



Impulspapier

Finanzierung von Klimaschutz und Transformation

Nach dem Urteil des BVerfG, November 2023

Hintergrund

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) vom 15.11.2023 ist eine Bestätigung und ein eindeutiger Auftrag: Die Finanzierung von Maßnahmen zur Erreichung der Klimaziele in Deutschland ist weder ausreichend noch robust und belastbar aufgestellt. Das muss sich schnellstens ändern. Bereits vor dem Urteil bestand kein Plan der Bundesregierung zur Finanzierung der Klimaschutzziele bis 2030 und sowohl das Klimaschutzprogramm 2023 der Bundesregierung sowie der Klima- und Transformationsfonds (KTF) wiesen Lücken auf.

Das Klimaschutzprogramm der Bundesregierung lässt – bei konsequenter Umsetzung – im Jahr 2030 noch immer eine immense Klimaschutzlücke von rund 200 Millionen Tonnen CO₂-Äquivalenten offen. Der Expertenrat für Klimafragen urteilte in seiner Stellungnahme zum Entwurf, es fehle ein in sich schlüssiges, konsistentes Gesamtkonzept und eine Abschätzung zu ökonomischen, sozialen und weiteren ökologischen Folgewirkungen. Das Programm bleibt damit hinter dem gesetzlichen Anspruch zurück und wurde dennoch von der Bundesregierung ohne Änderungen beschlossen. Ohne eindeutige Verknüpfung zum Klimaschutzprogramm wurde auch der Finanzplan des Klima- und Transformationsfonds bis 2027 beschlossen. Auch hier klafft eine Lücke - zwischen Finanzierungsplan und durchschnittlichem Bedarf zur Erreichung der Klimaziele bis 2030. Während diese Lücke 2020 noch ca. 41,7 Milliarden EUR betrug, wäre der durchschnittliche jährliche Finanzbedarf zur Erreichung des Klimaziels 2030 im Jahr 2024 und 2025 in etwa gedeckt gewesen, bevor die Lücke in den Folgejahren wieder anwächst.¹ Die verfassungsmäßige Schuldenbremse, die nun durch das Bundesverfassungsgericht bestätigt wurde, reißt die Finanzierungslücke mit sofortiger Wirkung wieder auf, wenn keine Gegenmaßnahmen unternommen werden.

Die Schuldenbremse führt auch dazu, dass die Zweckbestimmung des KTF immer weiter ausgereizt wurde. Zunehmend verschob die Bundesregierung Ausgaben vom regulären Haushalt in den KTF. Dabei braucht es das Gegenteil: ein Klima-Mainstreaming des Bundeshaushalts sowie von Steuern, Abgaben und Subventionen. Dazu gehört der sofortige Ab- und Umbau aller klima- und umweltschädlichen Subventionen und Wirkungen im Steuersystem und ein Klima- und Naturcheck öffentlicher Ausgaben: Umwelt- und Klimaziele sollten im Bundeshaushalt und für Sondervermögen strukturell und steuerungsrelevant verankert werden, sodass Ausgaben auf ihre Umwelt- und Klimaauswirkungen und auf ihre Kompatibilität mit den planetaren Grenzen hin geprüft werden, bevor sie getätigt werden. Das betrifft bereits einen der größten Posten im KTF: die Förderung im Gebäudebereich. Hier werden auch Wasserstoff- und Holzheizungen gefördert, was einerseits echten Klimaschutz auf die lange Bank schiebt und andererseits Biodiversität gefährdet. Außerdem müssen Förderprogramme sozial gestaffelt und im Sinne des sparsamen



Mitteleinsatzes und sozialer Gerechtigkeit nicht „mit der Gießkanne ausgeschüttet“ werden.ⁱⁱ Gleichzeitig müssen Förderprogramme bei fortlaufender Wirkungsprüfung ausreichend langfristig geplant, aufgestellt und kommuniziert werden, um Planungssicherheit bei Unternehmen und Bürger:innen zu schaffen.

Gerade im KTF nun einen Rotstift anzusetzen und wichtige Ausgaben, wie die perspektivische Finanzierung des Klimagelds, der EEG-Altlasten sowie die Gebädeförderung gegeneinander auszuspielen, würde den Blick im Klein-Klein halten und wäre nicht zielführend. Zur Erreichung der Klimaziele braucht es in der Dekade von 2020 bis 2030 pro Jahr allein ca. 51 Mrd. EUR pro Jahr an öffentlicher Finanzierung, hinzu kommen notwendige Ausgaben auf kommunaler und Länderebene. Die zusätzlich maßgeblich auszubauende Aktivierung privaten Kapitals muss als weiterer zentraler Leitgedanke in der Aufstellung der Finanzierung verankert werden.

Was aus finanzieller Perspektive zur Erreichung der Klimaziele nun unerlässlich ist, ist eine gesamtwirtschaftliche Modellierung, aus der sich, basierend auf den Szenarien des Projektionsberichts 2023, der tatsächliche Investitions- und Finanzierungsbedarf und die daraus resultierenden gesamtwirtschaftlichen Effekte ableiten lassen. Darauf aufbauend sollte die Bundesregierung in Abstimmung mit den Ländern eine Finanzierungsstrategie und -planung für Klimaschutz bis 2030 aufstellen. In der Umsetzung ist ein Bundeshaushalt, samt Sondervermögen, notwendig, der klar an planetaren Grenzen und den Erfordernissen der Transformation ausgerichtet ist. Der Ab- und Umbau des Steuern- und Abgabensystems, von Subventionen und Förderprogrammen, sowie die aktive Ausrichtung der Kapitalflüsse des Finanzsystems gehören integriert mitgestaltet. Das entsprechende Monitoring im federführenden Bundesfinanzministerium ist dabei unabdingbar.

Die Bewältigung der Klimakrise ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe und sie ist eine Chance der zukunftsgerechten Aufstellung unserer Gesellschaft. Sie ist von der gesamten Regierung zu tragen und in der gebotenen Professionalität zu leisten. Zahlreiche Möglichkeiten bestehen, um die Generationenaufgabe Klimaschutz zur zukunftsgerechten Aufstellung Deutschland zu sichern.

Maßnahmen für eine zukunftsfähige Finanzpolitik

Zu unterscheiden ist zwischen kurzfristigen Maßnahmen, die die Handlungsfähigkeit des Staates sowie die Deckung aller wesentlichen Ausgaben sicherstellen, sowie zwischen mittel- bis langfristigen Maßnahmen, die bereits vor dem BVerfG-Urteil notwendig gewesen wären, um die Klimaschutzziele zu erreichen und den Wirtschaftsstandort sicher aufzustellen. Diese sollten im nächsten Jahr eingeführt werden, um eine erneute, von der Bundesregierung verursachte finanzielle Mangellage, abzuwenden. Die Instrumente für eine nachhaltige und gesellschaftsfähige Zukunftsfinanzierung, die gleichzeitig als Rückenwind und Sicherung für die wirtschaftliche Stabilität des Landes dient, liegen auf dem Tisch und müssen nur politischer Wille werden.

Kurzfristige Maßnahmen

- Aussetzen der Schuldenbremse für ein weiteres Jahr durch die Feststellung einer Notlage nach Artikel 115 Grundgesetz. Der Wirtschaftsstandort Deutschland ist durch die multiplen Krisen aus Corona-Pandemie, russischem Angriffskrieg und nicht zuletzt den bereits schmerzhaft spürbaren Folgen der Klimakrise enormem Stress ausgesetzt. Zur generationengerechten Sicherung unserer Lebensgrundlagen, sowie Wohlstand und sozialer Sicherheit ist es geboten, die Schuldenbremse ein weiteres Jahr auszusetzen. Diese Zeit muss genutzt werden, um eine langfristige Finanzierungsstrategie mit den weiteren unten aufgeführten Instrumenten aufzusetzen.
- Sicherstellen einer stabilen und den Transformationserfordernissen angemessenen Ausfinanzierung des KTF durch eine entsprechende Verfassungsänderung. Zusätzlich zu den regulären KTF-Einnahmen sollten jährlich mindestens 100 Mrd. EUR zur Verfügung stehen.
- Gesetzesvorlage zum Ab- und Umbau klimaschädlicher Subventionen und Steuervergünstigungen. Das Potenzial liegt bei ca. 65 Mrd. EUR.ⁱⁱⁱ Dazu gehört die Reform des Dienstwagenprivilegs, das erst kürzlich im Wachstumschancengesetz noch auf besonders teure E-Autos bis 70.000 EUR ausgeweitet wurde. Stattdessen ist diese Begünstigung besonders teurer Autos sozial gerecht abzubauen, ebenso wie die Entfernungspauschale. Gemeinsam entstünden zusätzliche Einnahmen von bis zu 11,5 Mrd. EUR.
- Eine ökologische und soziale Ausrichtung von Förderprogrammen für Klimaschutz. Gefördert werden sollten weder umwelt- und klimaschädliche Maßnahmen, wie z.B. ein Heizungstausch zu Anlagen, die mit Biomasse befeuert werden, noch Programme, die „mit der Gießkanne“ ausgeschüttet werden.

Mittelfristige Maßnahmen

- CO₂-Preis erhöhen und Klimageld einführen. Sobald der Auszahlungsmechanismus für das Klimageld vom Finanzministerium einsatzbereit ist, sollten die CO₂-Preise im Gebäude- und Verkehrsbereich so angehoben werden, dass sie a) Konsum klimarelevant besteuern b) stufenweise so ansteigen, dass ein sprunghafter Anstieg im Jahr 2027 bei Beginn des Emissionshandels für Gebäude, Straßenverkehr und zusätzliche Sektoren (EU-ETS 2) verhindert wird und nicht tragbare Lasten für die Bevölkerung entstehen^{iv} und c) durch ein Klimageld in signifikanter Höhe so abgedeckt werden, dass keine zusätzliche finanzielle Belastung bei den Menschen entsteht. Die Maßnahme würden dem Koalitionsvertrag der Bundesregierung Rechnung tragen.
- Aktivierung privaten Kapitals. Hierzu gehört zum einen die konsequente Um- und Ausgestaltung von Förderprogrammen, Steuern und Abgaben auf eine maximale Mobilisierung von privatem Kapital, um Klima- und Umweltziele unter Wahrung sozialer Belange zu erreichen. Dieser muss eine eindeutige



Festlegung von Feldern rein öffentlicher Finanzierung zugrunde liegen. Weiterhin müssen die Möglichkeiten der Finanzmarktregulierung konsequent zur kohärenten Lenkung von Finanzierungsflüssen genutzt und umgestaltet werden und die Transitionspläne von Unternehmen Grundlage sowohl von Risikoprüfungen als auch Finanzierungsbedingungen werden.

- Zukunftsfähige Schuldenregeln schaffen: Transitions- und grüne Investitionen sollten aus der unmittelbaren Jährigkeit der Schuldenbremse herausgenommen werden, um diese notwendigen Ausgaben tätigen zu können.
- Prüfung zur Umsetzung einer oder mehrerer Beteiligungsgesellschaften im Besitz des Bundes, um die öffentlichen Investitionen des Bundes in Unternehmen zur Umsetzung der Transition mit konkreter Beteiligung dieser zukünftigen Wertentwicklung zu sichern und mögliche Gewinne nicht zu privatisieren.
- Klima-Mainstreaming des Bundeshaushalts mit einem Klima- und Naturcheck öffentlicher Ausgaben. Umwelt- und Klimaziele sollten im Bundeshaushalt und für Sondervermögen strukturell und steuerungsrelevant verankert werden, sodass Ausgaben auf ihre Umwelt- und Klimaauswirkungen und auf ihre Kompatibilität mit den planetaren Grenzen hin geprüft werden, bevor sie getätigt werden.
- Verteilung auf starke Schultern. Verantwortung für die Zukunftsfinanzierung sollte dort übernommen werden, wo die Leistungsfähigkeit am höchsten ist. Eine Reform der Erbschafts-, Einkommens-, und Vermögenssteuer sollte dazu führen, dass zusätzliche Einnahmen für die Finanzierung der Klima-Transformation eingesetzt werden können, ohne erforderliche Betriebsvermögen zu schädigen oder zu reduzieren.

Das Ziel muss ein partei- und gesellschaftsübergreifender Zukunftspakt sein, der vom geteilten Gewährsein geleitet wird, dass die Bekämpfung der Klimakrise, die Transformation unserer Wirtschaft und soziale Absicherung gemeinsam bewältigt und finanziert werden können und dass es dafür die vorgeschlagenen Reformen in der Steuer-, Finanz- und Haushaltspolitik braucht. Nach einer kurzfristigen Sicherung des Bundeshaushalts 2024 sollten mittel- und langfristige Reformen im parlamentarischen Prozess vorangetrieben werden, die zu einer kohärenten Strategie für die Finanzierung der Klimaneutralität bis 2045 führen. Noch vor der nächsten Bundestagswahl sollte diese Finanzierungsstrategie von der Bundesregierung verabschiedet werden.



Ansprechpartner:innen

Matthias Kopp
Fachbereichsleiter
Sustainable Finance
matthias.kopp@wwf.de

Viviane Raddatz
Fachbereichsleiterin
Klimaschutz &
Energiepolitik
viviane.raddatz@wwf.de

Marianne Lotz
Policy Advisor
Klimaschutz- und
Energiepolitik
marianne.lotz@wwf.de

Sabina Bals
Policy Advisor
Sustainable Finance
sabina.bals@wwf.de

ⁱ WWF Deutschland, 2023, Paying for Paris: Öffentliche Finanzbedarfe und -lücken zur Erreichung der Klimaschutzziele 2030, <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/wwf-foes-studie-paying-for-paris-finanzierung-der-transformation.pdf>.

ⁱⁱ WWF Deutschland, 2023, Großbaustelle Gebäudesektor. Lokal und sozial die Wärmewende entfachen, <https://wwfgermany.sharepoint.com/:w:/s/FB-KEP-Daten/EVWVP9iALlxHgoAV5FSADJIBhkOnJ7ZGAvAtooo?e=fqdQ6P>.

ⁱⁱⁱ UBA, 2021, Umweltschädliche Subventionen in Deutschland. Aktualisierte Ausgabe 2021, <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltschaedliche-subventionen-in-deutschland-o>.

^{iv} Agora Energiewende, 2023, Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel, <https://www.agora-energiewende.de/publikationen/der-co2-preis-fuer-gebaeude-und-verkehr>.