein Stück weit die Möglichkeit, bei zukünftigen externen Schocks eine wuchtige keynesianische Ausgleichspolitik machen zu können, wie dies in der Finanzkrise, in der Pandemie und im Rahmen der Energiekrise aufgrund des Angriffskrieges Putins möglich war.

Auch belasten die zusätzlichen (unsicheren) Zinskosten zukünftige Haushalte.

Es ist auch unsicher, ob mit einer schrumpfenden und zunehmend vergreisenden Bevölkerung noch wirklich Wachstum möglich ist, über das die Kredite dann auch getilgt werden können.

Es ist auch unsicher, ob bzw. in welchem Ausmaß im Rahmen der notwendigen Dekarbonisierung noch Wachstum bei uns möglich sein wird.

Auf der anderen Seite zahlen sich kluge Zukunftsinvestitionen aus, indem sie höhere Kosten in der Zukunft vermeiden und mehr Potenzialwachstum ermöglichen.

Wir dürfen uns nur nichts vormachen: Ob wir unseren Wohlstand unter dem Strich noch ausbauen, halten oder er zurückgehen wird, darüber kann man nur spekulieren. Aber wenn notwendige Zukunftsinvestitionen unterbleiben bzw. die Akteure nicht an deren Realisierungen glauben, dann finden alle drei Varianten auf einem niedrigeren Niveau statt.

Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds<sup>430</sup>

---

<sup>430</sup> Über einen Zukunftsinvestitionsfonds hinaus kann eine **behutsame Reform der Schuldenbremse** erforderlich sein ([siehe](#) Vorschlag Wirtschaftsweise). Siehe auch Fußnote 421 zum nun eingeführten neuen Sondervermögen.

### **Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation?**

Unternehmen geben grundsätzlich die bei ihnen anfallenden Kosten durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung über die Preise ihrer Produkte an ihre Kunden weiter (wie alle Kosten der Produktion). Vorher prüfen sie jedoch, ob eine Verminde rung der Emissionen für sie nicht die kostengünstigere Alternative ist, um ihren Gewinn zu maximieren bzw. um konkurrenzfähig zu bleiben. Damit tragen über alle Wertschöpfungsketten hinweg die Endverbraucher in der Regel die gesamten Kosten durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung.<sup>431</sup>

In einer idealen Welt brauchen Unternehmen daher keine staatlichen Hilfen.<sup>432</sup> Leider ist die Welt nicht ideal und es gibt unterschiedliche Ambitionen von Ländern beim Klimaschutz. Dies führt dazu, dass es kein Level-Playing-Field für Unternehmen gibt. Daher muss es insbesondere für energieintensive Produktionsprozesse, die in einem verschärften internationalen Wettbewerb stehen, einen funktionierender Carbon-Leakage-Schutz geben (s. a. Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“, S. 69). Um die Wettbewerbsfähigkeit in der Breite zu erhalten, wäre es wichtig, dass ambitionierte Länder beim Klimaschutz bei den anderen Standortfaktoren (Infrastruktur, Bildung, Digitalisierung etc.) top sind. Daher muss Deutschland auch in diesen Bereichen beträchtlich Gas geben.

Wirksame CO<sub>2</sub>-Preise landen also in der Regel beim Endverbraucher. Eine vollständige Klimadividende schützt dabei sozial Schwächere, da deren Pro-Kopf-Emissionen in aller Regel deutlich unter dem Durchschnitt liegen. Dies kann beispielsweise mit dem [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz gut nachvollzogen werden.

Eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung macht fossilfreiere und langfristig fossilfreie Alternativen wirtschaftlich und attraktiv. Diese Alternativen können aber teurer sein in der Herstellung oder in der Nutzung.<sup>433</sup> Diese höheren Kosten kompensiert eine Klimadividende vom Grunde her nicht.

Folgende Effekte können daher trotz vollständigen Klimageld zu **sozialen Härten** führen:

(1) Gefahr sozialer fossiler Lock-in im Zeitablauf

Durch Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen - wie politisch festgelegt - sinken. Damit sinken die durchschnittlichen Pro-Kopf-Emissionen und auch die Klimadividende (s. a. Kapitel „Grenzen einer Klimadividende im Zeitablauf“, S. 65). Dies kann im Laufe der Zeit zu einem sozialen fossilen Lock-in-Effekt führen, wenn für die Dekarbonisierung **hohe Investitionen** notwendig sind und diese von wirtschaftlich schwächeren Bürgern nicht gestemmt werden können. Dies kann grundsätzlich auf die **energetische Ertüchtigung eines Eigenheims** oder auf den **Kauf eines Autos** zutreffen (zu Lösungsansätzen siehe unten).

Beim sonstigen Konsum, beim Stromverbrauch und bei Mietwohnungen<sup>434</sup> müssen die herstellenden Unternehmen bzw. die Vermieter entsprechende hohe Investitionen in die Dekarbonisierung tätigen, die sie grundsätzlich über die Preise ihrer Produkte refinanzieren können.

Daneben können für Konsumenten die Anschaffungskosten eines weniger fossillastigeren Produkts (z. B. eines energieeffizienteren Kühlschranks) höher sein, weil der Herstellungsaufwand größer ist.

In diesen Bereichen werden die Pro-Kopf-Emissionen von einkommensschwachen Haushalten in aller Regel aber auch im Zeitablauf unter dem Durchschnitt liegen, weil diese einfach weniger konsumieren, weniger Strom verbrauchen und kleinere Wohnungen haben als der Durchschnitt. Damit entsteht für einkommensschwache Haushalte mit einer **vollständigen Klimadividende** für lange Zeit ein sehr solider **Puffer**, der hilft, auch diese höheren Kosten

<sup>431</sup> Es wird auch vorkommen, dass Unternehmen auf einen Teil des Gewinns verzichten, wenn ansonsten bei vollständiger Überwälzung der CO<sub>2</sub>-Kosten die Nachfrage nach ihrem Produkt zu stark einbrechen würde. Dies wird in der Regel nur der Fall sein, wenn vorher der Gewinn relativ üppig war.

<sup>432</sup> Eine Ausnahme kann die Forschungsförderung sein aufgrund positiver externer Effekte, wenn diese noch eher Grundlagenforschungscharakter hat. Auch kann es sinnvoll sein, bereits anwendungsorientierte Forschung zu fördern, wenn dies auch andere Länder tun.

<sup>433</sup> Die Alternativen können auch weniger Komfort bieten, was auch als „Kosten“ angesehen werden kann.

<sup>434</sup> Zu den spezifischen sozialen Problemen bei Mietwohnungen s. a. Box 15: Nutzer-Eigentümer-Dilemma bei Mietwohnungen? und Kapitel „Sozialer Sprengstoff (Gelbwesten)“.

tragen zu können.<sup>435</sup> Dieser Puffer entsteht jedoch nur, wenn tatsächlich die **gesamten Einnahmen** aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> (EU-ETS 1 und nEHS/EU-ETS 2) als Pro-Kopf-Pauschale ausgeschüttet werden.<sup>436</sup>

(2) Mögliche bereits kurzfristige auftretende soziale Härten:<sup>437</sup>

a. Große Wohnfläche im ländlichen Raum

Insbesondere im ländlichen Raum können selbstgenutzte Eigenheime eine relativ große Wohnfläche aufweisen, die beheizt werden muss. Dies kann dazu führen, dass einkommensschwache Hausbesitzer trotz vollständiger Klimadividende bereits bei einem relativ niedrigen CO<sub>2</sub>-Preis ins Minus kommen, wenn das Haus sich in einem schlechten energetischen Zustand befindet. Kurzfristig kann hier das Wohngeld helfen, dass auch von Hauseigentümern beantragt werden kann, wenn sie mit den Heizkosten überlastet sind. Es sollte überprüft werden, ob das Wohngeld hier auch noch spezifischer ausgerichtet und dynamisiert werden kann.<sup>438</sup> Zu einer strukturellen Lösung siehe unten.

b. Geringverdienende Berufspendler

Im ländlichen Raum dürfte viele noch lange auf ein Auto angewiesen sein. Aufgrund der trotzdem in der Regel geringen Kilometerleistung bei einkommensschwachen Haushalten dürfte ein vollständige Klimadividende für lange Zeit soziale Härten dort verhindern. Ein besonderes Augenmerk sollte jedoch auf einkommensschwache Berufspendler mit einem längeren Weg zur Arbeit gerichtet werden. Für diese sollte vor allem die 2021 eingeführte Mobilitätsprämie weiter ausgebaut/dynamisiert und die Inanspruchnahme vereinfacht werden.

### Lösungsansätze zur Verhinderung eines sozialen Lock-ins

Zu den möglichen **Härtfällen** bei **selbstgenutztem Wohneigentum** wird [hier](#) ein Vorschlag unterbreitet, der in-härent dafür sorgt, dass nur Bürger davon profitieren, die tatsächlich eine Unterstützung brauchen (Wolfsteiner, 2025b).

Beim **Autokauf** ist die Sachlage schwieriger, da es zum Auto fahren Alternativen geben kann und es daher schwer zu entscheiden ist, wer beim Kauf eine Unterstützung braucht. Vielleicht ist es hier sinnvoller in Kauf zu nehmen, wenn einkommensschwache Haushalte erst einmal weiterhin fossile Verbrenner nutzen und Härtfälle über die Mobilitätsprämie für Berufspendler aufgefangen werden.<sup>439</sup> Mittelfristig können sich die Anschaffungskosten für fossilfreie Pkws weiter verringern bzw. auch ein entsprechender Gebrauchtwagenmarkt entstehen. Der Hochlauf von E-Fahrzeugen würde dann also in erster Linie durch gut situierte Bürger finanziert; was ja auch als gerecht betrachtet werden kann.

### Teurere dekarbonisierte Welt?

Betrachtet man die Investitionen und Lebensstiländerungen isoliert, die für die Dekarbonisierung notwendig sind, so ist es wahrscheinlich, dass das Leben in einer dekarbonisierten Welt im Vergleich zu heute teurer sein wird, in der die externen Kosten der CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht ausreichend internalisiert sind. Es kann aber auch sein, dass die Kosten der Alternativen so stark sinken, dass das Leben in einer dekarbonisierten Welt nicht teurer ist als heute. Darüber kann man heute nur spekulieren.

Auf der anderen Seite kann beispielsweise durch die Digitalisierung und durch KI das Leben in vielen Bereichen auch günstiger im Vergleich zu heute werden oder der Wohlstand nimmt weiter zu, sodass wir höhere Kosten auch leichter schultern können.

Prognosen sind schwierig, insbesondere wenn sie die Zukunft betreffen.

<sup>435</sup> Zur Überprüfung dieser Aussage können im [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) höhere CO<sub>2</sub>-Preise eingegeben und beobachtet werden, wie sich die Differenz zwischen Klimageld (Klimadividende) und CO<sub>2</sub>-Kosten bei Geringverdienern verändert. In diesem Rechner wird auch der Rückgang der CO<sub>2</sub>-Emissionen durch eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung und damit auch die Auswirkung auf die Klimadividende stark vereinfacht simuliert.

<sup>436</sup> Gerade bei den Emissionen, die dem EU-ETS 1 unterliegen, oder den Einnahmen aus dem nEHS, die nicht direkt von privaten Haushalten stammen, liegen Geringverdiener immer unter dem Durchschnitt, wodurch sich bei diesen der Puffer deutlich vergrößert, wenn auch diese Einnahmen als Klimadividende ausgeschüttet werden.

<sup>437</sup> Im [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) kann im Datenmanager das Profil „Geringverdiener 1“ gewählt werden, welches diese Fälle verdeutlicht.

<sup>438</sup> S. a. Kapitel „Klimadividende und Sozialleistungen“, S. 55.

<sup>439</sup> Andere Auffassung siehe z. B.: (Agora Verkehrswende und Zukunft KlimaSozial, 2025).

**Der Punkt ist: Wir müssen so oder so dekarbonisieren.<sup>440</sup>**

Wenn das dekarbonisierte Leben teurer sein sollte gegenüber heute, schafft eine vollständige Klimadividende und zusätzliche sehr zielgenaue Hilfen einen Schutzschild für sozial Schwächere. Gegenüber stärkeren Schultern muss die Politik jedoch den Mut aufbringen, zu sagen, dass auf diese Zumutungen zukommen können und diese Investitionen in die Dekarbonisierung grundsätzlich selbst stemmen müssen.

Es dürfte eine der zentralen Fragen sein, welche „Geschichte“ wir zur Transformation erzählen wollen und insbesondere zu welcher „Geschichte“ die Menschen mehr Vertrauen haben werden.

Wahrscheinlich ist eine gute Mischung aus der Betonung von **Chancen**, aber auch das deutliche Ansprechen von möglichen **Zumutungen** sinnvoll (s.a. Wolfsteiner, 2025d)).

**Ein Verschweigen von möglichen Zumutungen nährt eher das Misstrauen der Menschen gegenüber der Politik.**

*Box 28: Wer braucht welche staatliche Hilfe in der Transformation?*

---

<sup>440</sup> Vergleicht man dagegen Zukünfte, dann kommt uns gesamtgesellschaftlich eine nicht dekarbonisierte Welt aufgrund der Folgekosten des Klimawandels auf jeden Fall deutlich teurer.

**Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende<sup>441</sup>**

Hier eine ausführliche Darstellung (Wolfsteiner, 2025f).

Zusammenfassung der dort vorgeschlagenen Ausgestaltungskernpunkte:

- Auszahlende Stellen
  - Für Erwachsene: Bundeszentralamt für Steuern (BZSt)
  - Für minderjährige Kinder: Familienkassen
- Hinterlegung der **Kontoverbindung** ist für Erwachsene eine "**Bringschuld**". Die Bürger können die Kontonummer hinterlegen über
  - ein Onlineportal (z. B. ELSTER)
  - ihre Bank beauftragen, ihre Kontoverbindung an das BZSt zu melden oder
  - die Meldebehörden (Einwohnermeldeämter, Bürgerbüros).
- Wurde keine Kontoverbindung hinterlegt, erfolgt keine Auszahlung (auch keine Nachzahlung).
- Das BZSt hat keinen direkten "Kundenkontakt"; damit ist auch kein massiver Personalaufbau notwendig.

Ein Direktauszahlungsmechanismus wurde so auch bereits im Rahmen des geplanten Klimageldes der Ampel-Regierung weitgehend umgesetzt. Damit er wirklich scharf gestellt wird, d. h. wirklich Auszahlungen erfolgen können, fehlt „nur“ noch ein Leistungsgesetz.

*Box 29: Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende*

<sup>441</sup> In der letzten Version dieses Papiers wird in dieser Box noch ausführlich die Genese zum jetzt umgesetzten Direktauszahlungsmechanismus dargestellt.

### Vollständige Klimadividende bzw. vollständiges Klimageld ist möglich

Derzeit fließen die gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> in den Klima- und Transformationsfonds (KTF) und sind dort fest verplant. [Hier](#) finden Sie ein Papier zur verwaltungstechnischen Umsetzung des Klimageldes und zur Frage, wie der [KTF](#) neu ausgerichtet werden kann, sodass er ohne die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auskommt (Wolfsteiner, 2025f).

Wir sollten jetzt Nägel mit Köpfen machen und die gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> durch den nationalen Emissionshandel (nEHS; BEHG) bzw. ab 2027 EU-ETS 2 und dem bestehenden EU-ETS 1 pro Kopf ausschütten.

Als Gegenargument zu einer vollständigen Klimadividende trägt die Politik oft vor, dass sie die Einnahmen dringend bräuchte für die Finanzierung u. a. von Klimaschutzmaßnahmen.<sup>442</sup> Dieses Argument hat kurze Beine, wenn gleichzeitig zu beobachten ist, dass bei anderen Politikfeldern die Politik durchaus in der Lage ist, finanzielle Mittel teilweise in einer ähnlichen Größenordnung zu mobilisieren, wie dies nun (Stand: 8/2025) bei der Entlastung der Wirtschaft (Abschreibungsbooster und Senkung der Körperschaftsteuer), Senkung der Stromkosten und bei den Verteidigungsausgaben der Fall ist. Außerdem ist auch immer wieder Geld da, um nicht prioritäre Ausgaben wie die Mütterrente<sup>443</sup>, die Senkung der Umsatzsteuer für das Gastgewerbe (rd. 3,3 Mrd. €) oder die Wiedereinführung der Agrardieselsubvention (0,5 Mrd. €) zu finanzieren. Es geht hier nicht darum, die Sinnhaftigkeit dieser Maßnahmen zu diskutieren. Es geht darum, dass für eine vollständige Klimadividende in erster Linie der politische Wille vorhanden sein muss.

Die CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen machten in 2024 18,5 Mrd. € aus.<sup>444</sup> Sicher viel Geld. Aber wenn dieses Geld in die Akzeptanz einer ambitionierten, wirksamen und kosteneffizienten Klimapolitik über Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise investiert wird, ist dies sehr gut investiertes Geld.

### EEG-Differenzkosten

Ab dem Bundeshaushalt 2025 werden die EEG-Differenzkosten aus dem Kernhaushalt des Bundesetats finanziert.<sup>445</sup> Die EEG-Differenzkosten beliefen sich in 2024 auf 18,5 Mrd. € (in gleicher Höhe wie die CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen). Für den Gesamthaushalt betrachtet, wäre der Weg für eine vollständige Klimadividende frei, wenn es eine alternative Finanzierungsmöglichkeit für die EEG-Differenzkosten gäbe.

Folgend zwei Optionen:

1. Einführung eines EEG-Solis (s. a. Box 22: Zukünftige Finanzierung der EEG-Differenzkosten)
2. Abfindungen für EEG-Bestandsanlagen, die über ein Sondervermögen finanziert werden (s. a. Box 27: Zukunftsinvestitionsfonds).

Diese beiden Optionen können auch kombiniert werden, wenn das Abfindungsangebot auf Freiwilligkeit beruht.

Mit dem EEG-Soli müssten Bürger und Unternehmen<sup>446</sup> einen Aufschlag auf ihre Einkommen- bzw. Körperschaftssteuer zur Abfinanzierung der EEG-Differenzkosten in Kauf nehmen. Die Bürger bekämen gleichzeitig pro Kopf eine vollständige Klimadividende. Gerade Geringverdiener und Familien würden unter dem Strich davon deutlich profitieren.

[Hier](#) finden Sie das aufgrund der aktuellen Zahlen sich ergebende Klimageld und die Höhe des EEG-Solis.

Der **EEG-Soli** wäre **keine Steuererhöhung**, da wir ja schon heute die EEG-Differenzkosten aus staatlichen Einnahmen finanzieren. Es wäre lediglich eine Umfinanzierung. Der EEG-Soli würde mit dem Rückgang der EEG-Differenzkosten im Laufe der Jahre sinken und irgendwann von selbst verschwinden. Mittelfristig muss der CO<sub>2</sub>-Preis dafür sorgen, dass sich EE-Strom einschließlich Speicher, flexibler Lasten und dazugehörige Netze betriebswirtschaftlich rechnen.

<sup>442</sup> S. a. Kapitel „Verwendung für den Klimaschutz“ in Kapitel „Alternativen zu einer Klimadividende“.

<sup>443</sup> Die sogenannte Mütterrente I - III kostet derzeit jährlich ca. 17 Mrd. € mit steigender Tendenz, wenn die geburtenstarken Jahrgänge zunehmen in Rente gehen.

<sup>444</sup> Siehe das Tool: <http://ktf-klimageld.klima-retten.info>.

<sup>445</sup> Bis Mitte 2022 fand die Finanzierung über die EEG-Umlage auf den Stromverbrauch und danach übergangsweise aus dem KTF statt.

<sup>446</sup> Aufgrund der geopolitischen Lage (Stand: 8/2025) müsste geprüft werden, ob Unternehmen damit derzeit belastet werden können.

Es gäbe damit zwei in sich geschlossene Kreisläufe:

1. Den EEG-Soli gibt es, solange es EEG-Differenzkosten gibt.
2. Mit der Klimadividende werden die jeweiligen gesamten Einnahmen aus der Bepreisung von CO<sub>2</sub> pro Kopf wieder ausgeschüttet.

Mit der Pro-Kopf-Ausschüttung der gesamten Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sind **wirksame CO<sub>2</sub>-Preise politisch möglich**.

Das bedeutet: Wir halten unsere Reduktionsziele kosteneffizient und mit innovativen/individuell passenden Lösungen sicher ein.

**Paradigmenwechsel Klimapolitik =  
Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise + vollständige Klimadividende =  
wirksame Klimapolitik + volle Solidarität**

*Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich*

### Einordnung Akzeptanzstudien CO<sub>2</sub>-Bepreisung / Einnahmeverwendung

Einige Akzeptanzstudien kommen zu dem Ergebnis, dass die Bürger Verbote<sup>447</sup> gegenüber einem CO<sub>2</sub>-Preis präferieren würden und die Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung lieber in den Klimaschutz investiert sähen [vgl. bspw. (adelphi research gGmbH, 2022); [hier](#), (Mildenberger, et al., 2022); [hier](#), (SRU, 2023, p. 83); [hier](#), einen guten Überblick gibt (Pahle, 2024); [hier](#)], (IMK, 2024); [hier](#)].

Die Ergebnisse sind jedoch in der Praxis aus folgenden Gründen mit Vorsicht zu genießen.

#### **Lenkungswirkung CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird noch zu wenig verstanden**

Aus den Ergebnissen der Befragungen wird auch deutlich, dass die Lenkungswirkung eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei vielen nicht verstanden und die Klimawirkung eher in der Mittelverwendung gesehen wurde.<sup>448</sup>

Würde der Frame, der hier vorgestellt wird, verstanden, könnte eine entsprechende Befragung von Bürgern zu völlig anderen Ergebnissen kommen, wie auch eine Studie in der Schweiz schon ansatzweise gezeigt hat: „*Wird die umweltpolitische Wirksamkeit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe klar kommuniziert, verringert dies den Wunsch nach umweltpolitischer Zweckbindung. Die Betonung von Verteilungseffekten führt zu einer Bevorzugung progressiv wirkender Varianten. Hierbei sticht die Pro-Kopf-Pauschale heraus: Allein die Hervorhebung ihrer Verteilungseffekte macht sie zu einer der am häufigsten gewählten Varianten*“ (Swiss Federal Office of Energy, 2016, p. 3).

Weder Politik, Wissenschaft noch Zivilgesellschaft haben es bisher geschafft oder gewollt, mit den Bürgern wirklich **Klartext** über **wirksame CO<sub>2</sub>-Preise** zu sprechen. Daher ist der mangelnde Aufklärungsstand nicht verwunderlich.<sup>449</sup>

Die **Politik** tut sich schwer, weil immer damit zu rechnen ist, dass der politische Gegner aus kurzfristigen partietaktischen Gründen der Versuchung nicht widerstehen kann, das Verhetzungspotenzial einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung auszunutzen.

Die **Zivilgesellschaft** bzw. die Klimabewegung fremdelt oft noch mit Marktmechanismen, hat oft die Möglichkeit der harten Begrenzung der Emissionen in Emissionshandelssystemen noch nicht wirklich erkannt, fürchtet um die Akzeptanz der Klimapolitik als Ganzes (siehe z. B. Stellungnahme Germanwatch zu einem Scharfstellen des nationalen Emissionshandels: Kapitel „Stellungnahme Germanwatch zum FDP-Papier“, S. 110) und propagiert lieber weiter Instrumente, die auf den ersten Blick auf mehr Akzeptanz bei den Bürgern zu stoßen scheinen bzw. setzt auf einen undurchschaubaren Instrumentenmix, der dann, so die Hoffnung, politisch weniger angreifbar ist.

Oft werden **Naturwissenschaftler/Ingenieure** gefragt, wie wir unsere Klimaziele einhalten können. Diese sind aber nicht die Experten für das „wie“, sondern für das „mit was“. Daher fallen ihre Antworten oft wenig zielführend aus.

**Ökonomen** haben lange das Thema „Kosteneffizienz“ in den Vordergrund gestellt. Dieser Vorteil einer wirksamen CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist zwar wichtig, dürfte aber für die meisten Bürger zu abstrakt bleiben. Daher könnte es sinnvoller sein, das Thema „Effektivität“ bzw. „Wirksamkeit“ mehr zu betonen, die insbesondere durch harte Emissionsobergrenzen in Emissionshandelssystemen (hard caps) zum Tragen kommt. Was ein begrenztes Budget bedeutet, damit kann jeder aus eigener Erfahrung mit seinem Geldbudget etwas anfangen. Ökonomen zeigen bei öffentlichen Statements oft auch kein Gespür dafür, welche Information der normale Bürger gerade braucht, um das Thema CO<sub>2</sub>-Preis einordnen und erfassen zu können.

#### **Die Menschen antworten im heutigen Frame**

Die Menschen antworten in Akzeptanzstudien im heutigen Frame. Hätte man in Deutschland die Bürger 2021 gefragt, ob sie für Waffenlieferungen in ein Kriegsgebiet sind, hätte dies wohl eine große Mehrheit strikt abgelehnt; auch wenn man vorher das Szenario eines Angriffskrieges durch Russland auf die Ukraine abstrakt geschildert hätte. Vor diesem Hintergrund sind die Ergebnisse von Befragungen mit Vorsicht zu genießen. Die Ergebnisse können sich durch einen **Framechange** (durch was auch immer ausgelöst) auch sehr schnell grundlegend ändern.

Bei Befragungen will man außerdem vor sich selbst oder (wenn es nicht anonym ist) vor dem Befrager **gut dastehend** und gibt entsprechende (gewünschte Identität stützende / sozial gewünschte) Antworten wie eine soziale Staffelung beim Klimageld oder Verausgabung für den Klimaschutz. Wenn dann aber tatsächlich hohe CO<sub>2</sub>-Preise anstehen, dann zieht man sich ohne eine vollständige und einheitliche Klimadividende vielleicht doch die Gelbweste über. Dies bedeutet, dass man als Politiker Akzeptanzstudien nicht 1:1 für bare Münze nehmen sollte. Es hilft nichts, Politiker müssen auch führen und darauf vertrauen, dass in der Umsetzung die Zustimmung wächst, wenn das Konzept schlüssig und grundsätzlich kommunizierbar ist.

Wenn dieses Grundkonzept gut kommuniziert wird, dann kann man auch besser u. U. notwendige Zwischenschritte oder politische Kompromisse dem Bürger erklären. Wenn die Bürger aber gar nicht verstehen können, was das Ziel

---

<sup>447</sup> Die Diskussion beispielsweise über das Heizungsgesetz hat jedoch gezeigt, dass auch diesem Weg bei der Akzeptanz Grenzen gesetzt sind. **Verbote** sind sicher auf den ersten Blick **intuitiver**. Wenn aber die (kleine) Verständnis-hürde bezügliche der Wirksamkeit, der Effizienz und der größeren individuellen Freiheit über eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Fairness einer vollständigen Klimadividende genommen wird, dann kann sich die **Einschätzung** der **Bürger** auch **schnell fundamental ändern**.

<sup>448</sup> In einigen Studien wurden den Befragten auch Informationen über die Wirkungsweise einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung angeboten. Allerdings wurde dabei die Möglichkeit u. a. der sicheren Einhaltung unserer Emissionsziele über **harte Emissionsobergrenzen** in Emissionshandelssystemen **nicht thematisiert** (s. a. Fußnote 226 zur möglichen positiven Wirkung des Gefühls einer kollektiven Selbstwirksamkeit).

Es ist auch zu vermuten, dass die Zustimmung zu einer vollständigen und pauschalen (ohne soziale Staffelung) Klimadividende stark ansteigen würde, wenn von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen (die hoch ausfallen und auch stark schwanken können) ausgegangen wird:

1. Weil dann klar ist, dass der CO<sub>2</sub>-Preis für die Einhaltung der Ziele sorgt (nicht die Mittelverwendung).
2. Weil dann auch jedem klar wird, dass es ernst wird mit der Einhaltung der CO<sub>2</sub>-Ziele und damit auch die eigene ökonomische Absicherung in den Fokus gerät.
3. Weil dann auch klar ist, dass Geringverdiener effektiv geschützt sein müssen.

<sup>449</sup> S. a. Kapitel „Die (noch) unbekannte Option“, S. 88.

ist bzw. um was es geht, weil niemand mit ihnen darüber im Klartext spricht, dann darf man sich über die Ergebnisse von einigen Akzeptanzstudien nicht wundern.

### **Eine vollständige Klimadividende könnte entscheidend wichtige Minderheiten befrieden**

Die, die sich in Akzeptanzstudien für eine Verwendung der CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen für Klimaschutzmaßnahmen aussprechen oder eine soziale Staffelung fordern, werden wohl nicht auf die Barrikaden gehen, wenn die Einnahmen als Pro-Kopf-Pauschale an die Bürger ausgeschüttet werden. Die Pro-Kopf-Ausschüttung könnte aber einen signifikanten Anteil derer befrieden, die ansonsten gegen hohe CO<sub>2</sub>-Preise auf die Barrikaden gehen werden.

### **Führung in einer Demokratie**

In einer Demokratie reicht es nicht, wenn sich die Politik nur nach Stimmungen und Umfragen richten. Führung in einer Demokratie aus der politischen Mitte heraus bedeutet auch, dass die Politik für das, was für das Gemeinwohl notwendig ist, mit schlüssigen Konzepten um politische Mehrheiten kämpft. Ansonsten kommt das Gemeinwohl über kurz oder lang unter die Räder (was leider allgemein zu beobachten ist). Dies gilt insbesondere dann, wenn die Auswirkungen von Strukturreformen nicht mehr ohne Weiteres mit Wachstum gelindert werden können.

### **Framechange**

Folgend ein paar Stichworte, die wohl den Unterschied machen, ob wirksame CO<sub>2</sub>-Preise mit Klimadividende (KD) funktionieren oder nicht:

- Breite Aufklärungskampagne über die Vorteile einer **wirksamen** CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die positive Wirkung einer **vollständigen** KD für Durchschnittsbürger und Geringverdiener. Dabei aber auch nichts schön reden. Klar kommunizieren, dass die gewaltige Transformation, vor der wir jetzt stehen, neben Chancen auch **Zumutungen** mit sich bringen wird.<sup>450</sup> Klar kommunizieren, dass die notwendigen Zumutungen für die Gesellschaft als Ganzes über wirksame CO<sub>2</sub>-Preise minimiert werden können und über eine vollständige KD fair ausgestaltet sind.<sup>451</sup>
- Folgendes Grundkonzept sollte gut kommunizierbar sein ([s. a.](#) „Neuer Gesellschaftsvertrag CO<sub>2</sub>-Wende“) (Wolfsteiner, 2025e):
  - Wirksame CO<sub>2</sub>-Preise in der Höhe, sodass wir unsere Reduktionsziele kosteneffizient, mit innovativen / individuell passenden Lösungen, technologie- und lebensstiloffen auf jeden Fall einhalten (**Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preise**). Wenn dies verstanden wird, kann dies ein sehr positives Gefühl der **kollektiven Selbstwirksamkeit** auslösen.<sup>452</sup> Wenn die Wirksamkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung von den Bürgern erkannt wird, dann kann dies deren Einstellung zu diesem Instrument und zur KD fundamental ändern.
  - Pro-Kopf-Ausschüttung der **gesamten** Einnahmen, weil am Ende des Tages die Bürger die CO<sub>2</sub>-Bepreisung bezahlen müssen (**dies auch ganz klar kommunizieren**). Mit einer vollständigen KD wird der Durchschnittsbürger durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung an sich jedoch nicht belastet und Geringverdiener/Familien in aller Regel deutlich entlastet. Mit einer vollständigen, sichtbaren und transparenten KD wird ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis vom potenziellen sozialen Sprengstoff zum **sozialen Kitt** in der **Transformation**. Nur bei Ausschüttung der gesamten Einnahmen kann die KD zu einer **breiten Akzeptanz** einer ambitionierten Klimapolitik wesentlich beitragen, auch weil diese dann bis weit in die Mittelschicht hinein wirkt. Nur bei der Ausschüttung der gesamten Einnahmen ist eine soziale Staffelung nicht notwendig, da die KD dann bereits sehr progressiv (zugunsten von Geringverdienen) wirkt. Dies kann bspw. mit dem [www.co2-preis-rechner.de](http://www.co2-preis-rechner.de) der Bürgerlobby Klimaschutz gut nachvollzogen werden.
  - Wirksame CO<sub>2</sub>-Preise und eine vollständige KD ermöglichen es,
    - Eingriffe in individuelle Entscheidung auf das dann noch Notwendige minimiert zu können.
    - dass Unternehmen und Bürger passende individuelle Lösungen finden können (zeitlich, technologisch und beim Lebensstil).
    - Freiheit mit Verantwortung zu verbinden. Jeder übernimmt für seinen CO<sub>2</sub>-Fußabdruck die Verantwortung.
    - Makro- statt Mikrosteuierung. Grundsatz: wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis statt Verbote, Subventionen (Förderungen) und Moralkeule.

---

<sup>450</sup> Bei zu vielen Bürgern bewirkt das **Verschweigen** von **Zumutungen** in der Transformation, dass sie sich von den „Eliten“ belogen fühlen und das Vertrauen in die Politik verlieren. Paradoxerweise wählen diese Bürger dann oft Parteien, die nicht nur nicht die ganze Wahrheit sagen, sondern offensichtlich lügen und Fakten verleugnen. Leider haben zu viele Bürger das Vertrauen in die Institutionen schon so weit verloren, dass sie auf Zumutungen nur noch mit Ablehnung reagieren. Ein anderer Teil der Bürger wird durch das Betonen der Chancen motiviert mitzumachen. Es gehört zu den großen Herausforderungen unserer Zeit so zu kommunizieren, dass eine große Mehrheit sich angeprochen fühlt. These: Eine große Mehrheit der Bürger könnte auf Klartext überraschend positiv reagieren.

<sup>451</sup> Das ist der größte „Nachteil“ des Instruments „CO<sub>2</sub>-Preis“, dass die **Zumutungen** für die Bürger relativ **transparent** sind. Aber auch bei Verboten, wenn sie wirklich zur Einhaltung unserer Emissionsziele führen sollen, würden die Zumutungen spürbarer werden [siehe z. B. Heizungsgesetz; Kapitel „Nach der Verabschiedung des Gebäudeenergiegesetzes (GEG)“]. Ausreichende Subventionen für alle sind am Ende des Tages nicht finanzierbar (Münchhausen-Syndrom) und kommen viel zu oft eher gut situierten Bürgern zugute (siehe Box 25: Sozial ungerechte Förderungen).

<sup>452</sup> S. a. Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Ziele, S. 209.

- Die KD muss als **separate** Überweisung auf den Bankkonten der Bürger **sichtbar** sein. Die Berechnung der Höhe der KD muss **transparent** und nachvollziehbar sein.<sup>453</sup> Monatliche Abschlagszahlungen auf die KD müssen schnell an sich verändernde CO<sub>2</sub>-Preise angepasst werden.

### Resümee

In der letzten Zeit hat sich in der Kommunikation über CO<sub>2</sub>-Preise und auch der Mittelverwendung einiges getan. Auch viele Journalisten bohren jetzt tiefer nach und tragen zur Aufklärung der Bürger bei.<sup>454</sup>

Wir sollten uns bei der Größe der Herausforderung, vor der wir stehen, nicht mit drittbesten Lösungen zufrieden geben, nur weil diese auf den ersten Blick auf mehr Akzeptanz zu stoßen scheinen. Drittbeste Lösungen bedeuten, dass wir erstens mit hoher Wahrscheinlichkeit unsere Klimaziele nicht einhalten und dass wir zweitens unnötigerweise auf Wohlstand verzichten, was erfahrungsgemäß sozial Schwächere als erstes treffen wird und für die Akzeptanz einer ambitionierte Klimapolitik nicht förderlich sein dürfte.<sup>455</sup>

Eine [Umfrage August 2022](#) ergab eine Zustimmung von 77 % für eine Pro-Kopf-Ausschüttung (DIW, 2022). Eine [Umfrage 2024](#) ergab eine Zustimmung von 62 % (Greenpeace/Verian, 2024). Vielleicht sind diese Zeichen dafür, dass die Themen „CO<sub>2</sub>-Bepreisung“ und „Klimadividende“ bzw. „Klimageld“ zunehmend von den Bürgern verstanden werden.

*Box 31: Einordnung Akzeptanzstudien CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Einnahmeverwendung*

<sup>453</sup> S. a. Box 29: Verwaltungstechnische Umsetzung einer Klimadividende und Box 30: Eine vollständige Klimadividende ist möglich.

<sup>454</sup> S. a. unseren Newsticker auf [Facebook](#).

<sup>455</sup> Wichtig ist, dass vor der Einführung von Whatever-it-takes-CO<sub>2</sub>-Preisen klar kommuniziert wird, dass die Transformation an sich mit Zumutungen verbunden sein wird. Geschieht dies nicht vorher, dann werden die Menschen dem CO<sub>2</sub>-Preis die Schuld für Zumutungen geben (Worst Case).

### Paris-kompatible CO<sub>2</sub>-Ziele; gesellschaftlicher Konsens

In diesem Papier wird betont, dass durch harte Emissionsobergrenzen in Emissionshandelssystemen (harte Caps) politisch gesetzte CO<sub>2</sub>-Ziele sicher eingehalten werden können (mit weiteren positiven Nebeneffekten wie Kosten-effizienz, innovative Lösungen und mehr individuelle Freiheit).

Diese Eigenschaft von Emissionshandelsystemen ist besonders bedeutsam, wenn eine breite Mehrheit der Menschen hinter den CO<sub>2</sub>- Zielen steht bzw. die Einhaltung beschlossener CO<sub>2</sub>-Ziele als besonders wichtig erachtet wird.

Damit eine breite Mehrheit hinter CO<sub>2</sub>- Zielen stehen kann,

1. müssen sich diese als angemessener Anteil aus dem global Notwendigen ableiten lassen.
2. muss für die Menschen plausibel sein, dass
  - a. die eigenen Ziele dazu beitragen, dass insbesondere alle großen Emittenten dazu bewegt werden, ebenfalls Paris-kompatible Ziele ([NDCs](#)) vorzulegen.
  - b. wir uns selbst nicht über Gebühr schaden (Stichwort: Internationale Wettbewerbsfähigkeit).<sup>456</sup>

Die Klimabewegung stellt zu Punkt 1 meist eine Pro-Kopf-Verteilung eines [global verbleibenden CO<sub>2</sub>-Budgets](#) in den Raum.<sup>457</sup> Dies führt jedoch zu irrealem Ergebnissen. So müsste die USA bei [Anwendung](#) dieses Schlüssels bereits 2025 CO<sub>2</sub>-neutral sein (vgl. Sargl, et al., 2025b).<sup>458</sup> Auf der anderen Seite lassen sich gut begründbare globale Rahmendaten festlegen, bei denen die bestehenden **Ziele der EU und Deutschlands** durchaus als weitgehend **Paris-kompatibel** bezeichnet werden können (vgl. Sargl, et al., 2025a). Dies sollte offensiv nach innen und nach außen kommuniziert werden. Gerade auch, um einen globalen Diskurs über angemessene Beiträge in Gang zu bringen (siehe Punkt 2.a oben). Der Pariser-Ambitionsmechanismus beruht darauf, dass auf nationaler Ebene die Ziele entschieden werden (NDCs) und man sich öffentlich für diese Ziele dann rechtfertigen muss („[naming and shaming](#)“). Dieser Prozess kann deutlich effektiver werden, wenn eingereichte NDCs transparent vom global Notwendigen abgeleitet wurden.

Die Frage, inwieweit unsere Klimaziele uns im internationalen Wettbewerb schaden (siehe Punkt 2.b oben), ist schwer zu beantworten. Es gibt das Framing, dass Strom aus erneuerbaren Quellen bereits heute auch betriebswirtschaftlich günstiger sei als fossiler Strom. Ob dies tatsächlich schon in der Breite und insbesondere für die Systemkosten gilt, da sind jedoch Zweifel angebracht (siehe Box 20: Dekarbonisierung Stromerzeugung). Noch fraglicher ist dies, wenn fossile Brennstoffe bei anderen Nutzungen ersetzt werden sollen durch EE-Strom, grünen Wasserstoff oder z. B. durch E-Fuels. Das ist oft betriebswirtschaftlich bzw. individuell (noch) deutlich teurer. Es wird daher nichts daran vorbeiführen, bei besonders energieintensiven Prozessen sinnvolle Sonderregelungen zu treffen (siehe die Kapitel „Gefährdung Wettbewerbsfähigkeit und Nullsummenspiel (Carbon Leakage)“ und „Industrielle Prozesse dekarbonisieren“). Auf der anderen Seite werden z. B. in China und wurden unter Biden in den USA<sup>459</sup> Alternativen massiv gefördert, sodass, wenn wir nicht zu einem gewissen Grad mitziehen, wir technologisch den Anschluss verlieren könnten. Das hat aber weniger mit unseren CO<sub>2</sub>- Zielen, sondern mehr mit einer u. U. notwendigen Industriepolitik zu tun (ein sich einlassen auf einen stattfindenden Subventionswettlauf). Wir müssen unsere internationale Wettbewerbsfähigkeit im Auge behalten. Erstens, weil wir sonst die Akzeptanz beim Bürger verlieren und zweitens, weil wir ansonsten kein positives Beispiel für andere geben können.

Die bestehenden Treibhausgasziele der EU und Deutschlands wurden bisher in der öffentlichen Kommunikation nicht vom global Notwendigen abgeleitet und es gab auch keine ausgeprägte gesellschaftliche Debatte über sie, sodass fraglich ist, ob hinter den Zielen eine breite Mehrheit der Bürger steht. Vielleicht ist dies auch ein Grund,

<sup>456</sup> S. a. Box 12: Klimaschutz und internationale Wettbewerbsfähigkeit.

<sup>457</sup> Siehe zu den möglichen Kriterien für die Aufteilung eines [globalen CO<sub>2</sub>-Budgets](#) siehe den entsprechenden Exkurs [in](#) (Sargl, et al., 2025b).

<sup>458</sup> Bei einem [globalen CO<sub>2</sub>-Budget](#), das mit einer Wahrscheinlichkeit von 67% mit der Einhaltung der 1,5°C-Grenze korrespondiert.

<sup>459</sup> Siehe Kapitel „Nach dem Klimapaket der USA (Inflation Reduction Act)“.

warum das sichere Einhalten von CO<sub>2</sub>-Zielen über Emissionshandelssysteme in der öffentlichen Debatte noch keine große Rolle spielt bzw. das Thema sogar gemieden wird.

Auf der anderen Seite kann man fragen, ist eine wirksame Klimapolitik überhaupt möglich, die auch mit Zustimmungen verbunden sein kann, ohne dass eine breite Mehrheit der Menschen hinter den CO<sub>2</sub>-Zielen steht?

Aber es ist sicher zu bedenken, dass der Versuch einer breiten gesellschaftlichen Debatte über CO<sub>2</sub>-Ziele auch Risiken birgt:

1. Kapitulation vor der Herausforderung (siehe Abbildung 15).
2. In Ländern mit relativ geringem Anteil an den derzeitigen globalen Emissionen: Kleinreden der eigenen Verantwortung und sich darauf zurückziehen, dass die großen Emittenten erst einmal handeln sollen; was so natürlich nicht funktionieren wird.

Die folgenden Grafiken verdeutlichen vor welch einer gewaltigen Herausforderung wir stehen:

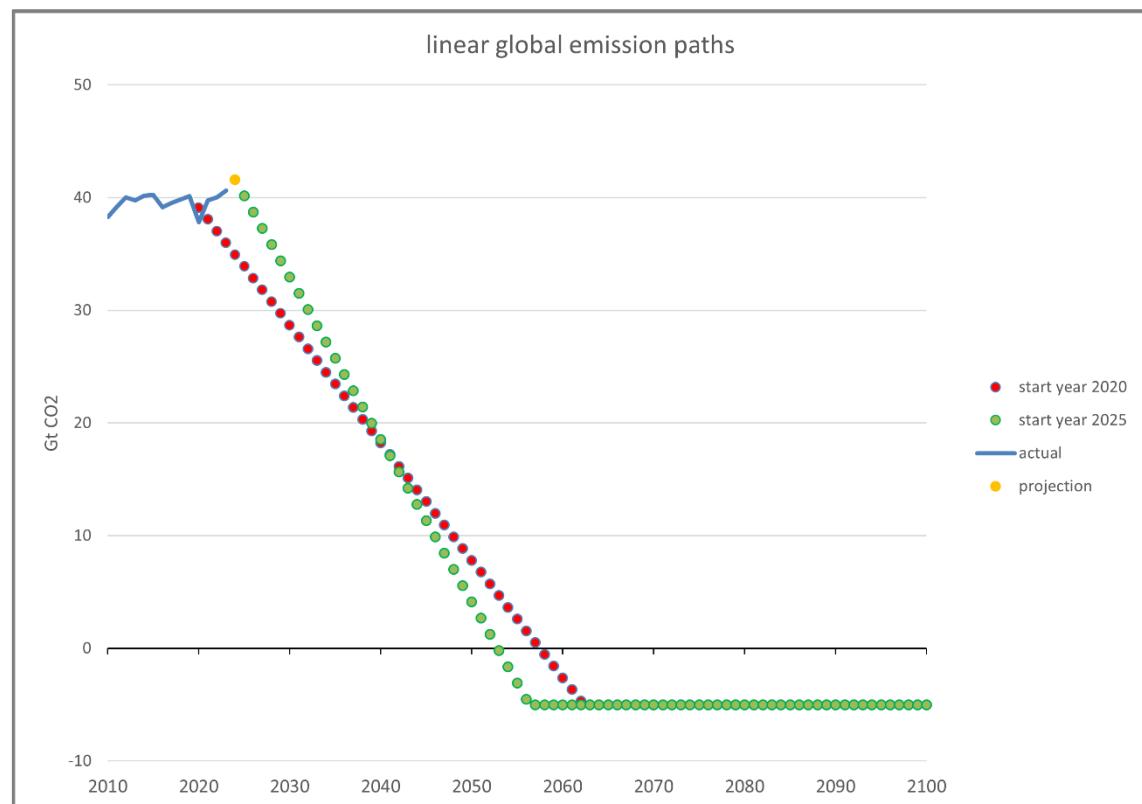


Abbildung 15: Exemplarische Paris-kompatible globale Emissionspfade<sup>460</sup>

Der Unterschied zwischen dem roten und dem grünen Pfad macht deutlich, wie es sich auswirkt, wenn wir nicht ins wirksame Handeln kommen: Wir müssen CO<sub>2</sub>-Neutralität immer früher erreichen und der Overshoot und damit das Risiko, Kipppunkte im Klimasystem zu überschreiten, steigt an.

Web-App hinter Abbildung 15: <https://global-paths.climate-calculator.info>.

<sup>460</sup> Unterlegte Rahmendaten:

- Globales CO<sub>2</sub>-Budget: 550 Gt (korrespondiert mit der Begrenzung der Erderwärmung auf 1,7°C mit einer Wahrscheinlichkeit von 83%).
- Potenzial für Netto-Negativ-Emissionen (Minimum der globalen Emissionen): -5 Gt. Dies führt zu einer zeitweisen Überschreitung des vorgegebenen CO<sub>2</sub>-Budgets. Dieser Overshoot wird bis 2100 durch netto negative Emissionen ausgeglichen.

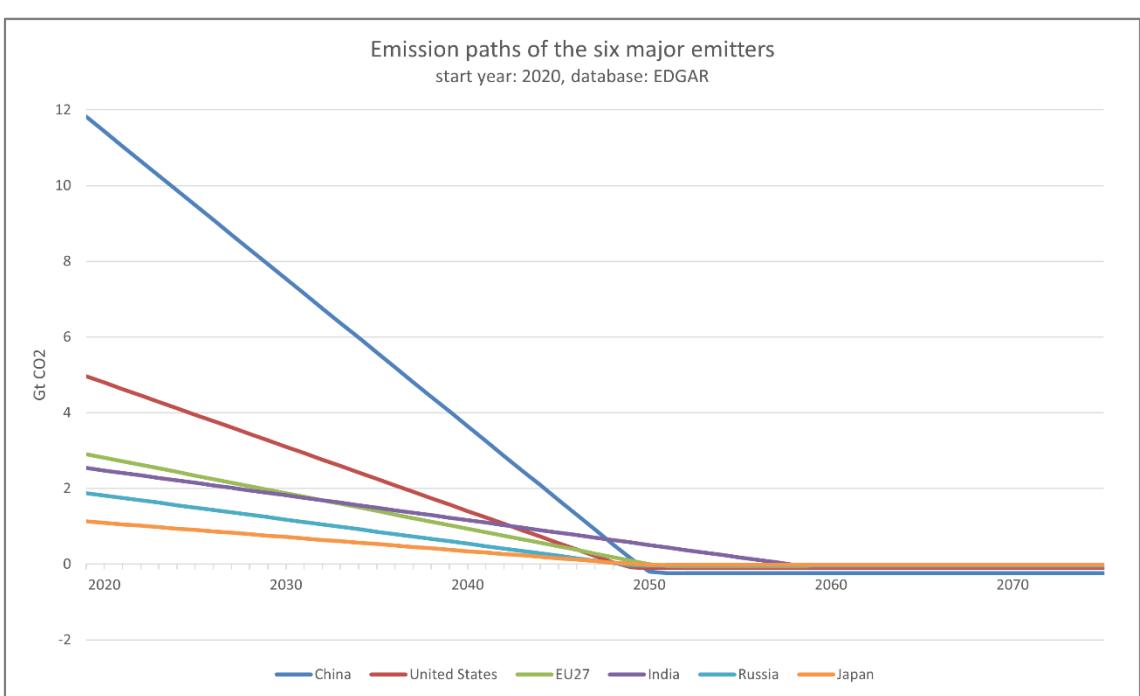


Abbildung 16: Exemplarische Paris-kompatible Emissionspfade sechs größten Emittenten<sup>461</sup>

Web-App hinter Abbildung 16: <http://national-budgets.climate-calculator.info> (hier eine vereinfachte Version: <http://short.national-budgets.climate-calculator.info>).

Box 32: Gesellschaftlicher Konsens zu CO<sub>2</sub>-Zielen wichtig

<sup>461</sup> Unterlegte Rahmendaten:

- Globales CO<sub>2</sub>-Budget: 550 Gt.
- Nationale CO<sub>2</sub>-Budgets: Gewichtung der Bevölkerung mit 15 % bei einem Verteilungsschlüssel für das globale Budget, in den der derzeitige Anteil eines Landes an den globalen Emissionen und an der globalen Bevölkerung in 2019 einfließt.
- Potenzial für Netto-Negativ-Emissionen (Overshoot): -2 % der Emissionen des Landes aufgrund der Nutzung fossiler Brennstoffe und Zementherstellung in 2019 (CO<sub>2</sub>-Emissionen durch Landnutzungsänderungen sind hier nicht enthalten).

### Wir brauchen Negativemissionen (**CDR; Carbon Dioxide Removal**)

Wir brauchen aus zwei Gründen unvermeidlich negative CO<sub>2</sub>-Emissionen (vgl. Smith, et al., 2024):

- (1) Die Pariser-Klimaziele sind ohne massive globale netto negative CO<sub>2</sub>-Emissionen unerreichbar geworden.
- (2) Nicht vermeidbare Restemissionen an Treibhausgasen müssen durch negative CO<sub>2</sub>-Emissionen ausgeglichen werden, um Klimaneutralität erreichen zu können.

Zu (1):

Abbildung 17 zeigt globale Pfade, die alle ein CO<sub>2</sub>-Budget von 650 Gt einhalten. Dieses globale Budget korrespondiert laut IPCC mit einer Wahrscheinlichkeit von 83 % mit einer Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,8°C (vgl. Wolfsteiner, 2025g).

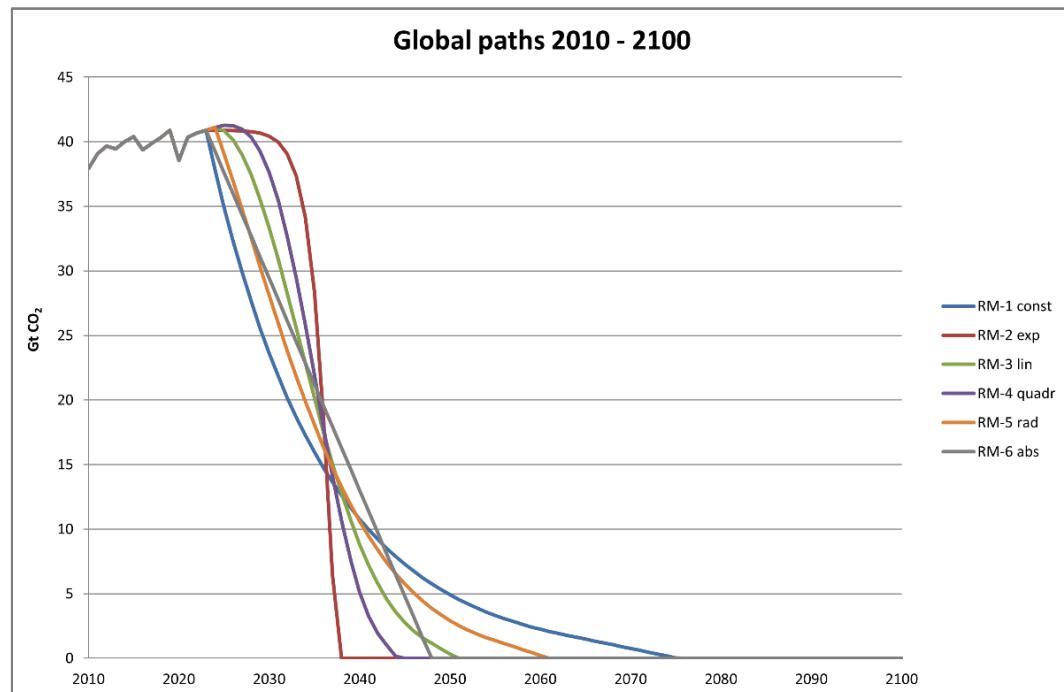


Abbildung 17: Globale Pfade 650 Gt – ohne netto negative Emissionen<sup>462</sup>

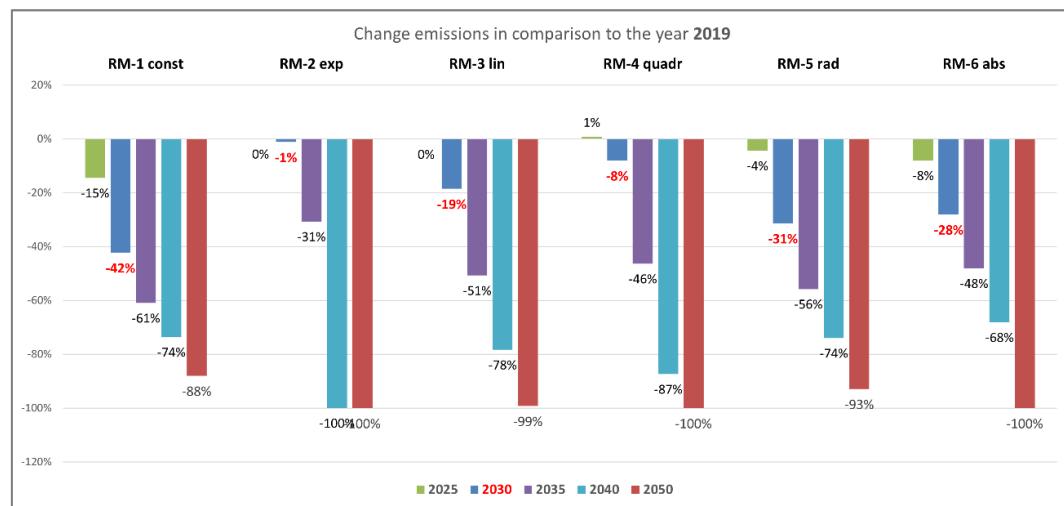


Abbildung 18: Globale Reduktionsziele 650 Gt – ohne netto negative Emissionen

Abbildung 18 zeigt die sich ergebenden notwendigen Reduktionen im Vergleich zum Jahr 2019. Diese sind insbesondere für 2035 mit Ausnahme von RM-2 unerreichbar. Bei RM-2 ist dann das Ziel für 2040 nicht erreichbar.

---

<sup>462</sup> Die Pfade wurden mit [diesem](#) Tool ermittelt: (Wolfsteiner & Wittmann, 2025c). Lineare globale Emissionspfade können auch mit unserer Web-App ermittelt werden: <http://global-paths.climate-calculator.info>. Globale Pfade mit unterschiedlichen Szenariotypen ab 2020 können mit dieser Web-App berechnet werden: <https://paths.climate-calculator.info>.

Unterstellt man exemplarisch als mögliches Maximum für die jährlichen netto negativen Emissionen 9 Gt, ergäben sich folgende Pfade:

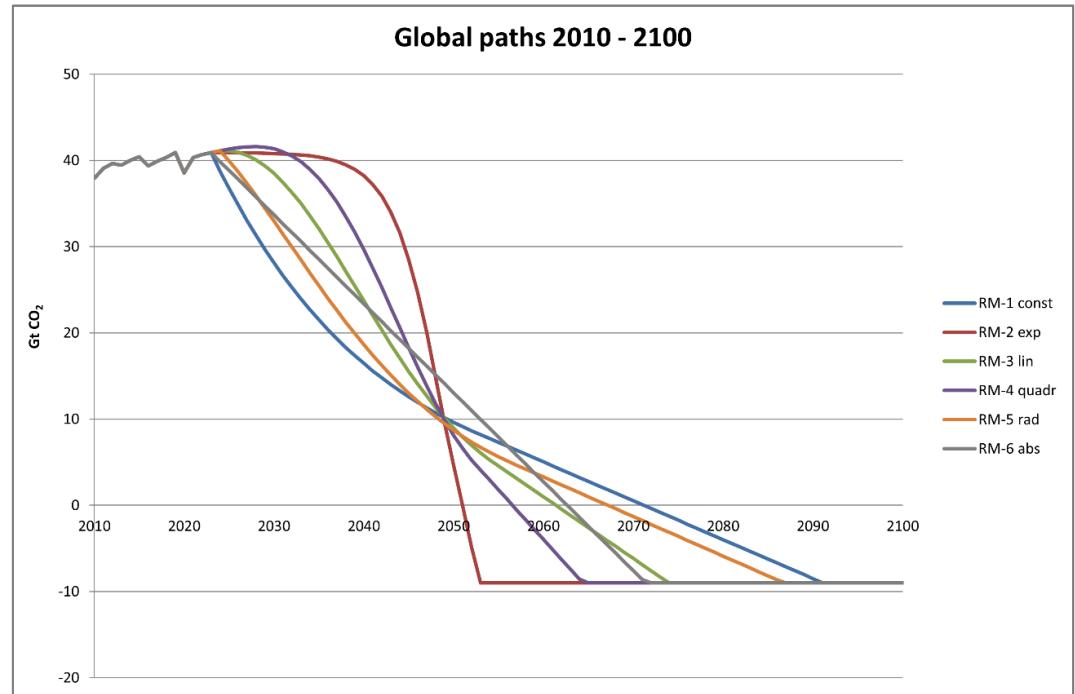


Abbildung 19: Globale Pfade 650 Gt – mit maximal netto negativen Emissionen 9 Gt

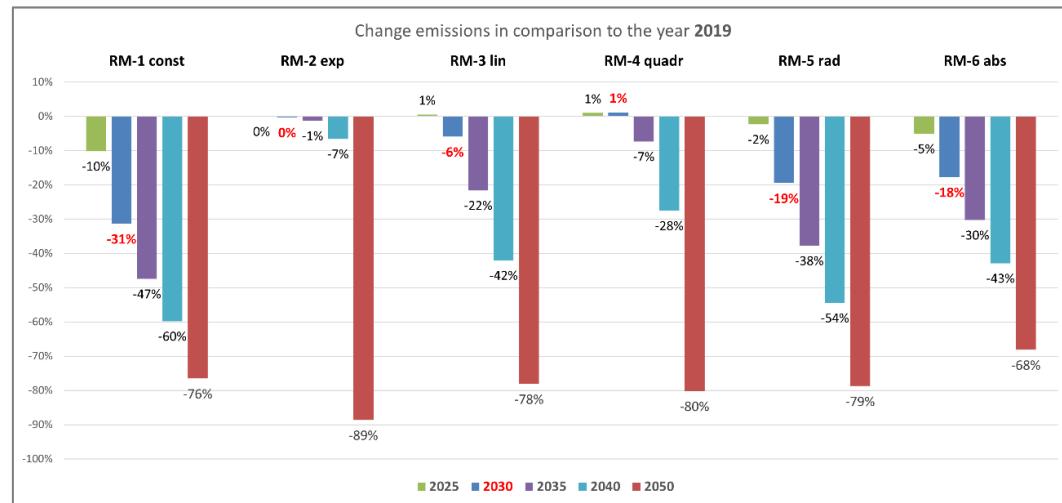


Abbildung 20: Globale Reduktionsziele 650 Gt – maximal netto negative Emissionen 9 Gt

Lässt man RM-2 und RM-4 außen vor, erscheint insbesondere RM-3-lin<sup>463</sup> noch ein realisierbares Szenario zu sein. RM-2 und RM-4 hätten den entscheidenden Nachteil, dass man sich auf eine sehr massive Reduktion der Emissionen nach 2040 verlassen müsste.

Zu (2):

Methan- und Lachgasemissionen aus der Landwirtschaft und CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Zementherstellung werden in einem gewissen Ausmaß verbleiben. Es kann auch weitere Einzelfälle geben, die nicht völlig ohne Treibhausgasemissionen auskommen.

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Zementherstellung und durch die Nutzung von fossilen Brennstoffen lassen sich im Rahmen eines Emissionshandels sehr einfach durch negative CO<sub>2</sub>-Emissionen kompensieren. Die, die verlässlich CO<sub>2</sub> z. B. im Boden verpressen, erhalten entsprechende Zertifikate, die sie dann im Emissionshandel verkaufen können. Dies würde sich aber erst lohnen, wenn der dortige CO<sub>2</sub>-Preis höher liegt als die Kosten der Verpressung.<sup>464</sup>

---

<sup>463</sup> Im [Szenariotyp](#) RM-3-lin werden jährlich steigende Reduktionssätze unterstellt, die auf einer Geraden liegen.

<sup>464</sup> Viele befürchten bei der Zulassung der Möglichkeit der Verpressung von CO<sub>2</sub> im Untergrund ([CCS](#), Carbon Capture and Storage), dass damit die Nutzung fossiler Brennstoffe künstlich verlängert würde. Wenn die Nutzer fossiler Brennstoffe bzw. die Zementhersteller jedoch die vollen Kosten der Verpressung tragen müssen, gibt es hier keine Fehlanreize.

Gefährlich wäre es jedoch, wenn sich der Glaube durchsetzen würde, man brauche jetzt nichts tun, da man ja jetziges Nichtstun durch globale netto negative Emissionen in der fernen Zukunft ausgleichen könnte. Abbildung 19 dürfte deutlich machen, dass dies ein gewaltiger Irrglaube wäre. Auch mit massiven globalen netto negativen Emissionen (deren tatsächliche Realisierbarkeit auch noch in den Sternen steht), müssen wir jetzt sehr schnell die globalen CO<sub>2</sub>-Emissionen senken, wenn die Pariser-Klimaziele in Reichweite bleiben sollen.

Bei der Kompensation der Methan- und Lachgasemissionen aus der Landwirtschaft ist die Sache schwieriger, da die Emissionen der einzelnen Landwirte nur schwer zu bemessen sind.

Auch wie die notwendigen globalen netto negativen CO<sub>2</sub>-Emissionen finanziert und umgesetzt werden sollen, ist noch vollkommen offen.

*Box 33: Wir brauchen Negativemissionen*

## Literaturverzeichnis

- adelphi research gGmbH, 2022. *Akzeptanz und Kommunikation eines CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystems*, -: -.
- Agora Energiewende und Agora Verkehrswende, 2023. *Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel..* [Online]  
Available at: <https://www.agora-energiewende.de/veroeffentlichungen/der-co2-preis-fuer-gebaeude-und-verkehr/>
- Agora Energiewende, 2017. *Neue Preismodelle für Energie*, -: -.
- Agora Energiewende, 2018. *Neue Preismodelle für Energie*, -: -.
- Agora Energiewende, 2020a. *A Clean Industry Package for the EU*, -: -.
- Agora Energiewende, 2020b. *Klimaneutrales Deutschland*, -: -.
- Agora Verkehrswende und Zukunft KlimaSozial, 2025. *Bezahlbare Elektroautos in die Breite bringen. Optionen für ein industrie-, klima- und sozialpolitisch ausgewogenes Förderprogramm für den Privatwagenmarkt in Deutschland.* [Online]  
Available at: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/bezahlbare-elektroautos-in-die-breite-bringen>
- Ampel-Koalition, 2023. *Modernisierungspaket für Klimaschutz und Planungsbeschleunigung.* [Online]  
Available at: [https://klima-retten.info/PDF/ergebnis-koalitionsausschuss-28-märz-2023\\_AW.pdf](https://klima-retten.info/PDF/ergebnis-koalitionsausschuss-28-märz-2023_AW.pdf)
- Berenberg Bank, 2023. *KLIMAPOLITIK: ES GEHT AUCH EINFACHER.* [Online]  
Available at: [https://klima-retten.info/PDF/2023-05-16\\_BERENBERG-MAKRO\\_Trends\\_Klimapolitik.pdf](https://klima-retten.info/PDF/2023-05-16_BERENBERG-MAKRO_Trends_Klimapolitik.pdf)
- BNetzA, 2025. *Festlegungsverfahren zur "Abschmelzung der Entgelte für dezentrale Erzeugung in den Jahren 2026 bis 2028".* [Online]  
Available at: <https://www.bundesnetzagentur.de/1057122>
- Boetius, A. et al., 2021. *Klimaschutz beschleunigen: marktwirtschaftlich, sozial, global.* [Online]  
Available at: <https://www.klima-retten.info/PDF/KlimaschutzpapierFinal.pdf>
- Bundesministerium der Finanzen, 2015. *Das System der öffentlichen Haushalte*, -: -.
- Bundesverband Erneuerbare Energie e.V., 2020. *Vorschlag von Maßnahmen für eine kurzfristige Anpassung des Strommarktdesigns*, -: -.
- Bürgerlobby Klimaschutz (FÖS), 2025. *Verteilungswirkungen eines umfassenden Klimagelds.* [Online]  
Available at: <https://www.ccl-d.org/news/f%C3%BCr-6s-factsheet-vollst%C3%A4ndiges-klimageld/>
- CO<sub>2</sub>-Abgabe-Verein, 2021. *Wie weiter mit dem Europäischen Emissionshandel?.* [Online]  
Available at: <https://co2abgabe.de/wie-weiter-mit-dem-europaeischen-emissionshandel/>
- Connect Energy Economics, 2024. *DIE ORDNUNG DER TRANSFORMATION - VERSORGUNGSSICHERHEIT IM STROMMARKT.* [Online]  
Available at: [https://www.connect-ee.com/wp-content/uploads/2024/07/Connect\\_Ordnung\\_der\\_Transformation\\_2024.pdf](https://www.connect-ee.com/wp-content/uploads/2024/07/Connect_Ordnung_der_Transformation_2024.pdf)
- DEHSt, 2015. *Emissionshandel in Zahlen*, -: -.
- DIW, 2022. *Hohe Zustimmung für Klimageld - vor allem bei Personen mit großen Sorgen um die eigene wirtschaftliche Situation.* [Online]  
Available at:  
[https://www.diw.de/de/diw\\_01.c.856457.de/publikationen/diw\\_aktuell/2022\\_0085/hohe\\_zustimmung\\_fuer\\_klimageld\\_vor\\_allem\\_bei\\_personen\\_mit\\_grossen\\_sorgen\\_um\\_die\\_eigene\\_wirtschaftliche\\_situacion.html](https://www.diw.de/de/diw_01.c.856457.de/publikationen/diw_aktuell/2022_0085/hohe_zustimmung_fuer_klimageld_vor_allem_bei_personen_mit_grossen_sorgen_um_die_eigene_wirtschaftliche_situacion.html)
- DIW, 2024. *CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Klimaprämie zügig einführen, bei höheren Einkommen abschmelzen.* [Online]  
Available at: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.917820.de/24-42-1.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.917820.de/24-42-1.pdf)

- DIW, 2025. *Grundstoffindustrie braucht wirksamen Ausgleich von international unterschiedlichen CO<sub>2</sub>-Kosten*. [Online]  
Available at: [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.941886.de/diw\\_aktuell\\_114.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.941886.de/diw_aktuell_114.pdf)
- DNR/FÖS, 2017. *Energiesteuerreform für Klimaschutz und Energiewende*, -: -.
- DNR, 2022a. *Factsheet: Überarbeitung der Richtlinie zum EU-Emissionshandelsystem*. [Online]  
Available at: <https://www.dnr.de/publikationen/factsheet-ueberarbeitung-der-richtlinie-zum-eu-emissionshandelsystem>
- DNR, 2022b. *Kernforderungen der deutschen Umweltverbände zum EU-Klimapaket „Fit for 55“*, -: -.
- EDGAR, 2023. *European Commission, Joint Research Centre (JRC)/PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. Emission Database for Global Atmospheric Research (EDGAR)*. [Online]  
Available at: <https://edgar.jrc.ec.europa.eu/>
- EPICO KlimaInnovation, 2021. *Der Weg zum klimaneutralen Stromsystem – Aufbruch zu einem marktwirtschaftlichen Erneuerbaren-Zubau in Deutschland*. [Online]  
Available at: <https://epico.org/de/veroeffentlichungen/der-weg-zum-klimaneutralen-stromsystem>
- EPICO Klimainnovation, 2025. *The EU ETS 2 at the Crossroads: Evaluating Reform Options*. [Online]  
Available at: <https://epico.org/de/defending-and-enhancing-eu-ets-2-at-the-crossroads-evaluating-reform-options>
- European Environment Agency, 2020. *EEA greenhouse gas - data viewer*. [Online]  
Available at: <https://www.eea.europa.eu/data-and-maps/data-viewers/greenhouse-gases-viewer>  
[Zugriff am 09 05 2020].
- Expertenrat für Klimafragen, 2022. *Zweijahresgutachten 2022 - Gutachten zur Entwicklung der Treibhausgasemissionen, Trends der Jahresemissionsmengen und zur Wirksamkeit von Maßnahmen*. [Online]  
Available at: <https://www.expernenrat-klima.de/publikationen/>
- Expertenrat für Klimafragen, 2023. *Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023..* [Online]  
Available at: [https://expernenrat-klima.de/content/uploads/2023/08/ERK2023\\_Stellungnahme-zum-Entwurf-des-Klimaschutzprogramms-2023.pdf](https://expernenrat-klima.de/content/uploads/2023/08/ERK2023_Stellungnahme-zum-Entwurf-des-Klimaschutzprogramms-2023.pdf)
- Expertenrat für Klimafragen, 2024. *Gutachten zur Prüfung der Treibhausgas Projektionsdaten 2024 - Sondergutachten gemäß § 12 Abs. 4 Bundes*. [Online]  
Available at: <https://expernenrat-klima.de/>
- FÖS, 2014. *Umsetzung eines CO<sub>2</sub>-Mindestpreises in Deutschland*, -: -.
- FÖS, 2016. *Straßenverkehr im Emissionshandel – Ohne Nutzen für den Klimaschutz*, -: -.
- Frauenhofer ISE, 2024. *Stromgestehungskosten erneuerbarer Energien*. [Online]  
Available at: <https://www.ise.fraunhofer.de/de/veroeffentlichungen/studien/studie-stromgestehungskosten-erneuerbare-energien.html>
- German Zero, 2021. *Magazin: #GutesKlima - Unser Fahrplan für ein klimaneutrales Deutschland*, -: -.
- Germanwatch, 2021. *Das Fit-for-55-Paket: Startpunkt für die Umsetzung des EU-Klimaziels 2030*, -: -.
- Germanwatch, 2023. *Bewertung des Diskussionspapiers aus der FDP zur Reform der deutschen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und zu den Klimasektorzielen*. [Online]  
Available at: <https://www.germanwatch.org/de/88033>
- Greenpeace/DIW, 2021. *Grenzen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung - Dekarbonisierungsmaßnahmen jenseits eines CO<sub>2</sub>-Preises*, -: -.
- Greenpeace/FÖS, 2021. *Zehn klimaschädliche Subventionen sozial gerecht abbauen – ein Zeitplan*, -: -.
- Greenpeace/FÖS, 2024. *Klimageld schafft Ausgleich - Effekte von CO<sub>2</sub>-Preisen und Entlastungswirkung eines umfassenden Klimagelds*. [Online]  
Available at: <https://www.greenpeace.de/klimaschutz/finanzwende/studie-klimageld-schafft-ausgleich>

- Greenpeace/Verian, 2024. *Umfrage zur Einführung des Klimagelds und einer ökologischen Vermögenssteuer*. [Online]  
Available at: <https://www.greenpeace.de/publikationen/meinungsumfrage-klimageld-oekologische-vermoegenssteuer>
- Grimm, V. & Ockenfels, A., 2024. *Wie der Strommarkt noch zu retten ist*. [Online]  
Available at: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/ist-der-strommarkt-noch-zu-retten-110033889.html>
- Gründinger, W. et al., 2021. *CO2-Bepreisung und soziale Ungleichheit in Deutschland*. [Online]  
Available at: <https://zenodo.org/record/5446167>
- Hacker, J., 2021. *Preisspekulationen im EU-ETS beenden*. [Online]  
Available at: <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/preisspekulationen-im-eu-ets-beenden>
- IMK, 2023. *Verteilungswirkung der CO2-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf Klimageld*. [Online]  
Available at: [https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync\\_id=HBS-008757](https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008757)
- IMK, 2024. *CO2-BEPREISUNG: AKZEPTANZ UND KOSTENWAHRNEHMUNG NACH DER PREISERHÖHUNG 2024*. [Online]  
Available at: <https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?produkt=HBS-008928>
- Klenert, D., Schwerhoff, G., Edenhofer, O. & Mattauch, L., 2016. Environmental Taxation, Inequality and Engel's Law: The Double Dividend of Redistribution. *Environmental and Resource Economics*.
- KlimaUnion/con|energy consult, 2025. *Ökonomische Analyse der technologischen Optionen zur Besicherung der Stromversorgung in Zeiten der Dunkelflauten in Deutschland bis 2038*. [Online]  
Available at: [https://drive.google.com/file/d/1DxIIznowml8IO4pL9sGwVR\\_vMXAJ4GOj/view](https://drive.google.com/file/d/1DxIIznowml8IO4pL9sGwVR_vMXAJ4GOj/view)
- Köhler, L. & Vogel, J., 2023. *Reform des BEHG zur sicheren Einhaltung der deutschen Klimaschutzverpflichtungen*. [Online]  
Available at: <https://www.fdp.de/klimaziele-durch-emissionshandel-garantiert-erreichen>
- Kopernikus-Projekt Ariadne Potsdam-Institut für Klimafolgenforschung (PIK), 2020. *Wegmarken für das EU-Klimaziel 2030 - Versteckte Risiken und Chancen der Szenarien der EU-Kommission für den Pfad zur Klimaneutralität*, -: -.
- Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022. *Entlastung der Haushalte von der CO2-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage*. [Online]  
Available at: <https://ariadneprojekt.de/news/wie-ein-klimageld-einfach-und-spuerbar-bei-den-menschen-ankommen-kann/>
- Lersch, A. & Sven, R., 2025. *Klimapolitik mit marktwirtschaftlichen Instrumenten Instrumenten - Zur Weiterentwicklung des Emissionshandels*. Wiesbaden: Springer Gabler.
- Luczak, A., 2020. *Deutschlands Energiewende - Fakten, Mythen und Irrsinn*. --: Springer.
- MCC, 2021. *CO2-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit*. [Online]  
Available at: <https://www.mcc-berlin.net/politik-dialog/co2-preis.html>
- MCC, 2023. *CO2-Bepreisung zur Erreichung der Klimaneutralität im Verkehrs- und Gebäudesektor: Investitionsanreize und Verteilungswirkungen*. [Online]  
Available at: [https://www.mcc-berlin.net/forschung/publikationen/publikationen-detail/article/co2-bepreisung-zur-erreichung-der-klimaneutralitaet-im-verkehrs-und-gebaedesektor-investitionsanreize-und-verteilungswirkungen.html](https://www.mcc-berlin.net/forschung/publikationen/publikationen-detail/article/co2-bepreisung-zur-erreichung-der-klimaneutralitaet-im-verkehrs-und-gebaudesektor-investitionsanreize-und-verteilungswirkungen.html)
- McGlade, C. & Ekins, P., 2015. The geographical distribution of fossil fuels unused when limiting global warming to 2 °C. *nature*, 07 01.
- Mildenberger, M., Lachapelle, E., Harrison, K. & Stadelmann-Steffen, I., 2022. Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing. *Nat. Clim. Chang.*
- Ockenfels, A. & Edenhofer, O., 2021. *Für wirksamen Klimaschutz braucht es den CO2-Preis*. [Online]  
Available at: [https://www.klima-retten.info/PDF/Ockenfels\\_Edenhofer\\_FAZ.pdf](https://www.klima-retten.info/PDF/Ockenfels_Edenhofer_FAZ.pdf)

Pahle, M., 2021. Spekulation, Höchstpreise und Regulatorik im ETS – eine Analyse. *Tagesspiegel Background*, 23 3.

Pahle, M., 2024. *Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Umbruch - Was ist vom ETS2 zu erwarten, was kann ein Klimageld leisten?*. [Online]

Available at: <https://www.fes.de/progressive-wirtschaftspolitik-fuer-europa/artikelseite-progressive-wirtschaftspolitik/fes-impuls-die-co2-bepreisung-im-umbruch>

Pahle, M. et al., 2022. *Eckpunkte und no-regret Maßnahmen für die Weiterentwicklung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung*. [Online]

Available at: [https://www.kopernikus-projekte.de/lw\\_resource/datapool/systemfiles/cbox/1951/live/lw\\_datei/ariadne-hintergrund\\_weiterentwicklungco2-bepreisung\\_februar2022.pdf](https://www.kopernikus-projekte.de/lw_resource/datapool/systemfiles/cbox/1951/live/lw_datei/ariadne-hintergrund_weiterentwicklungco2-bepreisung_februar2022.pdf)

Präsident des Bundesverfassungsgerichts, 2023. *Festrede beim Festakt zum Tag der Deutschen Einheit*. [Online].

Quemin, S. & Pahle, M., 2021. *Financials threaten to undermine the functioning of emissions markets*. [Online]

Available at: <https://ssrn.com/abstract=3985079>

Sachverständigenrat für Verbraucherfragen, 2022. *Eine faire CO<sub>2</sub>-Bepreisung macht es Verbraucher\*innen leicht, sich klimafreundlich zu entscheiden*. [Online]

Available at: <https://www.svr-verbraucherfragen.de/2022/07/04/srvv-veroeffentlicht-policy-brief-zu-akzeptanz-und-fairer-ausgestaltung-der-co2-bepreisung/>

Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, 2019. *Verteilungswirkung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Deutschland*. [Online]

Available at: [https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier\\_08\\_2019.pdf](https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/fileadmin/dateiablage/Arbeitspapiere/Arbeitspapier_08_2019.pdf)

Sargl, M., Wiegand, D., Wittmann, G. & Wolfsteiner, A., 2021. Berechnung Paris-kompatibler Emissionsziele für die sechs größten Emittenten mit dem ESPM. *Zeitschrift für Umweltpolitik & Umweltrecht*, Issue 3/2021, pp. 269 - 286.

Sargl, M., Wiegand, D., Wittmann, G. & Wolfsteiner, A., 2025a. *Berechnung Paris-kompatibler Emissionspfade mit dem ESPM am Beispiel Deutschlands und der EU*. [Online]

Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5678717>

Sargl, M., Wiegand, D., Wittmann, G. & Wolfsteiner, A., 2025b. *Calculation of Paris-compatible emission targets for the six largest emitters with the ESPM*. [Online]

Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4764408>

Sargl, M., Wolfsteiner, A. & Wittmann, G., 2016. The Regensburg Model: reference values for the (I)NDCs based on converging per capita emissions. *Climate Policy*, pp. 1-14.

Schrader, C., 2020. *CO<sub>2</sub>-Emissionshandel behindert freiwilligen Klimaschutz*. [Online]

Available at: <https://www.riffreporter.de/klimasocial/schrader-wirtschaft-serie-moral-co2-abgabe/#Experiment>

[Zugriff am 18 07 2020].

Smith, S. M. et al., 2024. *The State of Carbon Dioxide Removal 2024 - 2nd Edition*. [Online]

Available at: <https://www.stateofcdr.org/>

SRU, 2023. *Politik in der Pflicht: Umweltfreundliches Verhalten erleichtern*. [Online]

Available at:

[https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02\\_Sondergutachten/2020\\_2024/2023\\_05 SG\\_Umweltfreundliches\\_Verhalten.html](https://www.umweltrat.de/SharedDocs/Downloads/DE/02_Sondergutachten/2020_2024/2023_05 SG_Umweltfreundliches_Verhalten.html)

Stöcker, C., 2025. *Die Deutschen haben keineswegs die Nase voll vom Klimaschutz - Forschung gegen gefühlte Wahrheit*. [Online]

Available at: <https://www.spiegel.de/wissenschaft/mensch/klimaschutz-ist-populaerer-als-gedacht-was-die-studienlage-besagt-kolumne-a-213a074f-2a74-424f-8de5-29ee546ac3b6>

Swiss Federal Office of Energy, 2016. *Social Cushioning of Energy Price Increases and Public Acceptability*. [Online]

Available at: <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:85876>

Tagesspiegel Background, 2023. *Gedrückte CO<sub>2</sub>-Preise im ETS2*. [Online]

Available at: <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/gedrueckte-co2-preise-im-ets2>

Tagesspiegel Background, 2024. *Absicherungspflicht laut Studie besser als Kapazitätsmärkte*. [Online]

Available at: <https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/absicherungspflicht-laut-studie-besser-als-kapazitaetsmaerkte>

Tagesspiegel Background, 2025a. *EU-Kommission will Preispuffer im ETS2 aufpolstern*. [Online]

Available at: <https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/eu-kommission-will-preispuffer-im-ets2-aufpolstern>

Tagesspiegel Background, 2025b. *EU-Kommission will Strompreiskompensation für mehr Branchen ermöglichen*. [Online]

Available at: <https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/eu-kommission-will-strompreiskompensation-fuer-mehr-branchen-ermoeglichen>

Tagesspiegel Background, 2025c. *Speicher statt Subventionen: Warum Gaskraftwerke nicht die einzige Lösung sein dürfen*. [Online]

Available at: <https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/speicher-statt-subventionen-warum-gaskraftwerke-nicht-die-einzige-loesung-sein-duerfen>

UBA/FÖS, 2018. *Alternative Finanzierungsoptionen für erneuerbare Energien im Kontext des Klimaschutzes und ihrer zunehmenden Bedeutung über den Stromsektor hinaus*, -: -.

UBA, 2014. *Ausweitung des Emissionshandels auf Kleinemittenten im Gebäude- und Verkehrssektor*, -: -.

UBA, 2016. *CO<sub>2</sub>-Emissionsfaktoren für fossile Brennstoffe*, -: -.

UBA, 2017a. *Entwicklung der spezifischen Kohlendioxid-Emissionen des deutschen Strommix in den Jahren 1990 bis 2015*, -: -.

UBA, 2017b. *Klimaschutz im Stromsektor 2030 – Vergleich von Instrumenten zur Emissionsminderung*, -: -.

UBA, 2020. *Methodenkonvention 3.1 zur Ermittlung von Umweltkosten - Kostensätze - Stand 12/2020*, -: -.

UBA, 2022. *CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten*. [Online]  
Available at: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/co2-bepreisung-im-verkehrsgebäudebereich>

UBA, 2024. *Supply and demand in the ETS 2*. [Online]

Available at: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/supply-demand-in-the-ets-2>

Urban, H., 2021. *Speicher im Netz - und Ihre Rolle im Störfall*. [Online]

Available at: [https://www.smart-power.net/downloads/netzprobleme-januar-2021\\_zusammenfassung.pdf](https://www.smart-power.net/downloads/netzprobleme-januar-2021_zusammenfassung.pdf)

Weber, I. M., Thie, J.-E., Jauregui, J. L. & Teixeira, L., 2024. *Carbon Prices and Inflation in a World of Shocks - Systemically significant prices and industrial policy targeting in Germany*. [Online]

Available at: <https://doi.org/10.11586/2024092>

Wiegand, D. et al., 2021. Berechnung Paris-kompatibler Emissionspfade mit dem ESP-Modell am Beispiel der EU. *Wirtschaftsdienst*, 2, pp. 127 - 133.

Wolfsteiner, A., 2022. *Klimacheck Wahlprogramme BTW 2021 und Ampel-Koalitionsvertrag*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6024431>

Wolfsteiner, A., 2025a. *Ableitung eines impliziten CO<sub>2</sub>-Budgets für Deutschland aus dem Klimaschutzgesetz*. [Online]

Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6535174>

Wolfsteiner, A., 2025b. *Bedarfsgerechtes Kreditprogramm zu energetischen Gebäudesanierung selbstgenutzten Wohneigentums*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.11348990>

Wolfsteiner, A., 2025c. *Klimacheck: Wahlprogramme Bundestagswahl 2025*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.14499505>

Wolfsteiner, A., 2025d. *Klimapolitik-Kommunikations-Katastrophe*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4568056>

Wolfsteiner, A., 2025e. *Neuer Gesellschaftsvertrag CO2-Wende*. [Online]  
Available at: <https://gesellschaftsvertrag-co2-wende.klima-retten.info>

Wolfsteiner, A., 2025f. *Umsetzung Klimageld*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.6614788>

Wolfsteiner, A., 2025g. *What does the IPCC say about the remaining CO2 budgets?*. [Online]  
Available at: <http://ipcc-co2-budgets.climate-calculator.info>

Wolfsteiner, A. & Wittmann, G., 2011. *Nur der Egoismus kann das Klima noch retten*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5501774>

Wolfsteiner, A. & Wittmann, G., 2024. *Wirksamer CO2-Preis plus vollständige Klimadividende: Der smarte Weg zur Klimarettung*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.7488947>

Wolfsteiner, A. & Wittmann, G., 2025a. *Tool for the Calculation of Emission Paths with the RM Scenario Types*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4568839>

Wolfsteiner, A. & Wittmann, G., 2025b. *Tool for the Calculation of Paris-compatible Emission Paths with the ESPM*. [Online]  
Available at: <https://doi.org/10.5281/zenodo.4580310>

Wolfsteiner, A. & Wittmann, G., 2025c. *Tool for the Calculation of Paris-compatible Global Emission Paths with the RM Scenario Types*. [Online]  
Available at: <https://zenodo.org/doi/10.5281/zenodo.4584562>

WWF, 2021. *Fit for 2030: Optimising EU ETS Revenues for People and Climate*, -: -.

Zukunft KlimaSozial, 2024. *Eine sozial gerechte und klimaneutrale Zukunft sichern - 11 Thesen für eine Klimasozialpolitik*. [Online]  
Available at: <https://zukunft-klimasozial.de>

Zukunft KlimaSozial, 2025a. *Beispiele für klimasoziale Maßnahmen in Europa*. [Online]  
Available at: <https://zukunft-klimasozial.de/klimasozial-kompakt-beispiele-fuer-klimasoziale-massnahmen-in-europa/>  
[Zugriff am 24 02 2025].

Zukunft KlimaSozial, 2025b. *Gezielte Förderung nach Einkommen*. [Online]  
Available at: [https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2025/04/KlimaSozialKompakt\\_Einkommensgestaffelte-Foerderung.pdf](https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2025/04/KlimaSozialKompakt_Einkommensgestaffelte-Foerderung.pdf)  
[Zugriff am 08 05 2025].

## Index

Automobilindustrie Mythen .....	167
Bauernproteste.....	117
BEHG (Brennstoffemissionshandelsgesetz).....	105
BEV (Battery Electric Vehicle) .....	168
Border Adjustment .....	69, 85, 161
BVerfG-Urteil KTF .....	116
Carbon Contracts-for-Difference.....	84
Carbon Leakage.....	22, 42, 69, 83, 85, 96, 112, 127, 143, 159, 161, 193, 204
CBAM (Carbon Border Adjustment Mechanism).....	70
CDR (Carbon Dioxide Removal) .....	207
CO <sub>2</sub> -Abgabe .....	49, 58, 135
CO <sub>2</sub> -Abgabe (Def.).....	30
CO <sub>2</sub> -Emissionen (Arten) .....	79
CO <sub>2</sub> -Emissionen (Wege der Senkung) .....	80
CO <sub>2</sub> -Kompensation .....	29
CO <sub>2</sub> -Steuer (Def.).....	30
CO <sub>2</sub> -Steuer (Grundgesetzänderung notwendig?) .....	30
CO <sub>2</sub> -Ziele (Paris-kompatibel).....	204
Deutschland (Anteil an globalen Emissionen) .....	71
Deutschlandticket .....	75, 186
Doppelte Dividende.....	57, 129
Downstream Goods .....	70, 160
Durchsetzungsmechanismus .....	85
EEG .....	25, 33, 35, 59, 80, 106, 172, 175, 186
EEG-Differenzkosten .....	59, 61, 175
Effektivität.....	18
Effort Sharing Regulation .....	47, 95, 154
E-Fuels .....	82, 168
Emissionshandel.....	33, 83
Emissionshandel (Ausweitung).....	29, 37, 79, 85, 106, 153
Emissionshandel (Def.) .....	29
Emissionshandel (EU-ETS 1) .....	33, 106
Emissionshandel (EU-ETS 2) .....	35, 97
Emissionshandel (EU-ETS Def.) .....	33
Emissionshandel (EU-ETS Reform 2019) .....	34
Emissionshandel (Gefahr Spekulationsblasen) .....	44
Emissionshandel (Kohleausstieg).....	106
Emissionshandel (Mindestpreis) .....	34
Emissionshandel (nEHS, BEHG) .....	46, 95, 105
Energy-Only-Market .....	172
Entfernungspauschale.....	74
EU-Lastenteilung .....	47, 48, 67, 109, 154
Externe Effekte .....	17, 132, 136
Externe Kosten .....	136
Flottengrenzwerte .....	166
Fridays-for-Future (Weiterentwicklung CO <sub>2</sub> -Preis-Forderung) .....	88
Gebäudeenergiegesetz .....	39, 89, 115, 120, 145, 186, 202
GEG .....	39, 89, 115, 120, 145, 169, 186, 202
Gelbwesten .....	71
Gesellschaftsvertrag CO <sub>2</sub> -Wende .....	148
Grandfathering .....	29
Grenzvermeidungskosten .....	40

Heizungsgesetz.....	114, 115, 169
Homo oeconomicus.....	134
Individuell rational .....	17
Industriepolitik .....	125
Industriestrompreis.....	183
Inflation durch CO <sub>2</sub> -Preise .....	144
Inflation Reduction Act .....	124, 170, 187, 204
Kapazitätsmarkt.....	178
Kapazitätsmechanismus .....	172
Klima- und Transformationsfonds (KTF) .....	64, 116
Klimaclub .....	69, 125, 161
Klimadividende .....	21, 28, 79, 85, 89, 94, 105, 163
Klimadividende (Akzeptanzstudien).....	199
Klimadividende (Alternativen).....	57
Klimadividende (Def.).....	28, 36, 49, 96, 102, 159, 187
Klimadividende (Umsetzung) .....	196
Klimageld.....	49
Klimasozialfonds.....	97
Klimaverträge.....	70, 161
Kohleausstieg .....	106
Kollektive Selbstwirksamkeit.....	91, 201
Kosteneffizienz.....	19, 26, 27, 40
Kraftwerksstrategie .....	172
Leitmärkte .....	70
Level-Playing-Field.....	10, 84, 161, 174
Lock-in-Effekt.....	40, 84, 138, 140, 163, 165
Lock-in-Effekt (sozialer, fossiler) .....	66, 73, 76, 121, 193
Markt .....	132
Marktstabilitätsreserve .....	34
Mikro- und Nanokunststoffe .....	31
Mindestpreis (national).....	47, 95
Mobilitätsgeld.....	74
Mobilitätsprämie .....	75
Modernisierungsumlage .....	163
Nationale Ziele vs. EU-Ziele.....	154
NDCs.....	35
Negativemissionen .....	207
nEHS (nationaler Emissionshandel).....	105
Netzentgelte (Entsolidarisierung).....	81
Neuer Gesellschaftsvertrag CO <sub>2</sub> -Wende .....	11
Nutzer-Eigentümer-Dilemma .....	163
Ordnungsrecht .....	14
Paradigmenwechsel .....	13
Pendlerpauschale .....	74
Pkw-Maut .....	60, 76, 189, 192
Reboundeffekt .....	22
Redispatchkosten.....	185
Residuallast .....	178
Resource Shuffling .....	70, 160
Schuldenbremse .....	190
Sektorkopplung .....	59, 174
Sektorziele .....	174
Smart-Meter-Rollout .....	179
Social Leasing .....	74
Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität .....	190
Soziales Dilemma.....	17

---

Staatsknefe – wo brauchen wir sie?.....	187
Standard-Preis-Ansatz.....	136
Technologieoffenheit.....	20, 27, 82, 83
Verantwortungsdiffusion .....	167, 174
Verbrenner-Aus .....	168
Vermeidungskosten .....	40, 136
Vermiedene Netzentgelte.....	81, 178
Wasserbetteffekt .....	34, 106, 129, 135, 154
Wasserbetteffekt (solidarischer) .....	47, 129, 155
Wegekosten .....	60
Wohngeld.....	76
Zeitenwende .....	13