

IMPULSPAPIER

Klimapolitik für alle!

Impulse für eine soziale
Ausgestaltung des ETS II



Autor:innen

Jonas Rogoll (SPD.Klima.Gerecht)
Fabian Bühler (SPD.Klima.Gerecht)
Yannik Beermann (SPD.Klima.Gerecht)

SPD.Klima.Gerecht

Klima.Gerecht ist ein Netzwerk junger klimabewegter
Sozialdemokrat:innen in der SPD.



SPD.KLIMA.GERECHT

Inhaltsverzeichnis

1. Kontext	4
2. Auswirkungen hoher Preise im ETS II	4
2.1 Auswirkungen des ETS II auf private Haushalte	4
2.2 Auswirkungen des ETS II und der ESR auf den Bundeshaushalt	5
3. Stabilisierung der Preise im ETS II	6
3.1 Preisprognosen für den ETS II	6
3.2 EU-Instrumente zur Begrenzung starker Preisanstiege	6
3.3 Die Rolle und Betroffenheit anderer EU-Mitgliedstaaten im ETS II	6
3.4 Maßnahmenvorschläge zur Preisstabilisierung	6
3.5 Zwischenfazit	7
4. Soziale Ausgestaltung und Kommunikation	7
4.1 Der Klima-Sozial-Fonds	7
4.2 Weitere Mittel aus dem ETS II	8
4.3 Das Klimageld	8
4.4 Gezielte sozialverträgliche Maßnahmen	11
4.5 Kommunikation zum ETS II	13
5. Fazit	13
Anhänge	15
Literatur	18
Endnoten	21

Klimapolitik für alle! Das muss der Leitsatz sozial-verträglicher Klimapolitik sein. Besonders in konservativen Parteien und Organisationen trifft die CO₂-Bepreisung als Instrument der Klimapolitik auf Zustimmung.¹ Eine Chance, über die Parteien hinweg einen klimapolitischen Konsens zu finden? Ein genauer Blick auf die sozialen Herausforderungen

steigender Preise im Emissionshandel zeigt, wie wichtig eine differenzierte Betrachtung ist. SPD.Klima.Gerecht steht für einen Emissionshandel als Teil eines Mixes aus sozialverträglichen klimapolitischen Instrumenten. Mit Blick auf den ab 2027 kommenden EU-ETS II werben wir für folgende Maßnahmen, die wir in unserem Papier diskutieren werden:

Zentrale Impulse im Überblick

- 1 Planbare Preise für einen effektiven ETS II:** Planbare Preisentwicklungen sind sowohl für wirtschaftliche als auch private Akteure entscheidend. SPD.Klima.Gerecht fordert, mit aller Kraft Preissprünge zu vermeiden. Dafür braucht es bis 2027 einen ambitionierteren Preispfad und anschließend einen nationalen Mindestpreis im Bereich von 100€/tCO₂. Für eine planbare Preisentwicklung und sozialverträgliche Klimapolitik ist es dabei essenziell, den ETS II als eine Säule in einem ausgewogenen Policy-Mix aus CO₂-Bepreisung, bedarfsgerechter Förderpolitik, infrastrukturellen Maßnahmen und einem verlässlichen ordnungsrechtlichen Rahmen zu betrachten (siehe Anhang I).
- 2 Ein starker Klima-Sozial-Fonds:** Ein starker Klima-Sozial-Fonds schützt nicht nur vulnerable Gruppen hierzulande, sondern auch in anderen europäischen Staaten, die durch steigende CO₂-Preise besonders stark herausgefordert werden. Eine feste Deckelung für den Klima-Sozial-Fonds (KSF) auf max. 65 Mrd. Euro lehnen wir ab. Der Anteil des KSF an den ETS II-Geldern sollte stets mind. 25% betragen. Um fristgerecht bis Mitte 2025 einen Klima-Sozialplan vorzulegen, fordern wir, zügig zu einer nationalen Definition von Vulnerabilität und Maßnahmen für die davon betroffenen Gruppen zu gelangen.
- 3 Klimageld und soziale Unterstützungsmaßnahmen:** SPD.Klima.Gerecht setzt sich für ein temporäres, sozial und regional gestaffeltes Klimageld ein, um kurzfristige Preisbelastungen für private Haushalte zu dämpfen. Fokus der Debatte sollte aber stets sein, den Menschen einen Weg zu einem klimaneutralen Leben zu ermöglichen. Dafür braucht es gezielte Maßnahmen, um zu vermeiden, dass Haushalte mit geringem Einkommen von zunehmend teurer werdenden fossilen Technologien abhängig bleiben. Im Gebäudebereich plädiert SPD.Klima.Gerecht für eine soziale Sanierungsstrategie für selbstnutzende Eigentümer:innen, im Wohnmietbereich für eine Reform der Modernisierungsumlage. Im Verkehrsbereich schlägt SPD.Klima.Gerecht ein Social Leasing und ein deutschlandweites Sozialticket für den ÖPNV vor.
- 4 Kommunikation:** Demoskopische Daten zeigen, dass aktuell 3/4 der deutschen Bevölkerung uninformatiert über das Instrument der CO₂-Bepreisung sind. Dabei sollten bereits heute Investitionsentscheidungen bspw. in das Heizungssystem im Bewusstsein steigender Preise getroffen werden. Der erfolgreiche Umgang mit dem ETS II wird deshalb nur mit umfassenden Informationskampagnen gelingen, die betroffene Gruppen gezielt informieren, vorbereiten und vernetzen.

1. Kontext

Von den 674 Millionen Tonnen Kohlendioxid-Äquivalenten, die das Umweltbundesamt (UBA) für das Jahr 2023 für Deutschland ausgewiesen hat, entfielen ca. 22% auf den Verkehrssektor und ca. 15% auf den Gebäudesektor (ERK 2024)². Während in anderen Bereichen, v.a. bei der Stromerzeugung die Emissionen deutlich gesunken sind, kommt die Verkehrswende deutlich zu langsam voran. (UBA 2024). Von den ca. 50 Mio. PKW in Deutschland werden bspw. über 90% weiterhin fossil angetrieben (KBA 2024). Der Gebäudesektor steht ebenfalls vor großen Herausforderungen: die Sanierungsquote liegt aktuell nur bei 0,7%, weiterhin werden etwa 75% der Bestandsgebäude in Deutschland fossil beheizt, 30% der Gebäude fallen in die schlechtesten Effizienzklassen F-H (FIW 2024). Im Projektionsbericht aus dem März 2024 geht das Umweltbundesamt davon aus, dass das 65%-Minderungsziel bis 2030 in den Sektoren Gebäude und Verkehr³ nicht erreicht wird.

Neben den Zielwerten des Klimaschutzgesetzes (KSG), hat sich die Bundesregierung zudem an die „Effort Sharing Regulation“ (ESR) auf EU-Ebene zu halten. Deutschland ist gemäß ESR verpflichtet, seine nicht vom bestehenden Emissionshandel (ETS I) abgedeckten Emissionen bis 2030 um 50% gegenüber 2005 zu reduzieren (BReg 2024). Das Umweltbundesamt geht von einer Emissionslücke von 126 Mio. CO₂-Äq. bis 2030 aus. Der Expertenrat für Klimafragen (ERK) schätzt die Lücke sogar noch größer.

Vor diesem Hintergrund ist der für 2027 geplante Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr (ETS II) laut der Bundesregierung ein wesentlicher Baustein der deutschen Klimapolitik (BReg 2024). Auf Grundlage der Reduktionspfade aus der ESR soll ab 2027 die vergebene Zertifikatmenge jedes Jahr um 5,1% bzw. ab 2028 um 5,38% abnehmen (Art. 30c 2023/959 EU). Diese Cap-Reduktion ist mehr als fünfmal so hoch als die historische Emissionsreduktion auf EU-Ebene (Fiedler et al. 2024). Die zentrale Herausforderung: Sinken die Emissionen in Bereichen Gebäude und Verkehr bis zum Start des ETS II 2027 nicht erheblich, könnten die ausgegebenen Zertifikate knapp werden und entsprechend zu hohen Preisen am Markt führen (Fiedler et al. 2024). Die Projektionen unterliegen Unsicherheiten, reichen aber von 51 bis 380 Euro/t CO₂ (Günther et al. 2024). Mögliche Auswirkungen sollen im Folgenden beleuchtet werden.

2. Auswirkungen hoher Preise im ETS II

2.1 Auswirkungen des ETS II auf private Haushalte

Steigende CO₂-Preise treffen Privathaushalte höchst unterschiedlich. Hier geht es um Faktoren wie Einkommen, Wohnlage, Eigentums- bzw. Mietstruktur, ÖPNV-Verfügbarkeit, Energiebedarf pro Quadratmeter etc. Zunächst soll die allgemeine Verteilungswirkung hoher CO₂-Preise betrachtet werden. Der Sozialklimarat hat auf Basis von Datensätzen von infas360 16 Personas mit unterschiedlichen Anpassungsfähigkeiten identifiziert (SKR & Infas 2024). Angelehnt an diesen Ansatz sollen anschließend zwei vulnerable Beispielhaushalte unter den Einflüssen eines ETS II-Preises von 150 Euro/t CO₂ vorgestellt werden.

2.1.1 Verteilungswirkung hoher CO₂-Preise im ETS II ohne Rückverteilung

Wärmesektor

Im Bereich Wärme wirken hohe CO₂-Preise⁴ in der Einkommensverteilung regressiv (Endres 2023, Löschel et al. 2024). Absolut wie relativ wären Haushalte der mittleren Dezile auffallend stark belastet, besonders jene mit einem hohen Wärmeverbrauch. Die absolute Belastung niedriger Einkommen ist gering, schlägt aber wegen des kleinen Nettoeinkommens trotzdem zu Gewicht. Die relative Einkommensbelastung in den oberen Dezilen ist erwartungsgemäß gering. Ein wichtiger Faktor für die Verteilung ist die Eigentumsquote, die bei nur 8% im ersten, bei 51% im fünften und bei 79% im obersten Dezil liegt (Endres 2023). Das CO₂-Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz (CO₂KostAufG) entlastet Mieter:innen. Je nach CO₂-Verbrauch des Gebäudes pro qm werden die Kosten gem. § 5 II zwischen Vermieter:in und Mieter:in aufgeteilt (siehe Anhang II). Bei schlechter Energieeffizienz des Gebäudes trägt die Vermietung die große Mehrheit der Kosten. Hauseigentümer:innen in den unteren und mittleren Dezilen sind so im Vergleich zu Mieter:innen von hohen CO₂-Preisen besonders stark belastet. Wegen der höheren Eigentumsquote häufen sich insbesondere in ländlichen Räumen die Belastungen. Besonders vulnerabel sind dabei Haushalte mit überdurchschnittlicher qm-Anzahl, Gebäude mit einem Baujahr der Nachkriegszeit und ölbeheizte Gebäude (Endres 2023). So ergibt sich unkompensiert in der unteren Einkommenshälfte eine Belastung durch steigende Preise von bis zu vier Prozent des jährlichen Nettoeinkommens bei besonders betroffenen Haushalten (Anhang III).

Verkehrssektor

Im Verkehrssektor macht sich bemerkbar, dass viele einkommensarme Haushalte der unteren Dezile kein Auto besitzen, womit keine energiepreisbedingten Mehrkosten anfallen. Besitzen einkommensarme Haushalte allerdings ein Auto, steigt die Belastung relativ zum Einkommen schnell stark an. In der Breite sind die mittleren Dezile besonders stark belastet durch hohe CO₂-Preise. Unterschiede gibt es auch hier zwischen Agglomerationsräumen und ländlichen Räumen. In ländlichen Räumen kommt es bei unteren bis mittleren Einkommen häufig schon durch Investitionen in Wohneigentum zu Belastungen. Eine zusätzliche Anschaffung eines E-Pkw können sich viele Haushalte nicht leisten, die Anbindung an den ÖPNV ist vielerorts begrenzt. Auch hier ergeben sich in den Spitzen der ersten Einkommenshälfte Belastungen von über 3% des jährlichen Nettoeinkommens (siehe Anhang IV).

2.1.2 Beispielhaushalt: „Die Prekäre Aufbaugeneration“⁵

Der erste Beispielhaushalt ist ein Einfamilienhaus (150 qm) im ländlichen Raum. Es wird von einem älteren Ehepaar zwischen 70 und 80 Jahren mit geringer Kaufkraft bewohnt. Das gasbeheizte Haus hat eine schlechte Energieeffizienzklasse G und wurde Anfang des 20. Jahrhunderts gebaut. Ein Fernwärmeanschluss wird in der kommunalen Wärmeplanung aus Kosteneffizienzgründen wohl nicht geplant werden. Bei einem CO₂-Preis von 150 Euro/t CO₂ kann die finanzielle Mehrbelastung je nach Verbrauch bei ca. 1800 Euro jährlich liegen, was ein Anstieg von bis zu 40% der jährlichen Heizkosten⁶ bedeuten kann (FIW 2024). Im Beispielhaushalt dient ein Benzin-angetriebenes Auto als Fortbewegungsmittel. Der Liter Benzin würde bei 150 Euro/t CO₂ um 39 Cent/l ansteigen (Pahle 2024). Bei den aktuellen Benzinpreisen (167 Cent/l⁷) würde das eine Preissteigerung um ca. 23% bedeuten. Hinzu kommt bei dieser Gruppe, dass sie bei der Kreditvergabe für mögliche Sanierungsmaßnahmen oder für die Anschaffung eines E-Pkw benachteiligt werden. So kommt eine Studie des Instituts für Finanzdienstleistungen (iff) zu dem Ergebnis, dass die Altersgrenze für Konsum- und Immobilienkrediten im Schnitt bei 67 Jahren liegt (Damar-Blanken et al. 2024). Infas360 geht davon aus, dass 15% der Haushalte hierzulande diesem Haushaltstyp zugerechnet werden können (SKR & Infas 2024). Aus eigener Kraft wird es für diese Haushalte kaum möglich sein, die steigenden CO₂-Preise im ETS II durch die Veränderung ihres Gebäudes und die Umstellung ihres Fortbewegungsmittels zu vermeiden. Sie drohen ohne Unterstützung in der Abhängigkeit von fossilen Technologien zu verharren.

2.1.3 Beispielhaushalt: Mieter:innen auf der Kippe“⁸

Der zweite Beispielhaushalt ist eine Wohnung in einem großstädtischen Mehrfamilienhaus (70 qm) aus der Nachkriegszeit. Sie wird bewohnt von Menschen im Alter zwischen 40 und 50 Jahren mit geringer Kaufkraft und vermietet von einem größeren Wohnungsunternehmen mit ausreichenden Rücklagen. Das Haus ist noch gasbeheizt, ein Fernwärmeanschluss ist laut Wärmeplanung bis 2030 nicht geplant. Die Gebäudehülle ist nicht saniert, das Gebäude der schlechteren Effizienzklasse G zugeordnet. Bei einem CO₂-Preis von 150 Euro/tCO₂ erhöhen sich die Heizkosten pro Wohneinheit jährlich um 753 Euro (FIW 2024). Für die Mieter:innen schafft das CO₂KostAufG leichte Abhilfe: In unserem Beispiel muss die Vermietung 95% der CO₂-Mehrkosten tragen, also 715 Euro jährlich. Der hohe CO₂-Preis wird das vermietende Wohnungsunternehmen wohl zu Energieeffizienzmaßnahmen an der Gebäudehülle anreizen. Für die Mieter:innen ist hier entscheidend, wie sich die Sanierungskosten auf ihre Miete auswirken. Die Rechtslage ist diesbezüglich komplex. Gem. § 559 BGB dürfen 8% der für die Wohnung aufgewendeten Kosten auf die jährliche Miete umgelegt werden, für den Heizungstausch variieren die Werte gem. §559e BEG (siehe auch 4.4.1) Von den umgelegten Kosten müssen u.a. die Fördergelder für die Sanierungsmaßnahmen abgezogen werden. Nach aktueller Rechtslage wird es sich für Vermieter:innen also lohnen, Sanierungen ohne staatliche Förderungen durchzuführen, um maximale Mietsteigerungen zu erreichen (Braungardt et al. 2024). So besteht nach aktueller Rechtslage die Gefahr, dass Wohnungen nicht warmmietenneutral saniert werden. Für das untere Einkommensdrittel, das über 50% der vermieteten Wohnungen bewohnt, kann dies eine starke finanzielle Belastung darstellen (Braungardt et al. 2024). Anders als im ersten Beispielhaushalt sind Mieter:innen in Großstädten meist besser an den ÖPNV angebunden, der für sie allerdings bezahlbar bleiben muss.

2.2 Auswirkungen des ETS II und der ESR auf den Bundeshaushalt

Die vom UBA projizierte Emissionslücke von 126 Mio. CO₂-Äquivalenten in der Europäischen Klimaschutzverordnung bis 2030 kann zudem deutliche finanzielle Mehrbelastungen für den Bundeshaushalt bedeuten. Das Medium Euractiv berechnet Kosten von bis zu 30 Milliarden Euro (Euractiv 2024a). Die ESR schreibt den Mitgliedstaaten der EU verbindliche Ziele zur Senkung von THG-Emissionen vor und legt jährliche Emissionszuweisungen (AEA) fest.⁹ Gem. Art. 4 II & III müssen die Emissionen jährlich um die gleiche Menge (linear)

sinken. Die Verordnung gewährt allerdings Flexibilität. Gem. Art. 5 IV können nicht genutzte Zertifikate (AEA) anderer Mitgliedstaaten erworben werden, um die eigenen Ziele zu erfüllen. Die Kosten hierfür sind noch ungewiss und werden in bilateralen Handelsverträgen festgelegt. Die Preise könnten sich jedoch an den ETS II-Preisen orientieren (Agora 2023a), was bei einer projizierten Emissionslücke von über 100 Mio. CO₂-Äquivalenten multipliziert mit den projizierten ETS II-Preisen Zahlungen in Milliardenhöhe nach sich ziehen könnte. Zudem könnten finanzielle Konsequenzen für Staaten drohen, die ihre Emissionsziele trotz zugekauften Zertifikaten nicht erreichen. Neben Sofortmaßnahmen gem. Art. 8 droht Mitgliedstaaten ein Vertragsverletzungsverfahren, an dessen Ende ein Zwangsgeld oder Pauschalbetrag stehen könnte (Bundestag 2024).

3. Stabilisierung der Preise im ETS II

3.1 Preisprognosen für den ETS II

Welche Auswirkungen der Emissionshandel haben wird, hängt maßgeblich von der Höhe des Preises für den ETS II ab. Das PIK beziffert die Spanne in bestehenden Studien auf 51 bis 380 Euro/t CO₂ und geht je nach Ausgestaltung des Maßnahmenmix' von einer Preisspanne von 71 Euro/tCO₂ (starke Maßnahmen) über 160 Euro/tCO₂ (begrenzte Maßnahmen) bis zu 261 Euro/tCO₂ (schwache Maßnahmen) aus (Günther et al. 2024). Die weite Preisspanne der bestehenden Studien kann mit unterschiedlichen Modellansätzen, Annahmen über CO₂-Vermeidungskosten in den jeweiligen Sektoren und besonders mit den in den Modellen angenommenen klimapolitischen Begleitmaßnahmen erklärt werden. Außerdem spielt das Vertrauen in den Cap-Reduktions-Pfad der EU und die Erwartungen der Marktakteure in Bezug auf eine mögliche Zusammenlegung von ETS I und ETS II eine Rolle (Günther et al. 2024, Pahle 2024). Eine genaue Abschätzung der Preise ist deshalb schwer.

3.2 EU-Instrumente zur Begrenzung starker Preisanstiege

Die EU-Kommission geht in ihren Projektionen für das Jahr 2030 von Preisen von 48-80 Euro/tCO₂ aus (EU-Kommission 2021)¹⁰. In den Erwägungsgründen der Richtlinie 2023/959 EU heißt es gar, der CO₂-Preis von 45 Euro/tCO₂ sollte nicht überschritten werden. Dafür schreibt der Beschluss Preisstabilisierungsmechanismen fest, um Preisanstiege zu vermeiden. Gem. Art. 30d werden im ersten Jahr 30% mehr Zertifikate

versteigert. Dazu wird eine Marktstabilisierungsreserve (MSR) geschaffen, um bei bestimmten Preisentwicklungen¹¹ theoretisch bis zu 600 Mio. Zertifikate zusätzlich ausschütten zu können (Art. 30 h). Das Prinzip: mehr Angebot an Zertifikaten führt zu geringeren Preisen. Diese Instrumente werden allerdings wohl nur begrenzte Wirkung haben. Von den 600 Millionen Zertifikaten wird nur ein Teil auf den Markt kommen können (Agora 2023a). Das Gesamtvolumen aller Zertifikate ist mit ca. 3,9 Mrd. bis 2031 sehr hoch, in diesem Verhältnis ist die MSR gering. Zudem werden die zusätzlichen Zertifikate wohl erst verzögert in den Markt gelangen (Pahle 2024). Außerdem wird die Emissionslücke der Staaten laut Projektionen wohl so hoch sein, dass auch die Preisstabilisierungsmaßnahmen der EU die Knappheit an Zertifikaten nicht merklich reduzieren werden (Fiedler et al. 2024).

3.3 Die Rolle und Betroffenheit anderer EU-Mitgliedstaaten im ETS II

Eine weitere Herausforderung, die der ETS II auf europäischer Ebene stellt, ist, dass er auf unterschiedliche Mitgliedsstaaten sehr unterschiedliche Auswirkungen haben wird. Dies beruht im Wesentlichen auf sehr unterschiedliche Ausgangsvoraussetzungen: Nicht nur in Bezug auf Kaufkraft und regionaler Verkehrsstruktur, sondern auch nach Mobilitätsverhalten, Gebäudestock, Wärmeerzeugung usw. gibt es große Unterschiede. In Polen heizen bspw. weiterhin ca. 50% der Haushalte mit besonders emissionsintensiver Kohle (bpb 2023). Des Weiteren gibt es unterschiedliche klimapolitische Instrumente: In Italien werden Gebäudesanierungen durch Steuererleichterungen gefördert, Polen und Frankreich setzen auf Zuschüsse (Bundestag 2023). Insbesondere in Bezug auf den bereits bestehenden CO₂-Preis existieren große Differenzen: In Deutschland gibt es schon einen CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr (2025: 55€/t CO₂), Tschechien hingegen verfügt bspw. über keine nationale Besteuerung von CO₂. Deshalb ist Deutschland zwar nicht gut, aber besser als viele andere EU-Staaten auf den ETS II vorbereitet. Während das Szenario eines CO₂-Preises von rund 100 Euro/tCO₂ hierzulande die Möglichkeit zur Anpassung lassen würde, ist der zu erwartende Schaden insbesondere in osteuropäischen EU-Ländern, wie z.B. Tschechien deutlich größer (ifw 2021). Diese Staaten könnten dann eine Verschiebung oder gar eine Aufhebung des ETS II fordern.

3.4 Maßnahmenvorschläge zur Preisstabilisierung

Starke Preissteigerungen sind nach aktuellen Projektionen und trotz der Preisstabilisierungsmaßnahmen der

EU also wahrscheinlich (s.o.). Um zu verhindern, dass eine politische Schnellschussdebatte ab 2027 gar zu einem Ende der CO₂-Bepreisung führt (s. 3.3), muss ein planbarer und kontinuierlicher Preispfad entwickelt werden. So können Unternehmen und Verbraucher:innen frühzeitig über Preissteigerungen informiert werden. Zur Stabilisierung des Preispfades gibt es für Deutschland mehrere Modelle. Zwei Vorschläge scheinen sinnvoll:

3.4.1 Anhebung des Preispfades im nationalen Emissionshandel

Aktuell liegt der nationale CO₂-Preis in Deutschland gem. § 10 II BEHG bei 55 Euro/tCO₂Äq. Der CO₂-Preispfad bis 2027 sieht für 2026 einen Preiskorridor zwischen 55 und 65 Euro/tCO₂Äq vor. Um Preissprünge zu vermeiden, könnte der Preispfad 2026 stärker angehoben werden als bisher geplant. Agora Energiewende hält die Belastungen bei einer jährlichen Erhöhung um 30 Euro/t CO₂Äq für vertretbar¹² (Agora 2023a). Dies würde zu vorzeitigen Emissionsminderungen führen und so einen zusätzlichen Beitrag zu den Klimazielen für 2030 leisten (Fiedler et al. 2024). Darüber hinaus würde der Zertifikatspreis im ETS II reduziert werden.

3.4.2 Nationaler Mindestpreis

Wird der Preispfad 2026 um 30 Euro/tCO₂Äq angehoben, würde sich ein Korridor von 85 und 95 Euro/tCO₂ bilden. Ein Preis in Richtung 100 Euro/tCO₂Äq könnte auch nach dem Start des ETS II als Mindestpreis bestehen bleiben und rechtssicher über einen CO₂-Aufschlag auf die Energiesteuer implementiert werden (Agora 2023a). In Anlehnung an die Klimaschadenskosten werden teilweise sogar noch höhere Mindestpreise von über 200 Euro/tCO₂Äq vorgeschlagen (Zerzawy, Fischle 2021). Kombiniert werden könnte ein Mindestpreis mit einem dynamischen System, was zu Preisaufschlägen von bspw. 10 Euro/tCO₂Äq führt, wenn der jährliche Projektionsbericht des UBA (bzw. die Bewertung des ERK) Verfehlungen bei den Klimazielen vorhersagt (Agora 2023a). Gerade in Anbetracht der ungleichen Lastenverteilung innerhalb Europas bietet der Mindestpreis daher zwei entscheidende Vorteile: Zum einen werden bereits erreichte Fortschritte auf dem Weg zur Klimaneutralität in Deutschland nicht durch die schlechteren Ausgangsbedingungen anderer Länder in Gefahr gebracht. Zum anderen stellt ein solcher Mindestpreis auch einen Akt europäischer Solidarität und Verantwortungsübernahme dar, da die Menge an benötigten Zertifikaten in Deutschland geringer ausfällt als andernfalls möglich. Dies hält den Preis für die anderen Länder geringer.

3.5 Zwischenfazit

Planbare Preisentwicklungen sind sowohl für wirtschaftliche als auch private Akteure entscheidend. Es gilt, mit aller Kraft Preissprünge zu vermeiden. Die Preisstabilisierungsmaßnahmen der EU werden voraussichtlich nicht ausreichen. Als größter Emittent der EU (UBA 2024) übt Deutschland einen entscheidenden Einfluss auf die Preisgestaltung im ETS II aus. Deshalb ist es entscheidend, dass hierzulande Klarheit und Planbarkeit bei den Preisen geschaffen wird. Als Instrumente können ein ambitionierter Preispfad im BEHG bis 2027 und eine Ankündigung über eine Mindestbepreisung ab 2027 fungieren. So können die Preise stabilisiert werden und Schnellschussreaktionen im Falle von Preissprüngen ab 2027 vermieden werden. Der größte Faktor für die Preisentwicklung ist und bleibt allerdings die Emissionsreduktion – hier braucht es neben der CO₂-Bepreisung dringend weitere Maßnahmen im Gebäude- und Verkehrsbereich.

4. Soziale Ausgestaltung und Kommunikation

Bei einem CO₂-Preis von 150 Euro/tCO₂ ergeben sich für Deutschland von 2027 bis 2032 insgesamt Einnahmen von ca. 180 Mrd. Euro (Agora 2023a), die für eine sozial gerechte Rückverteilung zur Verfügung stehen. Da etwaige Preisanstiege in der CO₂-Bepreisung vulnerable Gruppen besonders hart treffen, muss auch der Fokus der Mittelverwendung auf diesen Gruppen liegen.

4.1 Der Klima-Sozial-Fonds

Zum Zweck der sozialen Ausgestaltung des ETS II hat die EU 2023 den Klima-Sozial-Fonds eingerichtet (2023/955 EU). Mit einem festgesetzten Maximalvolumen von 65 Mrd. Euro speist er sich hauptsächlich aus den Einnahmen der Auktion von ETS II-Zertifikaten, zu Beginn auch aus dem Verkauf von Zertifikaten aus dem ETS I (Fiedler et al. 2024). In der Verordnung wird von einem Preisniveau von 50 Euro/t CO₂ ausgegangen, an dem sich das Volumen des KSF orientiert. Der Anteil der ETS II-Einnahmen, die in den KSF fließen, liegt dann bei 25%. Steigt der CO₂-Preis über dieses Niveau, wächst das Volumen des KSF nicht mit, sondern sinkt dann immer weiter unter den Anteil von 25%. Dabei wäre gerade hier Finanzvolumen nötig, um Belastungen abzufedern (Fiedler et al. 2024). SPD.Klima.Gerecht fordert deshalb, den KSF nicht mit einem Maximalbetrag zu deckeln, sondern stetig bei 25% des Gesamtvolumens des ETS II zu halten.

Um besonders zielgerichtet zu unterstützen, verteilt die EU die KSF-Mittel nach einem Verteilungsschlüssel,

der sich an verschiedenen Faktoren wie dem Anteil der armutsbedrohten Bevölkerung, den CO₂-Emissionen privater Haushalte, dem Anteil an Energiearmut und der Bevölkerungsgröße orientiert (2023/955 EU)¹³. Für Deutschland ergibt sich daraus eine Auszahlung von ca. 5,3 Mrd. Euro von 2026-2032. Besonders hoch ist die Auszahlung gem. des Verteilungsschlüssels z.B. für Polen mit ca. 11,4 Mrd. Euro.

Gem. Art. 4 I der Verordnung muss jeder Mitgliedstaat bis Mitte 2025 einen Klima-Sozialplan erstellen. Im Fokus steht dabei die Auflistung von Maßnahmen für vulnerable Gruppen in der Transformation. Neben einem Maßnahmenkatalog müssen die Mitgliedstaaten eine Definition für Vulnerabilität erarbeiten. SPD.Klima.Gerecht fordert diesbezüglich eine zügige Festlegung einer Definition für vulnerable Gruppen. Oeko-Institut/FÖS schlagen hierbei einen Dreiklang hervor, der die verschiedenen Dimensionen von Belastung hervorhebt:

1.	Geringe Energieeffizienz
2.	Niedriges Einkommen
3.	Hohe Belastung durch das ETS II

Durch steigende Preise laufen Menschen, die zu diese Gruppen gehören aufgrund einer schlechten Energieeffizienz ihres Wohngebäudes, schlechter Anbindung an den ÖPNV und/oder ihres geringen Einkommens Gefahr, in den sogenannten carbon lock-in (auch fossile Falle) zu gelangen, wenn die Energiepreise aufgrund des ETS II ansteigen. Es ist deshalb entscheidend, schnell zu einer klaren Definition vulnerabler Gruppen und zugehöriger Indikatoren¹⁴ zu gelangen. Daraufhin kann der Klima-Sozialplan entwickelt werden. Darüber hinaus hat eine transparente Definition von "Vulnerabilität" auch für andere Felder der Klimapolitik (Strompreise, Lebensmittelpreise) Vorteile und ermöglicht dort zielgerichtete Maßnahmen.

4.2 Weitere Mittel aus dem ETS II

Neben den 5,3 Mrd. Euro aus dem KSF (s.o.) stehen Deutschland für den Zeitraum von 2027 bis 2032 folgende Auktionseinnahmen aus dem ETS II zur Verfügung:

Preisszenario	Einnahmen für DE
50 Euro/t CO ₂	48,5 Mrd. Euro
100 Euro/t CO ₂	111,4 Mrd. Euro
200 Euro/t CO ₂	237,3 Mrd. Euro

aus: Fiedler et al. 2024

Art. 30d VI 2023/959 erlaubt einen breiteren Verwendungsbereich dieser Einnahmen als derer im Klima-

Sozial-Fonds. Im Zentrum stehen klimapolitische Maßnahmen, auch solche mit sozialem Fokus.

Wie die Mittel aus dem KSF und den restlichen ETS II-Einnahmen am besten eingesetzt werden können, um Klimaneutralität für alle zu ermöglichen, wollen wir im Abschnitt 4.4 erörtern.

4.3 Das Klimageld

Als ein Mittel sozialer Kompensation der steigenden CO₂-Bepreisung ab 2027 wird das Klimageld gehandelt. „Um einen künftigen Preisanstieg zu kompensieren und die Akzeptanz des Marktsystems zu gewährleisten“ hat die Ampel-Koalition bereits im Koalitionsvertrag vereinbart, neben der Abschaffung der EEG-Umlage einen „sozialen Kompensationsmechanismus“ (Klimageld) einzuführen (SPD, Grüne, FDP 2021).

4.3.1 Rechtliche Voraussetzungen für die Auszahlung der ETS II-Einnahmen

Anders als in der nationalen CO₂-Bepreisung (BEH) gibt es für die Verwendung der Einnahmen aus dem ETS II für ein Klimageld rechtliche Grenzen. Aus dem KSF dürften nur maximal 37,5% für Einkommensbeihilfen verwendet werden. Diese dürfen zudem nur befristet an vulnerable Gruppen ausgezahlt werden (Art. 8 Abs 2 EU 2023/955). Damit können die KSF-Mittel (5,3 Mrd. Euro) nicht für ein Klimageld genutzt werden. Die restlichen CO₂-Preis-Einnahmen könnten wohl für ein Klimageld in Einkommensstaffelung verwendet werden. Rechtliche Grundlage hierfür könnte gem. Art. 10 III lit. hb EHRL ein nationales Klimadividendensystem sein. Allerdings müsste eine positive Umweltwirkung nachweisbar sein, was bei einem sozialen Klimageld höchstens mit einer Akzeptanzsteigerung der Emissionshandels begründet werden könnte. Sicherer erscheint die Rechtsgrundlage des Art. 10 III EHRL lit. ha. Danach können die ETS II-Mittel für die „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“, verwendet werden. Ob die zumindest anfänglich progressive Wirkung eines pauschalen Pro-Kopf-Klimageldes ein ausreichendes Argument dafür ist, ist höchst fraglich. Abschließend muss hier die Auslegung der EU-Kommission abgewartet werden (Fiedler et al. 2024).

4.3.2 Was ein pauschales Klimageld leisten kann

Steigen die Lebenshaltungskosten aufgrund der CO₂-Bepreisung, trifft das Haushalte in unteren und mittleren Einkommen relativ am stärksten (siehe 2.1.1). Absolut zahlen allerdings Haushalte der oberen Einkommensdezile die höchsten Aufschläge durch die CO₂-Bepreisung. Allein der Diesel- und Benzinverbrauch ist im

obersten Einkommensdezil über viermal so hoch wie im untersten Einkommensdezil (Agora 2019). Zahlt man die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung pauschal an alle Bürger:innen aus, zahlen einkommensstarke Haushalte mehr an CO₂-Kosten als das Klimageld ihnen zurückerstattet. Einkommensarme Haushalte zahlen im Schnitt weniger CO₂-Kosten und profitieren damit netto vom Klimageld. Dementsprechend führt ein pauschal ausgezahltes Klimageld bereits zu einer progressiven Verteilungswirkung über die Einkommensdezile hinweg (Agora 2023a). Einer Berechnung des FÖS zufolge würde bei einer pauschalen Auszahlung der gesamten ETS II-Auktionseinnahmen bei einem CO₂-Preis von 100€/tCO₂ ein jährlicher Betrag von 358 Euro pro Person ausgezahlt werden können, bei einem CO₂-Preis von 200€/tCO₂ ein Betrag von 613 Euro pro Person und Jahr (Greenpeace 2024). In der Belastungswirkung werden durch das pauschal ausgezahlte Klimageld sowohl im 100€/tCO₂-Szenario, als auch im 200€/tCO₂-Szenario Haushalte in den ersten sieben Einkommensdezilen netto entlastet, Haushalte in den oberen drei Einkommensdezilen werden netto belastet (siehe Anhang V). Damit kann ein pauschales Klimageld grundsätzlich die regressive Verteilung der CO₂-Kostenbelastung in eine progressive Verteilung umkehren (Greenpeace 2024). Die Berechnungen des FÖS müssen allerdings mit Vorsicht betrachtet werden: Eine pauschale Auszahlung der gesamten ETS II-Auktionseinnahmen ist wohl unrealistisch. Die Einnahmen durch private Haushalte (aus Pkw-Verkehr und Wohngebäuden) betragen ca. 50% und werden wohl nicht über diesen Anteil hinaus rückverteilt.¹⁵ Insofern müssen die oben genannten Klimageld-Beträge wohl mindestens halbiert werden (Fiedler et al. 2024).

4.3.3 Was ein pauschales Klimageld nicht leisten kann

Drei Argumente sprechen allerdings gegen ein pauschales Klimageld:

1. Die Anpassungsmöglichkeiten der Haushalte an hohe Preise sind höchst unterschiedlich (siehe 2.1). Hauptziel einer gelungenen Klimapolitik muss es sein, ein möglichst schnell klimaneutrales Leben für alle Haushalte zu ermöglichen. Insbesondere für vulnerable Gruppen, die in ländlichen Räumen und im Eigentum wohnen, kann ein pauschal ausgezahltes Klimageld zwar die Kostenbelastung ausgleichen, bei großen investiven Kosten für den klimaneutralen Umbau des eigenen Haushalts im Gebäude- und Verkehrsbereich aber keine Abhilfe schaffen. Dafür reichen wenige hundert Euro im Jahr nicht aus. Mit absinkendem Cap (siehe 1.) sinken auch die Einnahmen, die über ein Klimageld

rückverteilt werden können. Also ist die einzige Möglichkeit, hohen CO₂-Preisen zu entgehen die Umstellung auf einen klimaneutralen Lebensstil. Wohlhabende Haushalte sind besser in der Lage, ihre Emissionen zu reduzieren und Investitionen in ihre Gebäudehülle, ihr Heizungssystem und emissionsarme E-Mobilität zu stemmen. Dazu kommt, dass Förderprogramme im Schnitt häufiger von wohlhabenden Gruppen abgerufen werden (Pahle 2024). Folglich werden Jahr für Jahr weniger Wohlhabende in den Topf der CO₂-Bepreisung einzahlen. Damit sinkt die „umverteilende“ Wirkung des Klimageldes. Insofern kann ein pauschales Klimageld zwar temporär Belastungen unterer Einkommensdezile ausgleichen, langfristig aber nicht Investitionen unterstützen, damit Menschen sich von der Nutzung fossiler Brennstoffe lösen können.

2. Der zweite gewichtige Nachteil eines pauschalen Klimageldes ist, dass mit der vollständigen Auszahlung der ETS II-Einnahmen alle Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung privater Haushalte verbraucht wären. Alle Förderprogramme, die momentan aus KTF-Geldern (Klima- und Transformationsfonds) und damit teilweise aus Einnahmen der CO₂-Bepreisung finanziert werden, müssten aus anderen öffentlichen Geldern bezahlt werden (Fiedler et al. 2024). Bei einem in Zukunft ohnehin durch diverse Finanzierungsbedarfe belasteten Bundeshaushalt kann und muss diese Zusatzbelastung vermieden werden.
3. In den obigen Rechnungen noch nicht berücksichtigt sind zudem indirekt anfallende CO₂-Kosten. Die Kosten der ausgegebenen Zertifikate teilen sich zu je 50% zwischen privaten Haushalten und Unternehmen auf (Fiedler et al. 2024). Es ist davon auszugehen, dass Unternehmen ihre Mehrkosten aus dem ETS II aber auch dem ETS I (Energieerzeugung und Industrie) zumindest teilweise an Verbraucher:innen weitergeben werden. Dies betrifft Bereiche wie Dienstleistungen, Nahrungsmittel und sonstigen Konsum wie Elektrogeräte oder Kleidung, wenn diese im EU-Raum hergestellt werden (Greenpeace 2024). Diese indirekten Mehrbelastungen könnten zu zusätzlichen Belastungen führen und die absoluten Kosten durch die CO₂-Bepreisung erhöhen, so dass ein Klimageld noch weniger entlastend wirkt (Greenpeace 2024).¹⁶

4.3.4 Warum es ein sozial gestaffeltes Klimageld braucht

Diesen Nachteilen kann u.a. mit einer konsequenten sozialen Staffelung eines Klimageldes begegnet werden. Die Netto-Belastungen für die untere Einkommenshälfte können reduziert werden, indem die ausgezahlte Summe des Klimagelds für die unteren Dezile

ansteigt. Außerdem müssen so nicht alle ETS II-Einnahmen für das Klimageld aufgewendet werden. Es verbleiben wichtige Mittel zur Unterstützung investiver Maßnahmen und Infrastrukturmaßnahmen, die allen aber insbesondere auch vulnerablen Gruppen zugutekommen.

In der Debatte um ein sozial gestaffeltes Klimageld spielt auch die Gerechtigkeitsfrage eine Rolle (Pahle 2024). Im Fokus sollte bei einem Rückzahlungsmechanismus nicht das Prinzip der Gleichheit (equality) stehen. Es ist korrekt, dass eine pauschale Rückzahlung alle Bürger:innen gleich an den Einnahmen des Verbrauchs von CO₂ beteiligt und in dieser Hinsicht als gerecht angesehen werden kann. Vielmehr im Fokus sollte allerdings das Prinzip der Gleichheit der Lebensbedingungen (equity) stehen. Finanzielle und materielle Ressourcen sind gesellschaftlich nicht gleich verteilt. Somit sind auch die Möglichkeiten, auf CO₂-Preise zu reagieren für Haushalte höchst unterschiedlich. Vor diesem Hintergrund trägt der Ansatz weiter, durch ein Klimageld nicht privilegierte Haushalte zu entlasten, sondern vornehmlich vulnerable Haushalte. Konkret kann die Rolle des sozialen Klimageldes also eine Ergänzungsmaßnahme zu anderen Maßnahmen für vulnerable Gruppen sein (siehe 4.4). Insbesondere drohende Preisschwankungen im ETS II können durch kurzfristige Anpassungen im Klimageld ausgeglichen werden, was in einer funktionierende Auszahlungsinfrastruktur schnell und gezielt möglich sein könnte (Pahle 2024). Dazu muss klar sein: Der Zweck eines sozialen Klimageldes ist eine temporäre Unterstützung vor dem Hintergrund akuter Belastungen durch steigende Preise. Insbesondere Förderprogramme und positive Marktentwicklungen im Bereich erschwinglicher Heizungssysteme und Elektrofahrzeuge sollen dabei Klimageld beziehende Haushalte anreizen, aus eigener Kraft den Belastungen durch hohe CO₂-Preise zu entgehen. Anschließend ist das Klimageld in dieser Form nicht mehr notwendig. Deshalb sollte ein Klimageld von Anfang an nur temporär eingeführt werden.

4.3.5 Staffelungsmöglichkeiten für ein Klimageld

Im Folgenden wollen wir Staffelungsmöglichkeiten vergleichen und diskutieren.

- **Versteuerung des Klimageldes (Greenpeace 2024/ DIW 2024a):** Als eine Möglichkeit der sozialen Staffelung eines Klimageldes wird die Versteuerung über das Einkommenssteuerverfahren diskutiert. Greenpeace (Greenpeace 2024) schlägt vor, das Klimageld zunächst pauschal auszus zahlen. Anschließend würde es über den zu zahlenden Grenzsteuersatz versteuert werden. Im ersten

Einkommensdezil fällt keine Steuer für das Klimageld (Grundfreibetrag in Tarifzone 1) an, im zweiten bis vierten Zehntel fallen Steuersätze für das Klimageld zwischen 14% und 24% (Tarifzone 2) an, in der anschließenden Tarifzone 3 fallen Steuersätze von 24% bis 42% für die weiteren Dezile an. Greenpeace schlägt für das oberste Dezil vor, kein Klimageld auszus zahlen und statt der dort üblichen 42% (Spitzensteuersatz in Tarifzone 4) 100% Steuersatz für das Klimageld anzusetzen.¹⁷

Das DIW (DIW 2024a) möchte Versteuerung über den geltenden Einkommenssteuertarif noch weiter anpassen, sodass die unteren 30% der Bevölkerung die Klimaprämie unverändert erhalten, die oberen 30% der Bevölkerung jedoch nahezu kein Klimageld mehr ausgezahlt bekommen. Dafür wird das Klimageld im Einkommenssteuerverfahren abgeschmolzen: In einem Einkommensintervall von 10.000 Euro rund um das Medianeinkommen pro Person von ca. 30.000 Euro im Jahr, also von 25.000 bis 35.000 Jahresnettoeinkommen würde das Klimageld nach oben linear reduziert werden (DIW 2024a).

Eine Versteuerung des Klimageldes wird allerdings wohl praktisch nicht umsetzbar sein. Allein aus der Gruppe der 25,8 Mio. Steuerpflichtigen in Deutschland in nichtselbstständiger Arbeit, reichten im Jahr 2020 10,9 Mio. Menschen keine Steuererklärung ein (Destatis 2024), weil sie unter dem Grundfreibetrag liegen und somit keine Einkommenssteuer zahlen müssen oder über keine weiteren Einkünfte verfügen und damit ausschließlich Lohnsteuer zahlen. Dazu kommen weitere Personengruppen wie Rentner:innen, Studierende in Minijobs oder Arbeitslose, die häufig keine Steuererklärung abgeben. Wenn diese Gruppen nun allein wegen des Klimageldes eine Steuererklärung abgeben müssten, wäre der administrative Aufwand unverhältnismäßig hoch.

- **Staffelung des Klimageldes nach Region:** Der ungleichen CO₂-Kostenbelastung zwischen ländlichen Räumen und Agglomerationsräumen (siehe Endres 2023) kann durch eine regionale Staffelung Rechnung getragen werden. Beispiele hierfür gibt es bereits in Österreich und Kanada. Der Klimabonus in Österreich wird neben einem Sockelbetrag (145€ im Jahr 2024) gemessen an Infrastruktur und Verkehrsanbindung in vier Kategorien ausgezahlt.¹⁸ In Kategorie 1 befinden sich Städtische Zentren mit sehr guter Verkehrsanbindung. Hier erhalten Bürger:innen den Sockelbetrag von 145€. In Kategorie 4 befinden sich ländliche Gemeinden mit begrenzter ÖPNV-Ausstattung. Bürger:innen erhalten hier den doppelten Betrag von 290€ (BMK 2024). In Kanada wird der Canada Carbon Rebate (CCR) in ländlichen Räumen mit einem Aufschlag von 20% versehen (Canada 2024). Eine regionale Staffelung des

Klimagelds nach österreichischem oder kanadischem Vorbild kann nicht immer zielgerichtet wirken, gleicht aber das Stadt-Land-Gefälle in der Anpassungsfähigkeit (siehe 2.1.1) zumindest teilweise aus.

- **Temporäres und nach Einkommen gestaffeltes Klimageld mit regionaler Differenzierung:** SPD.Klima.Gerecht spricht sich für ein Staffelungsmodell aus, das mit Einkommensgrenzen arbeitet. Diese könnten in verschiedenen Stufen zu einem Abschmelzen des Klimageldes in den oberen Einkommensgruppen führen. Für eine familienfreundliche Ausgestaltung könnten die Einkommensgrenzen je nach Anzahl der Kinder verschoben werden. Technisch wäre über das Bundeszentralamt für Steuern eine solche einkommensabhängige Auszahlung möglich. (Tagesspiegel Background 2024). Zusätzlich plädiert SPD.Klima.Gerecht für eine Regionalstaffelung nach österreichischem Vorbild durch Einteilung der Landkreise in verschiedene Kategorien je nach infrastruktureller Ausstattung und ÖPNV-Anbindung. Wir schlagen zusätzlich eine Befristung des sozial gestaffelten Klimagelds auf wenige Jahre vor. SPD.Klima.Gerecht fordert dazu, die Mittel für die Verwendung eines Klimageldes möglichst auf 25% der Einnahmen aus dem ETS II zu begrenzen, um gleichzeitig Förderprogramme, Härtefallregelungen und Infrastrukturmaßnahmen finanzieren zu können (siehe dazu auch Pahle 2024).

4.3.6 Demoskopische Daten zum Klimageld und zur CO₂-Bepreisung

Für diese Einordnung und Ausgestaltung des sozialen Klimageldes sprechen auch demoskopische Daten. So kommt eine entsprechende repräsentative Befragung in der Auswahl der drei Mittelverwendungen „grüne Investitionen“, „pauschale Auszahlung“ und „Härtefall-Unterstützung“ zum Ergebnis, dass die Teilnehmenden mit leichten Unterschieden zwischen den Preisszenarien am ehesten 50% der Einnahmen für grüne Investitionen, 25% für ein Klimageld und 25% für Härtefall-Unterstützung ausgeben würden (Kaestner et al. 2023). Auch andere Studien bestätigen, dass Investitionen in klimafreundliche Maßnahmen die populärste Einnahmenverwendung noch vor dem Klimageld ist (Bauske et al. 2023, Blesse et al. 2024). Allerdings zeigt sich auch, dass das Instrument der CO₂-Bepreisung nicht beliebt ist. So favorisieren laut ifo-Institut nur 8% der Bevölkerung diese als zentrale Maßnahme der Klimapolitik (Blesse et al. 2024). Laut Befragung des IMK finden über 50% den aktuellen Brennstoffemissionshandel für Gebäude und Verkehr in Deutschland inakzeptabel oder eher inakzeptabel (Behringer et al. 2024). Dazu kommt, dass sich ca. 3/4 gar nicht oder weniger gut informiert

fühlen, wenn es um die CO₂-Bepreisung geht. So werden auch die Belastungen für die Haushalte durch CO₂-Preise falsch eingeschätzt.¹⁹ Es mangelt also in extremem Maße an Wissen über die Wirkungen von CO₂-Bepreisung.

4.4 Gezielte sozialverträgliche Maßnahmen

Eine reine CO₂-Bepreisung ist somit unbeliebt und allein nicht ausreichend auf dem Weg zur Klimaneutralität. Nicht nur wegen der anstehenden Umsetzung eines Klima-Sozialplans gem. Art. 4 I der EU-Verordnung 2023/955 bis Mitte 2025 ist es somit zentral, über sozialverträgliche klimapolitische Maßnahmen nachzudenken. Hier geht es darum, besonders vulnerable Gruppen, wie die „prekäre Aufbaugeneration“ (2.1.2) und die „Mieter:innen auf der Kippe“ (2.1.3.) in ihrem Umstieg auf Klimaneutralität zu unterstützen, aber auch der Breite klimapolitische Lösungen bereitzustellen, die Klimaneutralität schnell und für alle ermöglichen. Die folgenden Maßnahmenvorschläge stellen dabei nur eine begrenzte Auswahl an Instrumenten dar, die im Rahmen des Klima-Sozial-Plans sinnvoll wären. Finanziert werden könnten sie aus direkten ETS II-Einnahmen, Mitteln aus dem KSF oder Haushaltsmitteln.

4.4.1 Maßnahmenvorschläge für den Gebäudesektor

Sanierungsstrategie für selbstnutzende Eigentümer:innen

In den schlechtesten Gebäudeenergieklassen F-H ab 160 kWh/m² Jahresverbrauch (Braungardt et al. 2023) könnten die absoluten Heizkosten durch steigende CO₂-Preise sehr stark steigen. Für vulnerable Gruppen (s. 4.1) ist dies eine besonders starke Belastung. Diese „Worst Performing Buildings“ sind dabei in vielfacher Hinsicht eine Herausforderung für die Energiewende. Ein Anschluss an Wärmenetze ist naheliegend, erfordert aber voraussichtlich hohe Netztemperaturen und bei Kosten grüner Fernwärme von 15-20 ct/kWh bleibt die Versorgung der Gebäude teuer. In der dezentralen Gebäudeversorgung kommen Wärmepumpen an technische Limits (benötigte Vorlauftemperatur) oder es sind teurere Hochtemperaturgeräte nötig, die trotzdem ineffizienter betrieben werden müssen. Aus dieser Gesamtsituation ergibt sich die Notwendigkeit, Sanierungen an der Gebäudehülle durchführen zu müssen. Allerdings können diese auch besonders große Emissionseinsparungen einbringen. Vulnerable Eigentümer:innen stehen dabei vor der Herausforderung, dass hohe Sanierungskosten aufkommen und ein Ausgleich ebenjener Kosten durch die eingesparten Heizkosten nicht kurzfristig zu erwarten ist. Seit Anfang 2024 gibt

es zu diesem Zweck für den Heizungstausch einen Einkommensbonus von zusätzlich 30%, sodass bis zu 70% der Investitionskosten bezuschusst werden (BMWK 2024a). Für Maßnahmen an der Gebäudehülle (Fenster, Dach, Fassade, obere Geschossdecke etc.) gibt es über die BEG-Förderungen maximal 20% Förderung. Höhere Förderbeträge bis zu maximal 45% lassen sich allerdings nur über eine Sanierung zum hohen Effizienzhausstandard erreichen²⁰ (KfW 2024). Für vulnerable Haushalte in „Worst Performing Buildings“ übersteigen die Investitionen zum Effizienzhaus trotz Tilgungszuschüssen von den Krediten der KfW oft weit das Budget. In Förderprogrammen mehr auf gering investive Maßnahmen, einkommensgestaffelte Fördersätze für BEG-Einzelmaßnahmen und stufenweise Sanierungen nach individuellem Sanierungsfahrplan²¹ zu setzen, die den Primärenergiebedarf des Haushalts effektiv reduzieren, statt sich auf den Zielstandard eines energetisch hoch ausgestatteten Effizienzhauses zu konzentrieren, könnte vorhandene Gelder zu einem effizienteren Einsatz bringen und sozial gezielter wirken (Schlau energiesparen 2024).

Warmmietenneutrale Sanierung: Reform der Modernisierungsumlage für Mietverhältnisse

Anders als selbstnutzende Eigentümer:innen sind Mieter:innen davon abhängig, welche energetischen Entscheidungen ihre Vermieter:innen treffen. Ein Anstieg der Sanierungsrate ist auch im Mietwohnbereich zwingend erforderlich. Ca. 30% der Mieter:innen wohnen in sehr ineffizienten Gebäuden (DIW 2024b). Es muss dabei gelingen, dass die für die energetische Sanierung anfallenden Kosten Mieter:innen nicht zu stark belasten. Schon jetzt müssen 3,1 Millionen Haushalte hierzulande über 40% ihres Einkommens für ihre Warmmiete aufbringen, wobei der Anteil in den unteren Einkommensdezilen stetig ansteigt (Noka et al. 2024). Gem. §559 wird die Finanzierung von Sanierungen im Wohnmietbestand über die Modernisierungsumlage geregelt. Vermieter:innen können 8% der Investitionskosten auf die Jahresmiete umlegen. Sowohl Instandhaltungskosten gem. §559a als auch öffentliche Förderungen müssen von den umlegbaren Kosten abgezogen werden. Vermieter:innen schlagen mögliche Förderungen deshalb häufig aus, weil sie mit Förderungen einen geringeren Betrag umlegen können als ohne Inanspruchnahme von Förderungen. Zudem profitieren Sie nicht von den Energieeinsparungskosten nach energetischer Sanierung. Die Folge: Weniger Sanierungen und höhere Belastungen für Mieter:innen. Ohne Förderungen steigen die Wohnkostenbelastungen schnell um mehrere Prozent an. Als Reformen für diese verfahrenre Situation, die auch Mieter-Vermieter-Dilemma genannt wird, werden mehrere Modelle diskutiert. Das im

Koalitionsvertrag des Kabinetts Scholz favorisierte Teilwarmmieten-Modell möchte sowohl Vermieter:innen als auch Mieter:innen an den Heizkosten des Gebäudes beteiligen, indem diese in einen fixen und verbrauchsabhängigen Teil gegliedert werden (Noka et al. 2024). So soll der Anreiz für Vermieter:innen steigen, Energiekosten über Energieeffizienzmaßnahmen zu senken. Der Verwaltungsaufwand wäre jedoch erheblich. So müssten u.a. sämtliche Mietverträge neu aufgesetzt werden, was wenig praxistauglich erscheint (Henger et al. 2024). Überzeugender erscheint die Reform mittels des Drittel-Modells. Die staatlichen Förderungen werden nicht auf die umlegbaren Kosten angerechnet und verbleiben damit beim Vermieter. Gleichzeitig sinkt die Modernisierungsumlage von 8% auf bspw. 3% ab. Mit einem solchen Wert ließe sich im Durchschnitt warmmietenneutral sanieren (Mellwig 2024). Neben dem steigenden Immobilienwert sind staatliche Zuschüsse für die Finanzierung attraktiv (Mellwig 2024). SPD.Klima.Gerecht plädiert dafür, die Ausgestaltung der Förderungen für Vermieter:innen zur aktiven Steuerung hin zu energetisch sinnvollen Sanierungen zu nutzen. Dazu bieten sich Worst-Performing-Buildings-Boni oder Staffelungen je nach gesparter Primärenergie der Maßnahme an. So profitieren sowohl Mieter:innen als auch Vermieter:innen. Eine Reform der Modernisierungsumlage in dieser Hinsicht scheint also höchst sinnvoll, um Mieter:innen besser zu schützen und Vermieter:innen zu mehr Sanierungen anzureizen.

4.4.2 Maßnahmenvorschläge für den Verkehrssektor

Social Leasing

Zwar sinken die Preise für elektrische Kleinwagen aktuell. Unter 25 000 € Neupreis gibt es allerdings nur zwei E-Auto-Modelle zu kaufen (ADAC 2024).²² Im Vergleich zu fossil betriebenen Pkw, ergeben sich höhere investive Kosten bei geringer Auswahl. Für ländliche, vulnerable Haushalte sind diese Mehrkosten oft nicht zu stemmen (s. 2.1.1). Dabei kann mit einem E-Auto steigenden Kraftstoffkosten durch den ETS II aus dem Weg gegangen werden. Dazu sind elektrisch angetriebene Pkw schon jetzt preiswerter im Betrieb (Henze, Stahl 2024). Um vulnerablen Haushalten im ländlichen Raum den Umstieg auf einen E-Pkw zu erleichtern, hat Frankreich bereits 2023 ein „Social Leasing“ eingeführt. Alle Haushalte unter dem französischen Medianeinkommen und mit längerem Arbeitsweg (>15km Weg/ 8000km pro Jahr) waren berechtigt, einen Antrag für ein Leasing zu stellen. Zur Auswahl standen ca. 20 Modelle der Fahrzeugklassen A bis D (max. Kaufpreis 47.000 €) mit Leasingraten zwischen 49€/Monat und 150€/Monat. Die Nachfrage überstieg die Erwartungen von 20.000 bis 25.000 Anträgen bei weitem. 90.000

Anträge gingen ein, von denen schlussendlich ca. 50.000 bewilligt wurden (T&E 2024). Um Menschen vor hohen Investitionen oder Kreditkosten zu bewahren, erscheint ein „Social-Leasing“-Programm in Deutschland höchst sinnvoll. Angepasst werden könnte dabei der Empfänger:innenkreis mit einem noch stärkeren Fokus auf Haushalte der unteren Einkommensdezile und auf den ländlichen Raum²³. Außerdem könnte ein Kaufpreislimit von bspw. 30.000€ eingeführt werden, um die Kosten der Subvention für den Staat abzusenken und einen stärkeren Fokus auf Kleinwagen der Klassen A und B zu setzen (T&E 2024). Abgesehen von den sozial-klimapolitischen Vorteilen handelt es sich wohl auch um eine industriepolitische Maßnahme zur Unterstützung der aktuell kriselnden Automobilindustrie in Deutschland und Europa (ZDF 2024).

Bundesweites Sozialticket

Die Nutzung des ÖPNV ist aus Klimaperspektive dem motorisierten Individualverkehr grundsätzlich vorzuziehen und stellt für viele Mobilitätsbedürfnisse zu jenem die einzige reale Alternative dar. Obwohl mit dem Deutschlandticket die Angebotssituation erheblich verbessert wurde, ist der aktuelle Preis für viele einkommensschwache Haushalte zu hoch (Aberle 2025). Zwar gibt es bereits in vielen Regionen soziale Deutschlandtickets, allerdings sind diese nur lokal und zu höchst unterschiedlichen Preisen erhältlich. Daher wäre ein bundesweites Sozialticket analog zum Deutschlandticket mit einem Preis zwischen 20-30 Euro pro Monat ein erheblicher Beitrag sowohl zur finanziellen Entlastung der untersten Einkommensbereiche, als auch zur Steigerung der Autounabhängigkeit (Agora Verkehrswende 2023). Die Autounabhängigkeit trüge dabei nicht nur dazu bei, von den Preisentwicklungen des ETS II unabhängiger zu werden, sondern würde auch explizit Mobilitätsarmut reduzieren und somit soziale Teilhabe verbessern (Rozynek 2024). Die Maßnahme begünstigt langfristig auch den Umstieg auf den ÖPNV, wodurch soziale und Klimaschutzziele gleichermaßen erreicht werden können. Eine Limitierung der Maßnahme ist allerdings die Verfügbarkeit der ÖPNV-Infrastruktur. Gerade in ländlichen Regionen muss daher langfristig der Ausbau der entsprechenden Infrastruktur vorangetrieben werden und kurzfristig im schienenunabhängigen Bereich mit Takterhöhungen, flexiblen Angeboten usw. entgegengewirkt werden. Trotzdem werden besonders die durch die fehlende Anbindung mobilitätsarmen Gruppen durch andere Maßnahmen unterstützt werden müssen.

4.5 Kommunikation zum ETS II

Alle genannten Maßnahmen genauso wie der CO₂-Preis können ihre volle Wirkmacht allerdings nur entfalten, wenn die Bevölkerung diese auch ideal ausnutzt und

mitträgt. Allerdings zeigen die demoskopischen Daten zur CO₂-Bepreisung (siehe 4.3.5): Ein Großteil der Bevölkerung ist uninformiert über das Thema Emissionshandel, reagiert wohl deswegen skeptisch und ablehnend. Daraus ergeben sich verschiedene Risiken: Fehlende Informationen über zukünftige Entwicklungen im Emissionshandel erhöhen die Wahrscheinlichkeit fataler ökonomischer Fehlentscheidungen insbesondere privater Haushalte. Gerade im Wärmebereich kann durch mehrjährige Investitionsentscheidungen bspw. für fossile Heizungen großer ökonomischer Schaden entstehen (dlf 2024). Ohne Informationen können sich private Haushalte bis zum Start des ETS II 2027 auch nicht angemessen vorbereiten, indem in zukunftsfähige Technologien investiert wird. Bei ausbleibender Vorbereitung und Information droht die Akzeptanz durch mögliche Preisschocks nach Einführung noch weiter rapide zu fallen.

Aus diesen Gründen ist aus Perspektive von SPD.Klima.Gerecht essenziell, eine systematische Kommunikation und Information über den anstehenden ETS II und alle Maßnahmen des zugehörigen Policy-Mixes aufzubauen. Dabei müssen individuelle Vulnerabilitäten und Bedingungen berücksichtigt werden: Unternehmen unterschiedlicher Größe sowie private Haushalte an unterschiedlichen Orten benötigen gerade aufgrund der sehr unterschiedlichen Betroffenheiten zielgenaue Informationen, um sich selbst aktiv auf den Weg zur Klimaneutralität begeben zu können und die entsprechenden Unterstützungen zu nutzen. Der Beginn des ETS II stellt somit auch eine Möglichkeit dar, die Kommunikation zu sozialverträglicher Klimapolitik grundlegend zu verbessern und zu intensivieren. Eine Möglichkeit wäre eine gezielte Informationskampagne des Bundes, die Zielgruppen angemessen adressiert und vernetzt. Ein Fokus sollte hier auf KMUs und private Haushalte gesetzt werden. Als ein positives Beispiel solche Informationskampagnen kann die „Woche der Wärmepumpe“ im November 2024 erwähnt werden (BMWK 2024b).

5. Fazit

Seit Ende 2024 werden zunehmend Stimmen insbesondere aus Tschechien und Polen laut, den Start des ETS II zu verschieben (Euractiv 2024). Zu groß ist die Sorge vor hohen Preissteigerungen - in Polen und Tschechien sind die fossilen Abhängigkeiten weiterhin besonders groß. Die Herausforderungen, die notwendigen Emissionseinsparungen zu erbringen würde damit allerdings nur noch größer, da dann später in kürzerer Zeit noch mehr Umstellung stattfinden muss.

Daher ist es umso wichtiger, dass sich Deutschland klar zum ETS II bekennt. Zudem muss der ETS II mit einem

stärkeren Preisanstieg vorbereitet werden und anschließend von einem Mindestpreis getragen werden.

Als größter Emittent in Europa entscheiden besonders wir über die zukünftige Preisentwicklung. Wenn wir heute CO₂-Emissionen senken, werden wir doppelt belohnt: einerseits werden weniger ETS II-Zertifikate gebraucht werden, andererseits wird der Preis der Zertifikate geringer ausfallen. Steigen dagegen die CO₂-Emissionen, werden die Preise doppelt so stark steigen.

Die kurzfristig auftretenden Preisbelastungen sollten durch ein temporäres sozial und regional gestaffeltes Klimageld reduziert werden. Das Hauptziel aller Maßnahmen darf jedoch nicht die kurzfristige Minderung der Effekte des ETS II sein, sondern die effektive Umgestaltung hin zur Klimaneutralität und damit aus der Belastung durch einen Emissionshandel heraus. Hier, wie bei allen Elementen des Policy-Mixes, muss die Perspektive der vulnerablen Gruppen im Vordergrund stehen. Dies sollte sich auch im anstehenden Klima-Sozial-Plan der Bundesregierung niederschlagen.

Neben den darin enthaltenen sozialverträglichen Klimaschutzmaßnahmen (Sozialticket, Social Leasing, Drittel-Modell, etc.) müssen CO₂-Bepreisung, bedarfsgerechte Förderpolitik, infrastrukturelle Maßnahmen und ein verlässlicher ordnungsrechtlicher Rahmen ineinandergreifen.

Vergessen werden darf dabei nicht, dass insbesondere auf kommunaler Ebene entschieden wird, ob die nationalen und europäischen Klimaziele erreicht werden können. Deshalb müssen Personalbedarfe für die kommunale Wärmeplanung und kommunale Kapitalbedarfe auf höheren Ebenen stets mitgedacht werden.

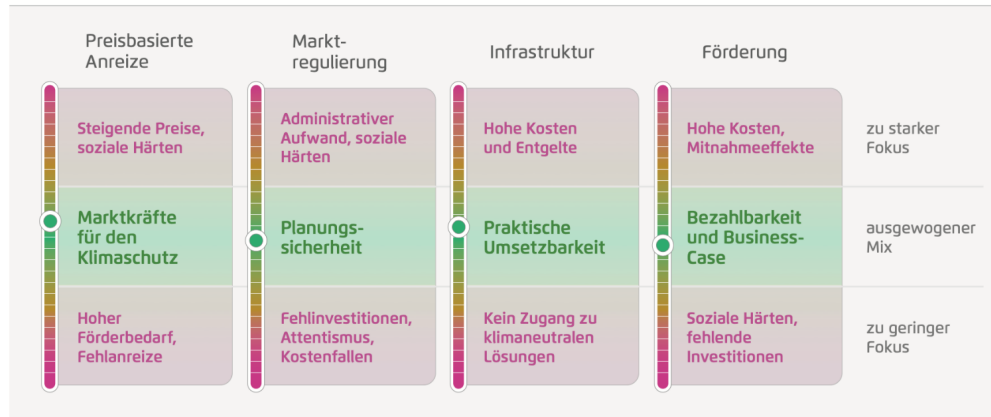
Zudem müssen unterschiedliche Bevölkerungsgruppen spezifisch über die Auswirkungen des ETS II und ihre Möglichkeiten zur Vorbereitung und Umgang mit diesen informiert werden. Nur so werden alle Menschen klimaneutral leben können.

Anhänge

Anhang I

Politik-Mix für eine ausgewogene Klimapolitik

→ Abb. D



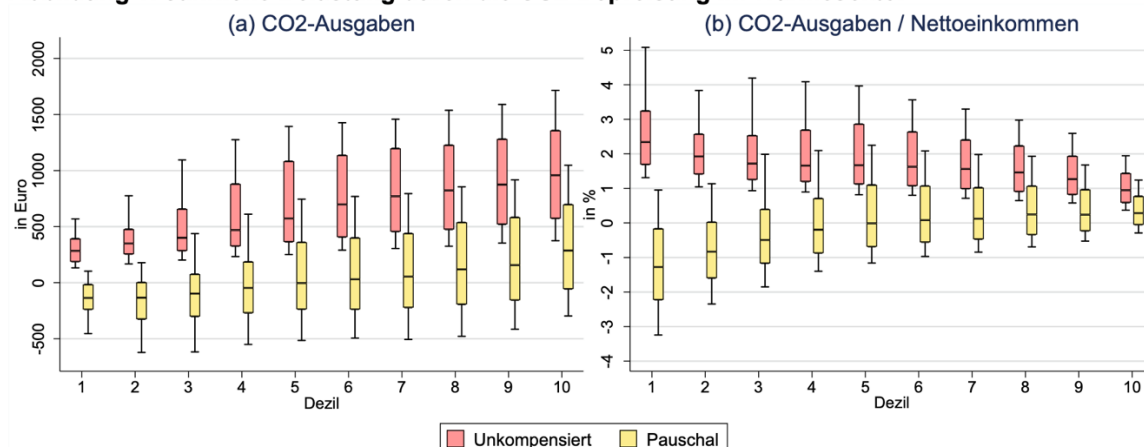
Agora Energiewende (2024)

Anhang II

Kohlendioxidausstoß des vermieteten Gebäudes oder der Wohnung pro Quadratmeter Wohnfläche und Jahr	Anteil Mieter	Anteil Vermieter
< 12 kg CO ₂ /m ² /a	100 %	0 %
12 bis < 17 kg CO ₂ /m ² /a	90 %	10 %
17 bis < 22 kg CO ₂ /m ² /a	80 %	20 %
22 bis < 27 kg CO ₂ /m ² /a	70 %	30 %
27 bis < 32 kg CO ₂ /m ² /a	60 %	40 %
32 bis < 37 kg CO ₂ /m ² /a	50 %	50 %
37 bis < 42 kg CO ₂ /m ² /a	40 %	60 %
42 bis < 47 kg CO ₂ /m ² /a	30 %	70 %
47 bis < 52 kg CO ₂ /m ² /a	20 %	80 %
> = 52 kg CO ₂ /m ² /a	5 %	95 %

Anhang III

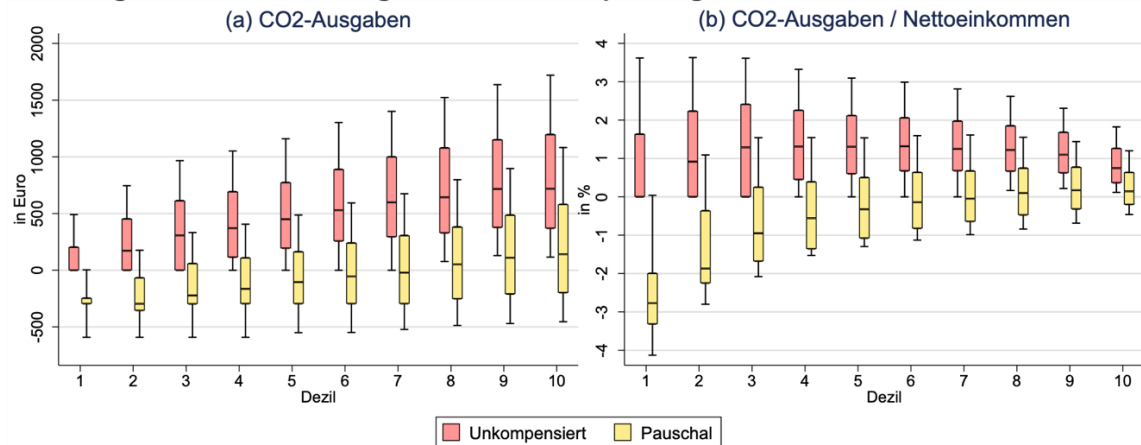
Abbildung 1: Jährliche Belastung durch die CO₂-Bepreisung im Wärmesektor



Quelle: Berechnungen des IMK basierend auf der EVS 2018.

Anhang IV

Abbildung 3: Jährliche Belastung durch die CO₂-Bepreisung im Verkehrssektor

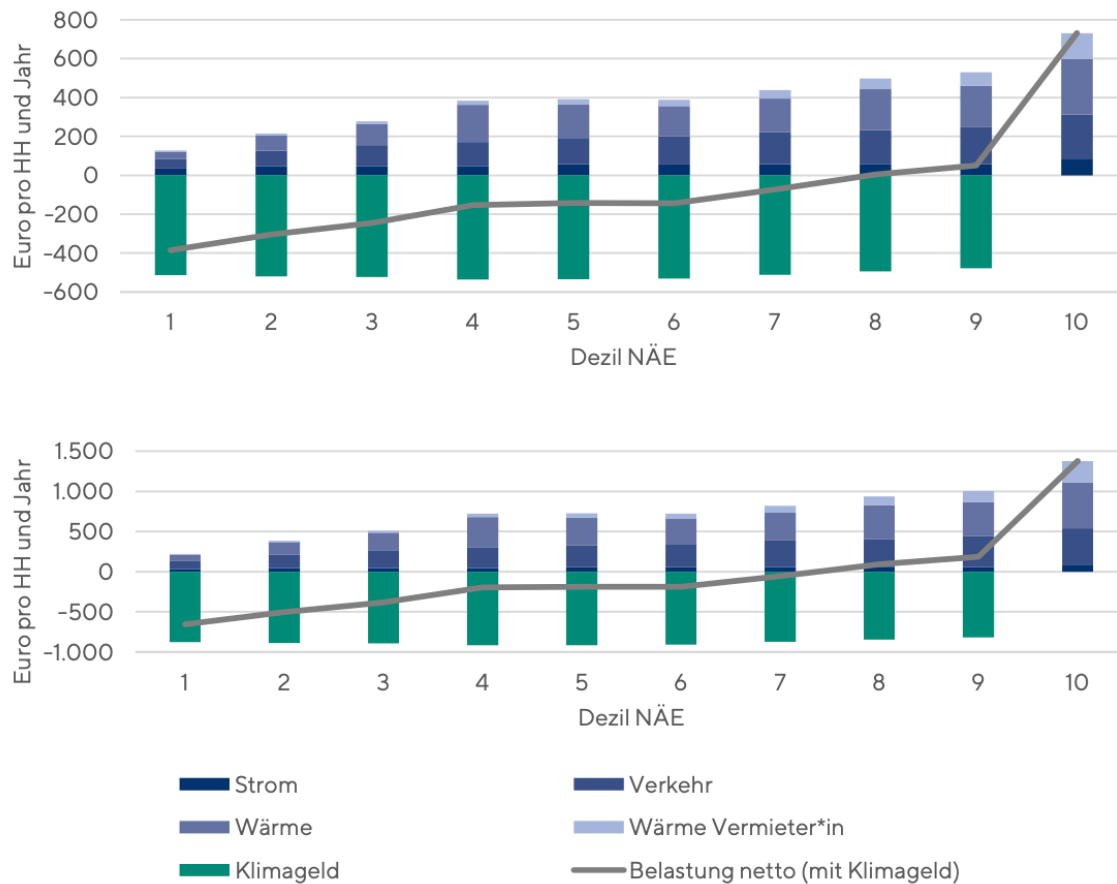


Quelle: Berechnungen des IMK basierend auf der EVS 2018.



Anhang V

Abbildung 2: Absolute Be- und Entlastung pro HH (nur direkte Kosten), 2027-2032, ETS 2-Preis von 100 (oben) bzw. 200 (unten) Euro/tCO₂

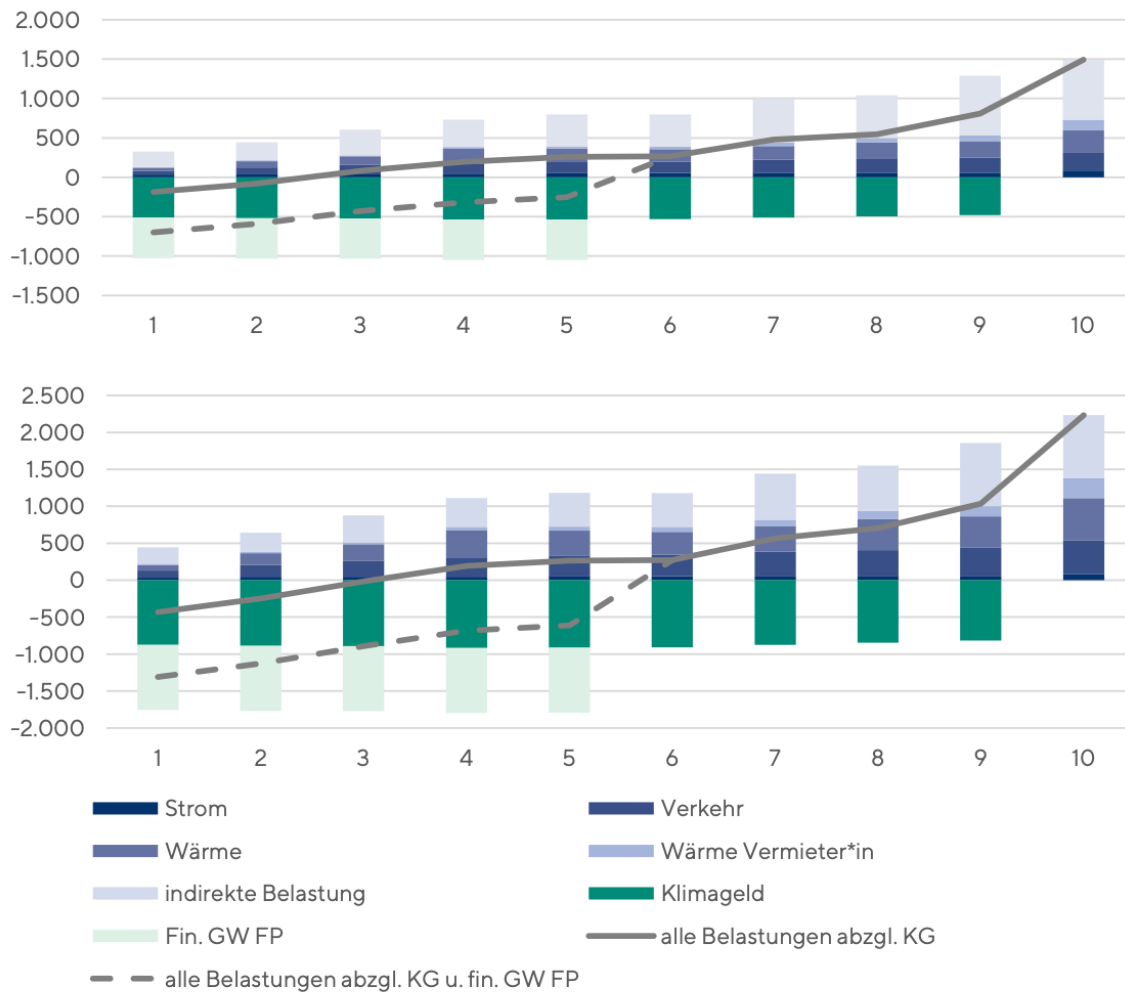


Anmerkung: in Preisen 2020.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis vom Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), v37, sowie Bundesregierung (2023a; 2023b), FÖS/Öko-Institut (2024), Groß u. a. (2022), Öko-Institut. (2023a; 2023b) und Umweltbundesamt (2024).

Anhang VI

Abbildung 6: Gesamtbetrachtung pro HH (absolut), 2027-2032, ETS 2-Preis von 100 (oben) bzw. 200 (unten) Euro/tCO₂: Direkte und indirekte CO₂-Kosten, Klimageld und Gegenwert von Förderprogrammen



Anmerkungen: in Preisen 2020. Fin. GW FP = finanzieller Gegenwert möglicher Förderprogramme, KG = Klimageld.

Quelle: eigene Berechnung auf Basis vom Sozio-oekonomisches Panel (SOEP), v37, sowie Bundesregierung (2023a; 2023b), FÖS/Öko-Institut (2024), Groß u. a. (2022), Öko-Institut. (2023a; 2023b) und Umweltbundesamt (2024).

Literatur

Aberle (2025): Was bringt das Deutschlandticket. Online verfügbar unter: <https://wn49.stadtarmmobil.de/> (04.01.25)

ADAC (2024): Kostencheck Elektroautos: Das sind die 30 günstigsten Modelle. Online verfügbar unter: <https://www.adac.de/rund-ums-fahrzeug/auto-kaufen-verkaufen/autokosten/guenstigste-elektroautos/> (03.01.2025).

Agora (2019): Klimaschutz auf Kurs bringen: Wie eine CO₂-Bepreisung ausgewogen wirkt. Online verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2017/Abgaben_Umlagen/CO2-Rueckverteilungsstudie/Agora-Verkehrswende_Agora-Energiewende_CO2-Bepreisung_WEB.pdf (28.10.2024).

Agora (2023a): Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel. Online verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-26_DE_BEH_ETS_II/A-EW_311_BEH_ETS_II_WEB.pdf (08.09.2024).

Agora (2023c): Diskussionspapier: Mobilitätsarmut in Deutschland. Online verfügbar unter: <https://www.agora-verkehrswende.de/veroeffentlichungen/mobilitaetsarmut-in-deutschland/> (20.12.2024).

Agora (2024): Klimaneutrales Deutschland: Von der Zielsetzung zur Umsetzung. Online verfügbar unter: https://www.agora-energiewende.de/fileadmin/Projekte/2023/2023-30_DE_KNDE_Update/A-EW_344_Klimaneutrales_Deutschland_WEB.pdf (20.12.2024).

Bauske et al. (2023): Synthese sozialwissenschaftlicher Analysen im Projekt CO₂-Preis (AP2 und AP3). Online verfügbar unter: https://www.co2-preis.info/pdf/AP23-Synthese_Bericht.pdf (02.11.2024).

Behringer et al. (2024): CO₂-Bepreisung: Akzeptanz und Kostenwahrnehmung nach der Preiserhöhung 2024. Online verfügbar unter: https://www.imk-boeckler.de/de/faust-detail.htm?sync_id=HBS-008928 (02.11.2024).

Blesse et al. (2024): Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie?. Online verfügbar unter: <https://www.ifo.de/DocDL/sd-2024-01-blesse-et-al-umfrage-klimaschutz.pdf> (02.11.2024).

BMK (2024): Klimabonus. Online verfügbar unter: <https://www.klimabonus.gv.at> (31.10.2024).

BMWK (2024a): Die Woche der Wärmepumpe: Einfach informieren. Online verfügbar unter: <https://www.wochederwaermepumpe.de> (25.01.2024).

BMWK (2024b): Neue Förderung für Heizungstausch und Gebäude-Effizienzmaßnahmen startet. Online verfügbar unter: <https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2023/12/20231229-neue-foerderung-fuer-heizungstausch-und-gebaeude-effizienzmassnahmen-startet.html> (14.01.2024).

Braungardt et al. (2024): Sozialgerechte Förderung für energetische Sanierungen im Mietwohnbereich. Online verfügbar unter: https://mieterbund.de/app/uploads/2024/07/20240731_Studie-soziale-Foerderung_DMB-Oeko-Institut.pdf (30.09.2024).

Bundesregierung (BReg) (2024): Gebäude und Verkehr beim Klimaschutz stärker in der Pflicht. Online verfügbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/bundesregierung/gesetzesvorhaben/eu-emissionshandel-1684508> (24.10.2024).

Bundestag (2023): Aspekte der Wärmewende im europäischen Vergleich. Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/979938/553263b5634fb0f5ce471932a64a2f4f/WD-5-083-23-pdf.pdf> (22.01.2024).

Bundestag (2024): Sachstand: Einzelfragen zur EU-Lastenteilungsverordnung (EU). Online verfügbar unter: <https://www.bundestag.de/re-source/blob/1009696/041ccb4a9150efd4e8d26273cb6abaee/EU-6-018-24-pdf.pdf> (02.10.2024).

Canada (2024): Canada Carbon Rebate (CCR) for individuals. Online verfügbar unter: <https://www.canada.ca/en/revenue-agency/services/child-family-benefits/canada-carbon-rebate/how-much.html> (31.10.2024).

Damar-Blanken et al. (2024): Altersdiskriminierung bei der Kreditvergabe Abschlussbericht. Online verfügbar unter: <https://www.iff-hamburg.de/wp-content/uploads/2023/09/ADS-Abschlussbericht.pdf> (30.09.2024).

Destatis (2024): Steuererklärung: Durchschnittlicher Rückerstattung lag bei 1063 Euro. Online verfügbar

unter: https://www.destatis.de/DE/The-men/Staat/Steuern/Lohnsteuer-Einkommensteuer/im-fokus-steuererklaerung.html?utm_source (25.01.2024).

Dlf (2024): Absatz von Wärmepumpen bricht um mehr als 50 Prozent ein. Online verfügbar unter: <https://www.deutschlandfunk.de/absatz-von-waerme-pumpen-bricht-um-mehr-als-50-prozent-ein-102.html> (25.01.2024).

DIW (2024a): CO₂-Bepreisung: Klimaprämie zügig einführen, bei höheren Einkommen abschmelzen. Online verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.917820.de/24-42-1.pdf (31.10.2024).

DIW (2024b): Sanierung sehr ineffizienter Gebäude sichert hohe Heizkostenrisiken ab. Online verfügbar unter: https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.901906.de/24-19-1.pdf (14.01.2024).

Endres (2023): Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld. Online verfügbar unter: https://www.imk-boeckler.de/de/faust-de-tail.htm?sync_id=HBS-008757 (26.10.2024).

Euractiv (2024a): Teure Lücke? Deutschland wird EU-Klimaziele deutlich verfehlen. Online verfügbar unter: <https://www.euractiv.de/section/energie-und-umwelt/news/teure-luecke-deutschland-wird-eu-klimaziele-deutlich-verfehlen/> (25.01.2024).

Euractiv (2024b): Tschechien will erweiterten EU-Emissionshandel bis 2028 verschieben. Online verfügbar unter: <https://www.euractiv.de/section/europa-kompakt/news/tschechien-will-erweiterten-eu-emissionshandel-bis-2028-verschieben/> (25.01.2024).

Europäische Kommission (2021): Impact Assessment Report zur Reform des Emissionshandels. Online verfügbar unter: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021SC0611> (02.10.2024).

Expertenrat für Klimafragen (ERK) (2024): Bericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2023. Online verfügbar unter: https://expertenrat-klima.de/content/uploads/2024/05/ERK2024_Pruefbericht-Emissionsdaten-des-Jahres-2023.pdf (08.09.2024).

Fiedler et al. (2024): CO₂-Preis in Deutschland: Umsetzung des ETS II und des Klima-Sozialfonds in Deutschland. Online verfügbar unter: https://foes.de/publikationen/2024/2024-02_KAD_ETS-II-KSF.pdf (29.09.2024).

FIW (2024): Auswirkungen der Marktpreisbildung für CO₂ des Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) und europäischen Emissionshandels für Brennstoffe (EU-ETS II) ab 2027 auf Gebäudeeigentümer und Mieter. Online verfügbar unter: <https://buveg.de/wp-content/uploads/2024/09/2024-09-17-FIW-BUVEG-Auswirkungen-Marktpreisbildung-ETS-II-.pdf> (29.09.2024).

Greenpeace (2024): Kurz-Expertise Klimageld. verfügbar unter: <https://foes.de/publikationen/2024/2024-06-Greenpeace-Studie-Klimageld-schafft-Ausgleich.pdf> (31.10.2024).

Graichen, Ludig (2024): Supply and demand in the ETS II: Assessment of the new EU ETS for road transport, buildings, and other sectors. Online verfügbar unter: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/09_2024_cc_ets_2_supply_and_demand.pdf (02.10.2024).

Günther et al. (2024): Carbon prices on the rise? Shedding light on the emerging EU ETS II. Online verfügbar unter: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4808605> (29.09.2024).

Henger et al. (2024): Schweden als Vorbild zur Überwindung des Vermieter-Mieter-Dilemmas – (Teil-)warmmieten oder Reform der Modernisierungumlage? Online verfügbar unter: https://www.mieterbund.de/app/uploads/fileadmin/public/Studien/DMB_WohnkostenbelastungMietende_final.pdf (14.01.2025).

Henze, Stahl (2024): Belastungswirkung von Klimapolitik. Online verfügbar unter: <https://www.de-zernatzukunft.org/wp-content/uploads/2024/05/Henze-L.-Stahl-T.-2024-Belastungswirkung-von-Klimapolitik.pdf> (03.01.2025).

ifw (2021): Höherer CO₂-Preis trifft Osteuropäer am stärksten. Online verfügbar unter: <https://www.ifw-kiel.de/de/publikationen/aktuelles/hoeherer-co2-emissionspreis-trifft-osteupaer-am-staerksten/> (22.01.2025).

Kaestner et al. (2023): Experts' conjectures, people's statements and true preferences: The case of carbon price support. Online verfügbar unter: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4509419 (02.11.2024).

KBA (2024): Der Fahrzeugbestand im Überblick am 1. Januar 2024 gegenüber dem 1. Januar 2023. Online verfügbar unter: https://www.kba.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Fahrzeugbestand/2024/pm08_fz_bestand_pm_komplett.html (29.09.2024).

Kellner et al. (2022): Ariadne-Analyse: Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung. Online verfügbar unter: <https://ariadneprojekt.de/publikation/entlastung-der-haushalte-von-der-co2-bepreisung/> (26.10.2024).

KfW (2024): Bundesförderung für effiziente Gebäude: <https://www.kfw.de/inlandsfoerderung/Bundesfoerderung-fuer-effiziente-Gebaeude/> (05.01.2025).

Löschel et al. (2024): Monitoring-Bericht der Expertenkommission zum Energiewende-Monitoring. Online verfügbar unter: https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Publikationen/Energie/monitoringbericht-expertenkommission-zum-energiewende-monitoring.pdf?__blob=publicationFile&v=8 (16.01.2025).

Mellwig (2024): Klimaschutz in Mietwohnungen: Modernisierungskosten fair verteilen. Online verfügbar unter: https://mieterbund.de/app/uploads/2024/04/20240416_Drittelmodell_DMB_BUND_ifeu.pdf (14.01.2025).

Noka et al. (2024): Wohn- und Energiekostenbelastung von Mietenden. Online verfügbar unter: https://www.mieterbund.de/app/uploads/fileadmin/public/Studien/DMB_WohnkostenbelastungMietende_final.pdf (14.01.2025).

Pahle (2024): Die CO₂-Bepreisung im Umbruch. Online verfügbar unter: <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf> (30.09.2024).

Rozynek, Caroline (2024): Imagine the financial barrier to public transport use disappears. Online verfügbar unter: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0967070X24000386> (05.01.2025).

Sozialklimarat (SKR) & infas 360 (2024): Auf dem Weg zu einem klimapolitischen Lagebild. Online-Präsentation verfügbar unter: [https://9ce1d06c-a5dc-48e7-bf64-](https://9ce1d06c-a5dc-48e7-bf64-a9e0642fb83c.usrfi-les.com/ugd/9ce1d0_744c655aae464e0597a082979defdc44.pdf)

[a9e0642fb83c.usrfi-les.com/ugd/9ce1d0_744c655aae464e0597a082979defdc44.pdf](https://9ce1d06c-a5dc-48e7-bf64-a9e0642fb83c.usrfi-les.com/ugd/9ce1d0_744c655aae464e0597a082979defdc44.pdf) (30.09.2024).

SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021): Mehr Fortschritt wagen. Online verfügbar unter: https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (18.10.2024).

Schlau energiesparen (2024): Sind Energieberatung & Förderung noch zu retten? Wir versuchen es! Online verfügbar unter: <https://www.youtube.com/watch?v=eEmv0HWZvHw> (14.01.2025).

Tagesspiegel Background (2024): Bundesregierung schafft Basis für Klimageld-Auszahlung. Online verfügbar unter: <https://background.tagesspiegel.de/energie-und-klima/briefing/bundesregierung-schafft-basis-fuer-klimageld-auszahlung> (25.01.2025).

T&E (2024): Social leasing: a key measure for national Social Climate Plans. Online verfügbar unter: https://www.transportenvironment.org/uploads/files/2024_10_Social_leasing_briefing_2024-11-08-085405_xpvl.pdf (03.01.2025).

Umweltbundesamt (2023): Treibhausgasprojektionen 2024 – Ergebnisse Kompakt. Online verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/treibhausgas-projektionen-2024-ergebnisse-kompakt> (28.09.2024).

Umweltbundesamt (2024): Treibhausgas-Emissionen in der Europäischen Union. Online verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/daten/klima/treibhausgas-emissionen-in-der-europaeischen-union#hauptverursacher> (07.10.2024).

Braungardt et al. (2023): Großbaustelle Gebäudesektor. Online verfügbar unter: https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/WWF_OEko-Institut_Waermewende.pdf (04.10.2024).

ZDF (2024): Deutsche Automobilindustrie: Ein Jahr zum Vergessen. Online verfügbar unter: <https://www.zdf.de/nachrichten/wirtschaft/autoindustrie-deutschland-krise-aussichten-100.html> (04.10.2024).

Zerzawy, Fischle (2021): CO₂-Preis: Lenkungswirkung steigern, Sozialverträglichkeit sichern. Online verfügbar unter: https://foes.de/publikationen/2021/2021-09_FOES_Policy_Brief_Preispfad.pdf (04.10.2024).

Endnoten

¹ Siehe bspw. das Grundsatzprogramm der CDU (S. 63). Abrufbar unter: https://www.grundsatzprogramm-cdu.de/sites/www.grundsatzprogramm-cdu.de/files/downloads/240507_cdu_gsp_2024_beschluss_par-teitag_final_1.pdf.

² In absoluten Zahlen entfielen auf den Verkehrssektor 146 Mio.tCO₂-Äq. und auf den Gebäudesektor 102 Mio. tCO₂-Äq. (ERK 2024).

³ Gem. § 4 I KSG der neuen KSG-Novelle gibt es in Zukunft keine verbindliche sektorale Betrachtung mehr.

⁴ In Endres 2023 wird mit einem CO₂-Preis von 275 Euro/t CO₂ Äq. gerechnet, Datengrundlage ist die Einkommens- und Verbrauchsstichprobe (EVS) 2018.

⁵ Begriff übernommen aus: SKR & Infas 2024.

⁶ Hier wird von einem Gaspreis von 12 Cent/kWh ausgegangen bei einem Energieverbrauch von 250 kWh/qm. Es handelt sich dabei um eine Schätzung. Insbesondere werden im betrachteten Beispielhaushalt häufig nur ein Teil der Räume beheizt. Dann sinken die CO₂-Kosten und die Heizkosten.

⁷ Wert für Dezember 2024: <https://www.adac.de/verkehr/tanken-kraftstoff-antrieb/deutschland/kraftstoff-preisentwicklung/>

⁸ Begriff übernommen aus: SKR & Infas 2024.

⁹ Für Deutschland ergibt sich ein verbindliches Reduktionsziel von 50% gegenüber 2005 (s.o.).

¹⁰ Die in der Projektion der EU-Kommission genannten Preise von 48-80 Euro/tCO₂ beziehen sich auf Preise Anfang der 2020er Jahre. Aufgrund der Inflation seitdem könnten die tatsächlichen Preise bis 2030 bei gleichbleibender Kaufkraft höher ausfallen.

¹¹ Zur genauen Ausgestaltung der Marktstabilisierungsreserve (MSR) siehe: https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/factsheet_einfuehrung_eines_emissionshandels-systems.pdf (08.01.2025).

¹² Eine Erhöhung von 30 Euro/tCO₂ würde zu einer Erhöhung des Benzinpreises um 7,2 ct/l entsprechen (Agora 2023a).

¹³ Die restlichen ETS II-Einnahmen werden auf Basis der historischen CO₂-Emissionen auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt (Art. 30d V EHRL). Deutschland stehen hier 23,7% der Einnahmen zu und damit mehr als bei der Aufteilung nach den Kriterien des KSF mit 8,2% (Fiedler et al. 2024).

¹⁴ Fiedler et al. arbeiten konkrete Indikatoren wie den Energieverbrauch pro qm, notwendigen Distanzen und Zugehörigkeit zu den unteren fünf Einkommensdezi-len heraus. Sie gehen von Zahlen von 1 Mio. (nur Verkehrssektor) bis zu 3,1 Mio. betroffenen Haushalten aus.

¹⁵ Die anderen 50% der ETS II-Kosten tragen Unternehmen (Fiedler et al. 2024)

¹⁶ In der Analyse des FÖS (Greenpeace 2024) würden sich die CO₂-Kosten für private Haushalte durch diese indirekten Kosten über die Dezi-le hinweg mehr als verdoppeln. Laut dieser Schätzung wirkt das Klimageld in beiden Preisszenarien nur noch in den unteren beiden Dezi-len netto-entlastend (siehe Anhang VI) (Greenpeace 2024). Allerdings ist die Schätzung des FÖS einer 100%-Kostenweitergabe der Unternehmen zu hoch angesetzt. Zudem werden die vielen unbepreisten Produktimporte von außerhalb der EU nicht berücksichtigt.

¹⁷ Eigene Berechnungen zu den zu zahlenden Steuern auf Basis der Einkommensverteilung im SOEPv34 (abrufbar unter: <https://www.bpb.de/kurz-knapp/zahlen-und-fakten/soziale-situation-in-deutschland/61769/einkommensverteilung/>) und dem Einkommenssteuertarif gem. §32a EStG.

¹⁸ Als Berechnungsgrundlage dient in Österreich v.a. die Urban-Rural-Typologie abrufbar unter: <https://www.statistik.at/fileadmin/pages/453/urban-RuralTypologie.pdf>

¹⁹ Bei einem CO₂-Preis von 45 Euro/t CO₂ wird die Haushaltsbelastung im Schnitt um das Doppelte überschätzt. Bei einem CO₂-Preis von 200 Euro/t CO₂ tritt ein gegenteiliger Effekt ein: Die Belastungen werden 30% höher geschätzt, als sie tatsächlich auftreten würden (Behringer et al. 2024).

²⁰ Die maximalen 45% Tilgungszuschuss im Rahmen des Kredits Nr. 261 der KfW gibt es nur für den sehr hohen Effizienzhausstandard 40 der Erneuerbaren-Energien-Klasse (25%) in Kombination mit einem Worst-Performing-Building-Bonus und serieller Sanierung (zusammen 20%) (KfW 2024). Dies würde eine Komplett-Sanierung des Hauses bedeuten.

²¹ Angemerkt werden muss hier, dass der individuelle Sanierungsfahrplan Maßnahmen vorschlägt, die jedes Haus bei vollständiger Umsetzung auf einen Effizienzhausstandard von EH 85 bringen. Mit der vollständigen Maßnahmenumsetzung verbunden wären aber immense Kosten bspw. für Lüftungssysteme, die viele Haushalte nicht aufbringen können. Eine Anpassung des ISFP in Richtung einer realistischeren Betrachtung eines typischen Zielzustandes des Gebäudes bei teilweiser Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen an der Gebäudehülle erscheint daher sinnvoll.

²² Das mit Abstand günstigste Modell Dacia Spring Electric 45 Essential von Dacia liegt bei unter 17 000 €

Listenpreis, wird allerdings nicht in Europa produziert (ADAC 2024).

²³ Als weitere Begrenzung des Empfänger:innenkreises sollte geprüft werden, inwiefern Haushalte auf einen Pkw angewiesen sind.