

# Deutsche Klimapolitik im europäischen Rahmen

Im Unterschied zu früheren gesellschaftlichen Umbrüchen, die teils auf spezifische Bereiche begrenzt blieben, teils ungeplant und zumeist zu großen Teilen eigendynamisch verliefen,<sup>1</sup> markiert die Klimawende ein historisch neuartiges Projekt: die gezielte und langfristige Transformation zentraler gesellschaftlicher Strukturen mit der Absicht ihres klimaneutralen Umbaus (WGBU 2011). Dem Staat und Politikprozess kommen dabei zentrale Rollen zu – als Steuerungsinstanzen, Arenen der Aushandlung von Zielen und Maßnahmen, sowie als Foren und Sprachrohre für öffentliche Kommunikation.

Der Treiber ist daher breit angelegt und umfasst erstens klassische Klimapolitik in der Form von Regierungshandeln, Gesetzen und Verordnungen, die unter dem Vorzeichen der Emissionsminderung stehen. Zweitens betrachten wir klimarelevante Regulierungen in anderen Politikbereichen mit mittelbarer Auswirkung auf die Emissionsentwicklung. Drittens interessiert uns die politische Klimakommunikation der Bundesregierung, EU-Kommission und Parlamente. Obgleich der Fokus dieses Treibers primär auf bundesdeutscher Klimapolitik liegt, betrachten wir hier auch Entwicklungen im Rahmen der EU. Diese untersuchen wir als Teil der Treiberdynamik, insofern sie direkte Auswirkungen auf die deutsche Klimawende haben.

Die Grundlage für deutsche Klimapolitik bilden die Langfristziele des Pariser Klimaabkommens (2015), konkretisiert durch europäische Ziele im Rahmen des *EU Green Deal* (2019)<sup>2</sup> und durch das Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG, 2019), das neben Klimaschutz- und Sektorenzielen auch einen Umsetzungsrahmen vorgibt.<sup>3</sup> EU Green Deal und KSG bilden damit das Herzstück eines **iterativen Prozesses der Politikplanung**, der für die Politik

handlungsleitend sein soll, ohne konkrete Maßnahmen vorzugeben.<sup>4</sup>

Maßnahmen umfassen eine breite Palette an rechtlichen und politischen Instrumenten, wie Emissionsnormen, CO<sub>2</sub>-Steuern, Zertifikatmärkte wie den EU-ETS, Subventionen, Infrastrukturplanung, Kennzeichnungspflichten oder Informationskampagnen. Indem klimapolitische Maßnahmen die gesellschaftliche Resonanzfähigkeit oder Trägerschaft beeinflussen, entstehen Rückkopplungseffekte, die positiv für die Transformation genutzt werden können (Rosenbloom et al. 2019) oder diese im Gegenteil zu unterminieren drohen (Millar et al. 2021).

Die deutsche Klimapolitik erscheint daher langfristig gekennzeichnet durch ein grundlegendes **Spannungsverhältnis** aus verbindlichen Langfristzielen und unsicheren Umsetzungsdynamiken, das nur teilweise durch Instrumente der Politikplanung überbrückt oder abgefedert werden kann (Franzius et al. 2025). Vielmehr sind in regelmäßigen Abständen konflikthafte politische Zuspitzungen erwartbar, wenn Zielerfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung auseinanderfallen.

## Dynamik: Wachsender Gegenwind, drohendes Aufweichen der Klimaziele

In unserem ersten Bericht kamen wir zu dem Schluss, dass in den letzten Jahren einerseits wichtige Weichen für die Dekarbonisierung in den Bereichen Energie und Industrie gestellt wurden und die bisherige „Umsetzungslücke“ im Klimaschutz so reduziert werden konnte. Demgegenüber standen andererseits Blockaden in den Sektoren Verkehr und

1 So beschreibt etwa Karl Polanyi den Übergang zu einer kapitalistischen Wirtschafts- und Gesellschaftsform zwar einerseits als bewusst politisch angestoßenes Projekt, das dann aber durch soziale und politische Dynamiken, Gegenbewegungen und Krisen gekennzeichnet war, die, einmal in Gang gesetzt, sich Versuchen der bewussten politischen Steuerung entzogen (Polanyi 1944).

2 Der EU Green Deal zielt darauf, die Europäische Union bis 2050 klimaneutral zu machen. Er umfasst ein Bündel aus Gesetzesinitiativen und Strategien – insbesondere ein Klimaziel von –55 Prozent bis 2030 (Fit-for-55-Paket), die Ausweitung des Emissionshandels, neue Effizienzstandards, den Ausbau erneuerbarer Energien, einen CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich, und den Aufbau eines sozialen Klimafonds.

3 Das KSG legt jährliche Emissionsziele für Sektoren fest, regelt die Überprüfung durch den Expertenrat für Klimafragen und verpflichtet die Bundesregierung zur Nachsteuerung bei Zielverfehlungen.

4 Laut Simon Lammers (2023) trägt das deutsche Rahmenrecht bisher nicht in ausreichendem Maße dem Umstand Rechnung, „dass die nationale Energiewende in die europäische Energiewende eingebettet ist und dass die Energiewende mehr ist als die – wenn auch zweifelsohne grundlegende – Reduzierung der Treibhausgase.“ (Lammers 2023: 678) Trotz dieser Defizite sieht aber auch das KSG regelmäßige Überprüfungsrounds und Maßnahmen zur Politikplanung vor.

Gebäude, mangelnde Strukturinvestitionen und eine unzureichende Absicherung bisher erreichter konjunkturbedingter Reduktionen. Hinzu kamen ungünstige Kontextbedingungen, die eine Abnahme der Dynamik des Treibers befürchten ließen.

### **Bilanz der Ampel: Zwischen Beschleunigung und Stillstand**

Bevor wir diese Prognose prüfen, lässt sich zunächst festhalten, dass die Klimaschutzbilanz der Ampelregierung im Rückblick durchaus einige wichtige Fortschritte vorweisen kann. Im Zuge der verschiedenen Maßnahmenprogramme wurde ein immer engmaschigeres Korsett aus politischen und rechtlichen Instrumenten geschaffen, das Klimaschutz in zahlreichen Wirtschafts- und Gesellschaftsbereichen verankert (UBA 2025). Der Anteil erneuerbarer Energien an der Bruttostromerzeugung stieg deutlich und erreichte 2024 nach Abschaltung der letzten Atomkraftwerke 54 Prozent, nach zuvor 52,5 und 46,3 Prozent (Fraunhofer ISE 2025). Auch das Zubau-tempo bei erneuerbaren Energien konnte nach einer Phase schwacher Ausbauwerte unter den Vorgängerregierungen stark erhöht werden und erreichte bei der Photovoltaik einen neuen Rekordwert von 16,2 GW (2023: 14,4 GW), bei der Windkraft eine Verdopplung auf 15 GW (2023: 7,7 GW) (Bundesnetzagentur 2025). Die Treibhausgasemissionen sanken kontinuierlich und teils sehr deutlich: Im Jahr 2024 um 3 Prozent, in den Jahren zuvor um 10,1 Prozent und um 1,9 Prozent (Agora Energiewende 2025). Insgesamt erreicht der Rückgang seit dem Basisjahr 1990 damit 48 Prozent.

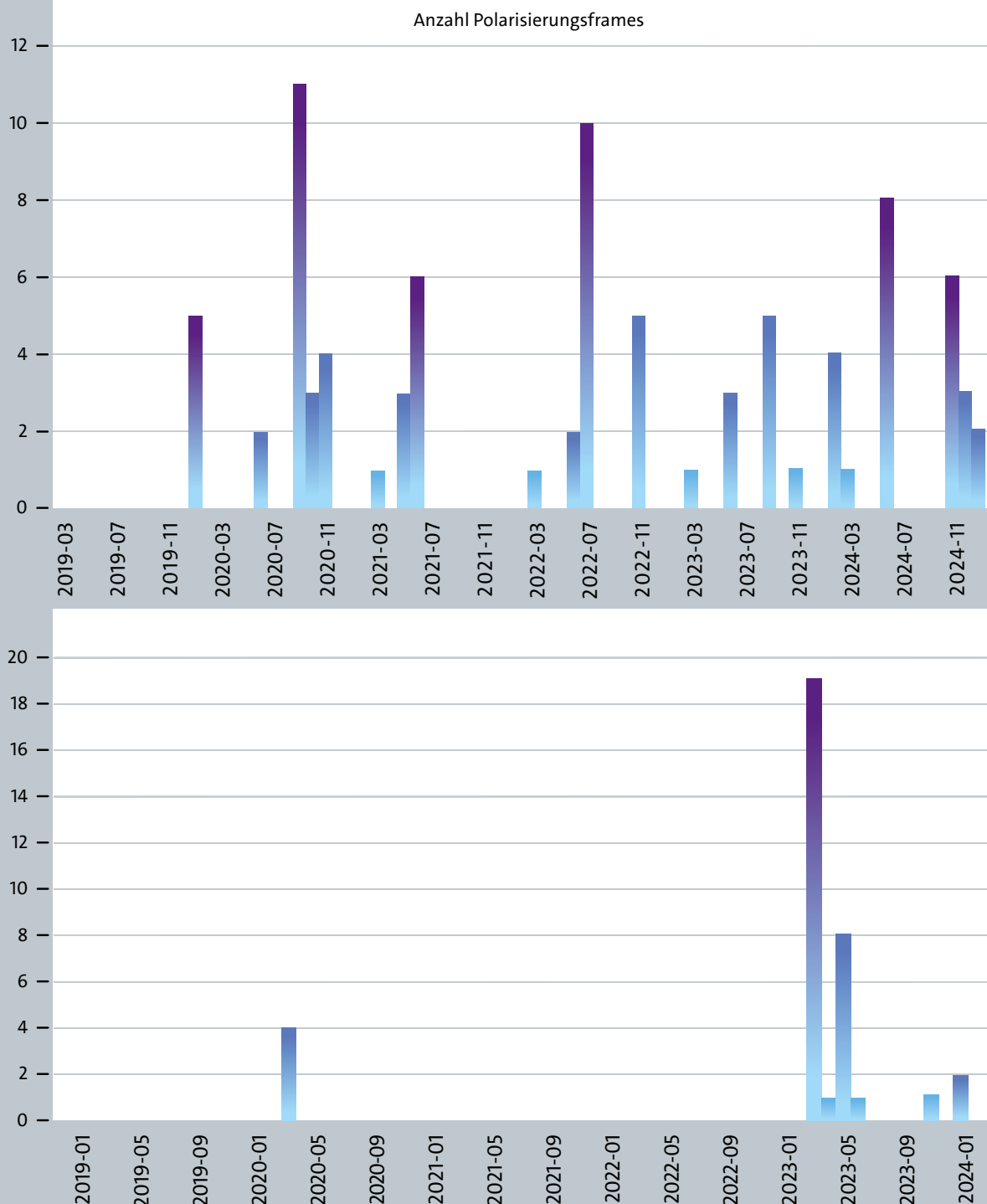
Allerdings entfiel ein Großteil der jüngsten Emissionsminderungen auf die Energiewirtschaft, während die Sektoren Gebäude und Verkehr ihre Klimaziele zum vierten beziehungsweise fünften Mal in Folge verfehlten (Agora Energiewende 2025). Der Expertenrat für Klimafragen kritisierte daher schon in seinem 2023er Gutachten, dass der bisherigen Klimapolitik ein Gesamtkonzept fehle, das neben der Förderung neuer Energiequellen auch den Rückbau des fossilen Kapitalstocks, eine Reduktion klimaschädlicher Aktivitäten und eine Strategie für soziale Gerechtigkeit vorsieht (ERK 2023). Die zentrale Bedeutung einer Behebung dieser Leerstellen zeigte sich zuletzt in den weiterhin schleppenden und teils gegenläufigen Entwicklungen in den

Sektoren Industrie, Verkehr und Gebäude (Agora Energiewende 2025: 11–18) – diese besprechen wir auch in den Kapiteln Unternehmenshandeln und Konsummuster. Zudem stieg durch den Ausbau der Gasinfrastruktur im Zuge des Ukraine-Kriegs das Risiko neuer fossiler Lock-ins. Für die Absicherung bisheriger Reduktionen und weitere Dekarbonisierungsschritte sind massive Investitionen nötig, die die Ampelregierung aber aufgrund ihrer Uneinigkeit in der zentralen Frage einer Reform der Schuldenbremse nicht angehen konnte oder wollte (Agora Energiewende 2024b).

### **Klimaschutz im Schatten von Zeitenwende und Wirtschaftskrise**

Wie sind die politischen Entwicklungen seither zu bewerten? In der Zusammenschau zeigt sich, dass unsere Prognose einer abnehmenden Treiberdynamik sich weitgehend bewahrheitet hat. Im bundesdeutschen Rahmen lässt sich die Zeit seit unserer letzten Analyse dabei in drei Perioden einteilen: Das letzte Jahr der Ampel, die Bundestagswahl und die ersten Monate der neuen Regierung.

Die erste dieser Perioden war gekennzeichnet durch zunehmende Spannungen in der Ampelkoalition, in denen Fragen des Umgangs mit der Schuldenbremse und Maßnahmen zum Klimaschutz regelmäßig Gegenstand öffentlich ausgetragenen Dissenses wurden. Das Klimathema war auch im Zentrum einer Reihe weiterer medialer und gesellschaftlicher Kontroversen, etwa um die Aktionen der Letzten Generation, den Abschied vom Verbrennermotor, die Novellierung des Gebäudeenergiegesetzes (siehe Abb. 10, sowie auch die Box 4) und die Bauernproteste gegen die Streichung von Agrardieselsubventionen. Insgesamt wurde der anfangs durchaus vorhandene klimapolitische Elan der Ampelregierung so deutlich ausgebremst. Das zeigt sich auch in der wichtigsten gesetzgeberischen Initiative zum Klimaschutz in dieser Phase: Die Verabschiedung der von Umweltverbänden stark kritisierten zweiten Novelle des Klimaschutzgesetzes, die die verbindlichen Sektorenhöchstziele aufweicht und so ein wichtiges Instrument aus der Hand gibt, um Zielverfehlungen im Transport- und Gebäudesektor zu korrigieren.



**Abb. 10: Polarisierte Bundestagsdebatten zum Verbrenner-Aus (oben) und Gebäudeenergiegesetz (unten).**  
(eigene Untersuchung, zur Methode siehe Teil III).

Das obere Diagramm zeigt die Anzahl von „polarisierenden“, d. h. stark polemischen, konfrontativen oder kulturkämpferischen Wortmeldungen in Bundestagsdebatten zum Verbrennerverbot zwischen 20.03.2019 und 31.01.2025. Ein deutlicher Anstieg von Wortbeiträgen, die die Maßnahme scharf angreifen, erfolgte ab September 2020, als die AfD eine Sitzung zum „Verbrennerverbot“ beantragte und dieses als „absurd“ und „planwirtschaftliche Förderung von nicht wettbewerbsfähigen Elektroautos“ bezeichnete. Abgeordnete der CDU/CSU betonten in dieser Sitzung und später, Klimapolitik dürfe „kein Elitenprojekt“ sein und nicht über „Verbote“ gesteuert werden. Seither wird das Thema in Bundestagsdebatten regelmäßig in stark konfrontativer Weise verhandelt.

Das untere Diagramm zeigt die Anzahl von „polarisierenden“ Wortmeldungen in Bundestagsdebatten zum Gebäudeenergiegesetz zwischen 30.01.2019 und 17.01.2024. Die GEG-Debatte zeigt erst am 15.03.2023 einen ersten markanten Höhepunkt. In dieser Sitzung („Freiheit statt Verbote – Den mündigen Bürger stärken“) rückte erstmals eine stark polemisierende Verbotsrhetorik in den Vordergrund: CDU/CSU warfen der Ampel „Verbotspolitik“ vor, die AfD sprach von einer „totalitären Idee des Wirtschaftszerstörungsministers“ und einem „sozialistischen Experiment“.

In der zweiten Periode, dem kurzen Wahlkampf zu Beginn des Jahres 2025, zeigte sich der Bedeutungsverlust des Klimathemas besonders deutlich. Während der „Klimawahl“ im September 2021 war Klimaschutz nach großen Fridays for Future Protesten, dem Hungerstreik der Letzten Generation und der Ahrtalflut noch verstärkt in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt und wurde in Umfragen regelmäßig als zentrales Wahlmotiv genannt. Dies spiegelte sich in den Wahlprogrammen wider: Neben den Grünen und der Linken betonten auch die SPD, die CDU/CSU und die FDP ihre Pläne im Bereich des Klimaschutzes. Bei der aktuellen Wahl rückten hingegen andere Themen wie die „Zeitenwende“ als Antwort auf neue globale Bedrohungslagen, die Unterstützung der lahmlenden Wirtschaft und die Eindämmung der Migration in den Vordergrund. Eine Studie des Instituts der deutschen Wirtschaft zeigt, dass sich die Prioritäten der Wählerinnen und Wähler verschoben haben (Neligan und Diermeier 2025): Immerhin noch jede\*r Vierte erachtet Klimaschutz als eines der drei wichtigsten Themen für die Wahlentscheidung. Während 2021 noch 76 Prozent angaben, dass sie bereit wären, für zukünftige Generationen ihren Konsum einzuschränken, sind es 2025 noch 68 Prozent. 62 Prozent sind der Meinung, dass Klimaschutz auch aus Gründen der Wohlstandserhaltung notwendig ist (2021: 77 Prozent). Und einen Wegfall von Industriearbeitsplätzen im Rahmen der Klimawende finden nur noch 31 Prozent akzeptabel – 2021 waren es beachtliche 44 Prozent.

Während des Bundestagswahlkampfes wurden bestehende Klimaregelungen und -ziele wiederholt infrage gestellt, insbesondere von Vertreter\*innen der AfD, FDP sowie CDU/CSU. Die Union unter Friedrich Merz kündigte etwa an, den Heizungsgesetz-Kompromiss sowie das geplante europaweite Verbrenner-Aus im Jahr 2035 zurücknehmen zu wollen. Laut Wahlprogramm-Check des Deutschen Klimakonsortiums – das die Pläne der Parteien anhand wissenschaftsgestützter Kriterien hinsichtlich ihres Beitrags zum Erreichen der Klimaziele bewertet – spiegelt sich diese Verschiebung im politischen Diskurs auch in den Wahlprogrammen wider: Die Pläne der Grünen und der Linken zeigten laut dieser

Analyse im Vergleich die höchsten Klimaambitionen (siehe Abb. 11). Die Programme der Union und der SPD hingegen wurden in zahlreichen Punkten als weniger ambitioniert bewertet. Die FDP steht laut DKK für einen klaren Rückschritt in den meisten Bereichen, ebenso das BSW, während die AfD Klimapolitik grundsätzlich verweigert (Santarius und Weissenberger 2025).

Das Ergebnis der Wahl deutet auf eine Veränderung der Prioritäten von Wählerinnen und Wählern an, die sich auch in der Politik der neuen Bundesregierung niederschlagen dürfte: Die Grünen, deren Wahlprogramm mit am positivsten abschneidet, verloren rund drei Prozentpunkte – ein deutlicher Rückgang im Vergleich zu ihrem Höhenflug 2021, als das Klimathema dominierte. Die AfD hingegen, die Klimapolitik rundweg ablehnt, verdoppelte ihr Ergebnis auf fast 21 Prozent.

Die dritte Phase ist geprägt durch die Koalitionsverhandlungen und die ersten Monate der neuen Bundesregierung. Insgesamt lässt sich festhalten, dass Klimaschutz – wie schon die Wahlprogramme erahnen ließen – nicht im Fokus der Koalition aus SPD und CDU/CSU steht. Dennoch gab es kurz nach der Wahl eine wichtige Maßnahme im Sinne der Klimawende: Noch mit den Stimmen des alten Bundestags wurde eine Reform der Schuldenbremse beschlossen, durch die Bund und Länder künftig zusätzliche Ausgaben tätigen dürfen, ohne sie an die Schuldenbremse anzurechnen. Dies betrifft Ausgaben für Verteidigung und Sicherheit (ab einem Prozent des BIP) sowie ein schuldenfinanziertes Sondervermögen in Höhe von 500 Milliarden Euro „für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und ... zur Erreichung der Klimaneutralität“ (Art. 143h GG), von denen 100 Milliarden direkt an die Länder und weitere 100 Milliarden in den Klima- und Transformationsfonds fließen. Zustand gekommen ist diese Verankerung einer Klimaschutzkomponente insbesondere auf Druck der Grünen Partei, deren Abgeordnete ihre Zustimmung zu der nötigen Verfassungsänderung von der Aufnahme eines Passus zum Klimaschutz abhängig machten.

|                                            | CDU/CSU | SPD | Bündnis 90/ Die Grünen | Die Linke | Freie Demokraten, FDP | Bündnis Sarah Wagenknecht | AFD |
|--------------------------------------------|---------|-----|------------------------|-----------|-----------------------|---------------------------|-----|
| Treibhausgasneutralität bis 2045           |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Zwischenziel – 90 Prozent bis 2040         |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Zwischenziel – 65 Prozent bis 2030         |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Wiedereinführung verbindlicher Sektorziele |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Neue Maßnahmen für alle Sektoren           |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Investitionen in grüne Infrastrukturen     |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Maßnahmen für sozial gerechte Klimapolitik |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Festhalten am Kohleausstieg                |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Festhalten am Gebäudenergiegesetz          |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Festhalten am Verbrennerverbot             |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Festhalten am Emissionshandel 2            |         |     |                        |           |                       |                           |     |
| Ausstieg aus Erdgas beschließen            |         |     |                        |           |                       |                           |     |

= DKK-Forderungen weitgehend erfüllt, = teilweise erfüllt, = nicht erfüllt, = Thema nicht genannt

**Abb. 11: Klima-Check von Wahlprogrammen des Deutschen Klima-Konsortiums.** Die Abbildung zeigt die Ergebnisse einer Analyse der Wahlprogramme der Parteien zur Bundestagswahl 2025 durch das deutsche Klimakonsortium, durchgeführt durch Santarius und Weissenberger (2025)

In der dreiseitigen Präambel des Koalitionsvertrags der neuen Bundesregierung<sup>5</sup> kommt Klimaschutz nicht vor. Das Ziel der Klimaneutralität bis 2045 wird in einem eigenen Unterkapitel ab Seite 28 zwar bekräftigt, darüber hinaus werden jedoch kaum neue Impulse gesetzt. Existierende Maßnahmen zum Ausbau erneuerbarer Energien, zum Deutschlandticket und zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollen beibehalten werden, außerdem soll „in begrenztem Umfang“ auf Emissionszertifikate aus Maßnahmen in außer-europäischen Ländern gesetzt werden. Das Heizungsgesetz in seiner jetzigen Form solle

abgeschafft und durch ein neues Gesetz ersetzt werden (S. 24). Wichtige Sektoren wie Verkehr und Gebäude, in denen laut der Gutachten von UBA und Expertenrat dringender Handlungsbedarf besteht, werden nicht eingehender adressiert. Stattdessen enthält der Koalitionsvertrag eine Reihe von Ankündigungen – die Erhöhung der Pendlerpauschale, die Wiedereinführung der Subvention für Agrardiesel, die Ausweitung der Gasförderung im Inland – die dem Erreichen der Klimaneutralität eher entgegenstehen dürften. Auch von einem „Klimageld“ zum Ausgleich der sozialen Härten der künftigen

<sup>5</sup> CDU, CSU und SPD. 2025. Koalitionsvertrag von CDU, CSU und SPD. <https://www.koalitionsvertrag2025.de/>

Ausweitung des europäischen Emissionshandels EU-ETS 2 auf die Sektoren Verkehr und Gebäude (ab 2027) ist im Koalitionsvertrag nicht die Rede.

Institutionell wurde Klimapolitik zurück in das Bundesumweltministerium verlagert, das von Carsten Schneider von der SPD geführt wird. Die CDU Politikerin Katherina Reiche, vormals Vorständin einer Tochterfirma des Energiekonzerns E.ON und Lobbyistin für den Verband kommunaler Unternehmen, wurde Ministerin für Wirtschaft und Energie. Damit fallen zentrale Fragen der Energiewende wieder in die Zuständigkeitsbereiche unterschiedlicher Ressorts. Da sich Ministerin Reiche schon in ihren ersten Reden gegen einen „Zwang zur Wärmepumpe“, für „Technologieoffenheit“ und den zügigen Bau von Gaskraftwerken starkgemacht und damit existierende Maßnahmen infrage gestellt hat, droht zumindest eine Phase politischer und regulatorischer Unsicherheit, schlimmstenfalls ein Rückbau bisheriger politischer und rechtlicher Instrumente zum Klimaschutz.<sup>6</sup> Auch die Ankündigung, die Einspeisevergütung für neue Solaranlagen zu streichen, wurde kritisiert. So warnt etwa der Clean Energy Wire, dass eine solche Reform im aktuellen Marktumfeld neue Unsicherheiten schaffen und damit den Ausbau verlangsamen dürfte.<sup>7</sup>

#### Europa: EU Green Deal und Taxonomie im Visier

Im Unterschied etwa zu den USA kennzeichnete die Klimapolitik der Europäischen Union bisher eine vergleichsweise große Stabilität und geringe Politisierung, die einen kontinuierlichen Aufbau von Institutionen und Regelungen erlaubte (Wendler 2024). Diese Kontinuität setzte sich im letzten Jahr zunächst fort, sodass die umfangreichen Gesetzesvorhaben im Rahmen des „Fit for 55“ Pakets, das die Umsetzung des EU Green Deal sicherstellen soll, ungeachtet politischer Turbulenzen weitgehend abgeschlossen werden konnten. Darunter fällt auch die geplante Stärkung und Ausweitung des europäischen Emissionshandels und ein CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichsmechanismus für Importe aus Ländern ohne vergleichbare Klimapolitik (Agora Energiewende 2024a: 101).

Zudem besteht mit der Trias aus EU-Nachhaltigkeitstaxonomie, Sustainable Finance Disclosure Regulation (SFDR) und Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) ein integriertes Offenlegungssystem, das Nachhaltigkeitskriterien entlang der gesamten Wertschöpfungskette standardisiert – von der Unternehmensberichterstattung über die Kapitalmarktkommunikation bis hin zur

Produktbewertung (Busch 2023, Viñes Fiestas 2023). Dieses Regulierungspaket bildet das zentrale Rückgrat der EU-Strategie zur Lenkung von Kapitalströmen in nachhaltige Wirtschaftsaktivitäten.

Trotz Kritik – u. a. am Fehlen eines Ausstiegsplans für fossiles Gas und seiner Einstufung bzw. Förderung im Rahmen der EU-Taxonomie sowie des EU-Legislativpakets zu Wasserstoff und dekarbonisierten Gasen – wurden damit bedeutende Meilensteine erreicht.

Insbesondere seit den Europawahlen 2024 lässt sich aber auch in Europa ein Rückgang klimapolitischer Ambition feststellen. Die neue EU-Kommission von der Leyen II scheint willens, Regulierungen und Berichtspflichten deutlich abzuschwächen. Der im Januar 2025 veröffentlichte „Kompass für Wettbewerbsfähigkeit“ priorisiert Innovation, industrielle Dekarbonisierung und Sicherheit, während Klimaschutz im politischen Fokus zurücktrat. Im Februar 2025 legte die EU dann zwei „Omnibus-Pakete“ vor, die Bürokratie abbauen und den regulatorischen Aufwand verringern sollen. Laut Kommission könnten dadurch jährlich 6,3 Milliarden Euro Verwaltungskosten eingespart und bis zu 50 Milliarden Euro für andere politische Prioritäten mobilisiert werden. Erklärtes Ziel ist der Abbau von Bürokratie und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Unternehmen. Dazu sollen die Berichtspflichten der Corporate Sustainability Reporting Directive (CSRD) erheblich eingeschränkt werden: Künftig wären nur noch Unternehmen mit mehr als 1.000 Beschäftigten zur Offenlegung ihrer Umwelt- und Sozialauswirkungen verpflichtet. Damit entzieht sich ein Großteil der europäischen Wirtschaft, darunter viele Firmen mit erheblichem CO<sub>2</sub>-Fußabdruck, einer öffentlichen Nachhaltigkeitskontrolle. Auch die EU-Taxonomie verliert massiv an Wirkung: Unternehmen mit weniger als 450 Mio. Euro Jahresumsatz, die bisher über 80 Prozent der erfassten Unternehmen ausmachen, sollen künftig nicht mehr berichten müssen. Auch Klimatransitionspläne müssten laut den Plänen nicht mehr verpflichtend umgesetzt werden. Europäische Jurist\*innen kritisierten in einem offenen Brief, dass dies die Rechtsverbindlichkeit zentraler Nachhaltigkeitsverpflichtungen infrage stelle und das Erreichen des EU-Klimaziels für 2050 untergrabe.<sup>8</sup> Insgesamt steht der Omnibus-Vorschlag für eine Abkehr von verbindlicher Klimapolitik im Namen der Wettbewerbsfähigkeit.

6 Siehe hierzu die Analyse der Pläne der Ministerin Reiche im Blog von Rico Grimm: <https://www.cleantech.ing/p/die-energiewende-prokrastination-droht-efe24dde96ce884a>;

7 Kyllmann, Carolina. 2025. *German econ min considers phasing out subsidies for new small-scale solar PV*. Clean Energy Wire, 12. August. Verfügbar unter: <https://www.cleanenergywire.org/news/german-econ-min-considers-phasing-out-subsidies-new-small-scale-solar-pv>

8 Ben Mariem, Salma. 2025. *Legal scholars claim EU Omnibus directive undermines sustainability rules and increases corporate liability risk*. Jurist, 10. Mai. Verfügbar unter: <https://www.jurist.org/news/2025/05/legal-scholars-claim-eu-omnibus-directive-undermines-sustainability-rules-and-increases-corporate-liability-risk/>

## Vorläufige Wirkungsabschätzung

Eine zentrale Referenz für die Bewertung der Wirkung klimapolitischer Regulierungen in Deutschland bilden die Projektionsberichte des Umweltbundesamts (UBA) sowie die Prüfberichte des Expertenrats für Klimafragen. 2024 kam das UBA erstmals zu dem Ergebnis, dass das gesetzlich verankerte Ziel einer Treibhausgasminderung von 65 Prozent bis 2030 mit den derzeitigen Maßnahmen erreichbar sei (UBA 2024). Gleichwohl warnte die Behörde, dass das übergeordnete Ziel der Treibhausgasneutralität bis 2045 aufgrund des anhaltenden Rückstands in den Sektoren Verkehr und Gebäude nicht in Reichweite sei. Auch der Expertenrat für Klimafragen stellt in seinem Prüfbericht zu den Projektionsdaten 2025 keine Überschreitung des Emissionsbudgets für 2021–2030 fest, sondern prognostiziert eine „ungefähre Punktlandung“ (ERK 2025: 156). Damit entfällt zunächst die Pflicht, zusätzliche Maßnahmen zur Nachsteuerung gemäß § 8 Bundes-Klimaschutzgesetz (der sogenannte „Auslösemechanismus“) zu ergreifen.

Allerdings offenbaren die Detailanalysen mehrere strukturelle Defizite und Zielverfehlungen, die den Gesamtblick deutlich trüben:

- **Verfehlung des 2030-Ziels:** Die angestrebte 65-prozentige Emissionsminderung wird gemäß aktualisierter Projektionen knapp verfehlt; erreicht werden voraussichtlich nur 63 Prozent. Zudem wird der zwischen 2021 und 2024 aufgebaute Emissionspuffer durch höhere Emissionen in der zweiten Dekade (2025–2030) nahezu vollständig aufgebraucht.
- **Strukturelle Defizite in Verkehr und Gebäuden:** Diese beiden Sektoren verfehlen ihre Ziele wiederholt und signifikant. Dadurch droht auch eine deutliche Verfehlung der EU-Verpflichtungen im Rahmen der Effort Sharing Regulation (ESR) – konkret ab dem Jahr 2024 bis 2030.
- **Belastung der EU-Bilanz:** Die deutsche Zielverfehlung wirkt sich spürbar negativ auf die gesamteuropäische Bilanz aus. Das EU-weit vereinbarte Ziel des Lastenausgleichs ESR von –40 Prozent bis 2030 wird voraussichtlich um zwei Prozentpunkte verfehlt, maßgeblich verursacht durch ein deutsches Defizit von rund 224 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalenten. Besonders kritisch: Im Verkehrsbereich wurden bis heute kaum wirksame Maßnahmen verabschiedet, obwohl zentrale Handlungsoptionen längst identifiziert sind. Wird das nationale ESR-Ziel verfehlt, ist Deutschland verpflichtet, Emissionsrechte von anderen EU-Mitgliedstaaten zu erwerben.<sup>9</sup>
- **Zielverfehlungen nach 2030:** Auch über das Jahr 2030 hinaus sind Zielverfehlungen absehbar, insbesondere im Hinblick auf das Zwischenziel für 2040 und das Endziel der

THG-Neutralität bis 2045. Verschärft wird diese Entwicklung durch den Landnutzungssektor (LULUCF), der mittlerweile keine Netto-Senke mehr darstellt, sondern zum Emittenten geworden ist.

### ► **Sektorkopplung hinkt Zielen hinterher:**

Während alle Transformationsszenarien einen starken Anstieg der Elektrizitätsnachfrage insbes. im Verkehr und Gebäuden vorsehen, bleibt dieser bisher aus. Eine Dekarbonisierung dieser Sektoren ohne Elektrifizierung (E-Autos, Wärmepumpen) ist aber kaum möglich.

Das Gutachten des Expertenrats (2025) verdeutlicht, dass durchaus vorhandene Fortschritte hinsichtlich der Emissionsminderung nicht über tiefgreifende strukturelle Versäumnisse hinwegtäuschen dürfen, die die Perspektiven zukünftiger Dekarbonisierungsschritte verengen. Auch die Geschwindigkeit der Emissionsminderungen müsse deutlich gesteigert werden: Diese sanken zwischen 2010 und 2019 jährlich um rund elf Millionen Tonnen, von 2019 bis 2023 dann im Schnitt schon 26 Millionen Tonnen. Um 2030 das 65-Prozent-Ziel zu schaffen, müssten die Emissionsminderungen aber um 39 Millionen Tonnen pro Jahr sinken, also etwa anderthalbmal so stark wie bisher.

### **Kontext: Wachsender Gegenwind und Zuspitzung von Konfliktlagen**

Ob eine Schließung der identifizierten Umsetzungslücke in der deutschen Klimapolitik realistisch zu erwarten ist, lässt sich nur auf Grundlage einer Zusammenschau relevanter ermöglichender und hemmender äußerer Bedingungen und ihrer Entwicklung abschätzen. Die wichtigsten Kontextfaktoren für die deutsche und europäische Klimapolitik haben wir im ersten Klimawende Ausblick (2024) identifiziert. Darunter fallen insbesondere Entwicklungen in der globalen Politik, Trends in Energietechnologien und ihren Kosten, der Aus- oder Abbau staatlicher Steuerungskapazitäten, sowie gesellschaftspolitische Konfliktlagen, mediale Diskurse und Fokusereignisse. Viele dieser Kontextbedingungen standen am Anfang der 2020er Jahre zeitweise günstig, verschlechterten sich jedoch seitdem erheblich.

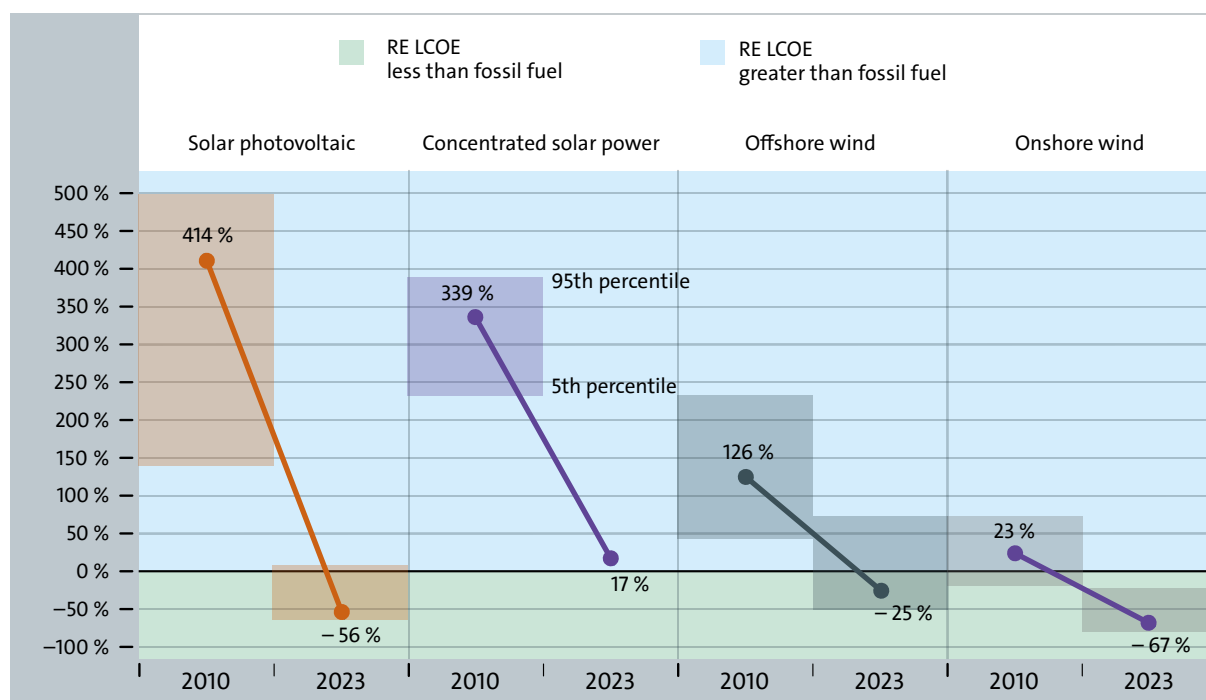
In der globalen Politik ist das Momentum der erfolgreichen Klimakonferenz COP21 in Paris seit 2015 inzwischen weitgehend abgeflaut. Zwar weckte der Beschluss eines „Übergangs weg von fossilen Brennstoffen“ auf der COP28 in Dubai 2023 (CarbonBrief 2023), sowie der 2022 in den USA verabschiedete Inflation Reduction Act Hoffnungen auf eine neue globale Ära grüner Industriepolitik (New Economics Foundation 2023). Allerdings blieb die globale Nachfrage nach fossilen Energien ungebrochen. Zudem wurde die positive Dynamik im Zeitverlauf zunehmend ausgebremst durch die Zunahme geopolitischer Spannungen, den Ausbruch von Kriegen

9 In begrenztem Umfang ist auch das Vorziehen von Minderungszuteilungen für das Folgejahr möglich.

in der Ukraine und in Gaza, und die erneute Wahl von Donald Trump als US-Präsident. Dieser ordnete sogleich den Ausstieg der USA aus dem Pariser Klimaabkommen an, leitete die Streichung der unter Biden eingeführten Programme zur Finanzierung der Transformation ein, und stürzte die globale Klimapolitik in eine tiefe Krise (siehe Treiber Globale Klimagovernance).

Positiv ins Gewicht fällt im Rahmen wirtschaftlicher Entwicklungen die starke Dynamik im Bereich

der erneuerbaren Energien. Fallende Kostenkurven (Abb. 12)<sup>10</sup> bei erneuerbaren Energien und die Stabilisierung des europäischen CO<sub>2</sub>-Preises auf einem vergleichsweise hohen Niveau von ca. 60–70 Euro pro Tonne veränderten die politische Ökonomie der Dekarbonisierung grundlegend (Agora Energiewende 2024a). Als Resultat war der Anteil fossiler Energien am Strommix der Europäischen Union im Jahr 2024 mit 29 Prozent so niedrig wie nie zuvor.<sup>11</sup>



**Abb. 12: Kostenentwicklung bei erneuerbaren Energien.** Die Abbildung zeigt die Entwicklung der Kosten (LCOE) verschiedener erneuerbarer Energien zwischen 2010 und 2023, laut IRENA (2024: 16)

Gleichzeitig erreichten die erneuerbaren Energien mit einem Anteil von 47,5 Prozent nahezu die Hälfte des Strommixes. Besonders stark war der Ausbau der Solarenergie, die 2024 rund 11 Prozent zur Stromversorgung beitrug – ein Zuwachs von über 21 Prozent im Vergleich zum Vorjahr. Windkraft machte etwa 17 Prozent aus, ergänzt durch Wasserkraft und Bioenergie. Demgegenüber steht allerdings ein vorhersehbarer Anstieg der Energienachfrage durch Digitalisierung, künstliche Intelligenz und den Ausbau militärischer Kapazitäten.<sup>12</sup>

In der letzten Analyseperiode wurden staatliche Steuerungskapazitäten für Industriepolitik durch das Grundsatzurteil des Bundesverfassungsgerichts zur Schuldenbremse<sup>13</sup> und die Aufweichung der Sektorenziele des Bundes-Klimaschutzgesetzes beschnitten.<sup>14</sup> In der Folge wurde die Finanzierung von Klimaschutzinvestitionen wieder zu einem politischen Konfliktfeld, und lokale Umsetzungskapazitäten wurden teilweise zurückgebaut. Problematisch war auch die restriktive Auslegung der Defizit- und Schuldenregelungen im europäischen

10 Bei Solar PV sind die Modulkosten seit Anfang 2023 halbiert worden, was zwar kurzfristig gut für die Zubaugeschwindigkeit ist, mittelfristig aber zu einem Kollaps bei den Herstellern führen könnte (REN21 2025: 30)

11 Ember. 2025. European Electricity Review 2025. <https://ember-energy.org/latest-insights/european-electricity-review-2025/>

12 So rechnet etwa das Öko-Institut in seiner Studie *Umweltauswirkungen künstlicher Intelligenz* (2025) mit einer Verdoppelung des Energiebedarfs von Rechenzentren in Deutschland bis 2030: <https://www.oeko.de/news/presse-meldungen/ki-auf-kosten-des-klimaschutzes-energiebedarf-von-rechenzentren-verdoppelt-sich-bis-2030/>.

13 Urt. v. 15.11.2023, Az. 2 BvF 1/22.

14 Seit der Novelle 2024 ist keine sektorspezifische Pflicht zur Nachsteuerung mehr vorgesehen. Stattdessen wird die Gesamtbilanz aller Sektoren betrachtet. Weichen diese in zwei aufeinanderfolgenden Jahren vom Reduktionspfad ab, muss die Bundesregierung ein nachsteuerndes Klimaschutzprogramm vorlegen.

Kontext (New Economics Foundation 2023). Hier ist Bewegung in die Situation gekommen: Die neue Bundesregierung hat im März 2025 ein umfassendes Schuldenpaket beschlossen, das erhebliche Auswirkungen auf den Klimaschutz hat. Kernstück ist ein im Grundgesetz verankertes Sondervermögen in Höhe von 500 Milliarden Euro, das Investitionen in Verteidigung, Infrastruktur und Klimaneutralität ermöglicht. Von diesem Betrag sind 100 Milliarden Euro fest für den Klima- und Transformationsfonds (KTF) vorgesehen, der zusätzliche Maßnahmen zur Dekarbonisierung der Wirtschaft, zum Ausbau erneuerbarer Energien und zur Förderung klimafreundlicher Technologien finanziert.

Hinsichtlich der Resonanzfähigkeit von Klimaschutz in der Bevölkerung, ergibt sich ein uneinheitliches Bild (siehe Kapitel 3.1.). Einerseits erscheint die grundsätzliche Zustimmung für Klimaschutz nach wie vor als vergleichsweise hoch und mittelfristig auch als weitgehend stabil. In Meinungsumfragen nennt eine Mehrzahl der Bundesbürger\*innen den Klimawandel regelmäßig als eines der wichtigsten politischen Probleme, und befürwortet die meisten Klimaschutzmaßnahmen. Allerdings ist Klimaschutz in der relativen Wichtigkeit zuletzt deutlich hinter andere Themen zurückgefallen (UBA 2025, 2023, More in Common 2024). Auch die Medienberichterstattung zum Thema zeigt nach einem sehr starken Anstieg 2019 seit dem Sommer 2023 wieder eine Abnahme (Siehe Kapitel 3.1.). Diese Entwicklungen sind eng verknüpft mit einer Zuspitzung gesellschaftspolitischer Konfliktlagen rund um das Klimathema (Mau et al. 2023, Eversberg et al. 2024).

Auf Ebene der Veränderung gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse fällt ins Gewicht, dass soziale Bewegungen wie Fridays for Future und die Letzte Generation zuletzt zunehmend unter Druck geraten sind (siehe Treiber Klimabewegung). Seit Herbst 2023 zeugten kontroverse Debatten um das Gebäudeenergiegesetz, Bauernproteste gegen die Kürzung von Agrardieselsubventionen, und eine Häufung verbaler und physischer Attacken auf Klimaaktivist\*innen von zunehmendem gesellschaftlichen Gegenwind gegen die Klimawende. Die Europa- und Landtagswahlen im Jahr 2024 führten zu einem Erstarken rechtsextremer Parteien mit anti-ökologischer Agenda. Auch Politiker\*innen der CDU und der CSU profilierten sich vermehrt durch öffentliche Kritik an Klimaschutzmaßnahmen. Demgegenüber stehen zwar nach wie vor breite gesellschaftliche Unterstützernetzwerke wie das 2007 gegründete zivilgesellschaftliche Bündnis Klima-Allianz Deutschland. Dennoch verengen die abnehmende Resonanz und Zuspitzung von Konflikten den gesellschaftlichen Möglichkeitsraum für Klimapolitik erheblich.

Hinzu kommt ein deutlich zu beobachtende Diskursverschiebung: Während Klimaschutz und die Bewältigung der Klimakrise nach 2019 zentrale Themen politischer und medialer Debatten waren, dominieren inzwischen andere Schlagworte wie Verteidigung, Wettbewerbsfähigkeit und Bürokratieabbau die Agenda. Diese Verschiebung zeigt sich besonders deutlich auf europäischer Ebene: Die Kommission bewirbt ihre jüngsten Gesetzesinitiativen – etwa das sogenannte „EU-Omnibus“-Paket – als Vereinfachung und Bürokratieabbau. Kritiker\*innen warnen vor einem „als Vereinfachung getarnten Nachhaltigkeitsabbau“<sup>15</sup>. Maßnahmen wie die Verwässerung von Berichtspflichten oder die Aufweichung von Klimazielen zugunsten unternehmerischer Entlastung markieren einen diskursiven und politischen Paradigmenwechsel. Befeuert wird diese Entwicklung auch aus den USA, wo die zweite Präsidentschaft von Donald Trump unter dem Thema der *Energy Dominance* steht und eine uneingeschränkte Förderung aller verfügbarer Energiequellen in einem globalen Wettrennen um die Vorherrschaft im Bereich der künstlichen Intelligenz propagiert.

Zuletzt bleibt anzumerken, dass zwei anstehende politische Ereignisse Gelegenheiten für klimapolitisches Agenda-Setting bieten: Dazu zählt erstens die COP30 in Belém in Brasilien, die im Gegensatz zur letzten Klimakonferenz im Erdölstaat Aserbaidschan wieder Anlass für positive Berichterstattung zu Klimathemen bieten könnte, sowie die Debatte rund um das neue Klimaschutzprogramm, das laut Bundes-Klimaschutzgesetz spätestens zwölf Monate nach Beginn einer Legislaturperiode vorgelegt werden muss.

15 CEPS, The EU's sustainability rollback is a retreat disguised as simplification, 27.2.2025, URL: <https://www.ceps.eu/the-eus-sustainability-rollback-is-a-retreat-disguised-as-simplification/>

| Dynamik                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         | Kontextbedingungen         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>► Emissionen rückläufig, mögliche Punktlandung zu 2030, aber weiterhin Ziellücke zu 2045</li> <li>► Starke Dynamik bei Erneuerbaren</li> <li>◄ Stillstand bei Verkehr und Gebäuden</li> <li>◄ „EU-Omnibus“ zur Aufweichung von Berichtspflichten für Unternehmen</li> <li>◄ Angekündigte Rücknahmen wichtiger Klimaregulierungen</li> <li>◄ Klima nicht zentral in Koalitionsvertrag</li> <li>◄ Fehlendes soziales Korrektiv beim Klimaschutz</li> </ul> | <b>Globale Politik</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Weltpolitische Konflikte und Stillstand in der globalen Klimapolitik</li> <li>● Klimapolitischer Rückbau in den USA</li> </ul>                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Politische Ökonomie</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Kostensenkungen bei erneuerbaren Energien</li> <li>● Kommende Ausweitung des EU-ETS</li> <li>● Steigender Energiebedarf durch Aufrüstung, Digitalisierung, künstliche Intelligenz</li> </ul>                                                                                                  |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Staatskapazität</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Schuldenpaket mit Klimaschutzkomponente</li> <li>● Fehlende Verbindlichkeit der Sektorenziele im Bundes-Klimaschutzgesetz</li> <li>● Klimaschutz wieder aufgeteilt zwischen Umwelt- und Wirtschaftsministerium, verliert an Gewicht</li> </ul>                                                |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Resonanz</b>            | <ul style="list-style-type: none"> <li>● weiter breite grundsätzliche Unterstützung für Klimaschutz</li> <li>● starke Abnahme der Zustimmung unter Jugendlichen, in einigen Regionen und sozialen Gruppen</li> <li>● Abnahme der medialen Aufmerksamkeit für Klima</li> <li>● Fehlender sozialer Ausgleich in der Umsetzung</li> </ul> |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Kräfteverhältnisse</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>● Krise der Klimabewegung</li> <li>● Bundestagswahl schwächt Klimaschutz</li> <li>● Neue Regierung ohne klimapolitisches Profil</li> </ul>                                                                                                                                                      |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 | <b>Fokusereignisse</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>● COP30 in Belém bietet Potential für mediales und politisches Agenda-Setting</li> <li>● Debatte über neues Klimaschutzprogramm</li> </ul>                                                                                                                                                      |

Erklärung: Unterstützende Dynamiken und Kontextbedingungen kennzeichnen wir mit ►●, stark unterstützende mit ►●●, gleichbleibende mit ►●. Analog gehen wir vor für hemmende Dynamiken und Bedingungen ►● / ►●●.

**Tabelle 3:** Entwicklungen in Dynamik und Kontextbedingungen von deutscher Klimapolitik

## Bewertung: Ein steigendes Risiko klimapolitischer Rückschritte

*Der Treiber deutsche Klimapolitik im europäischen Rahmen trägt aktuell **teilweise** zur Klimawende in Deutschland bei, allerdings bestehen erhebliche Umsetzungslücken, die behoben werden müssten, wenn Deutschland seine Klimaziele einhalten soll. Aktuelle Kontextbedingungen lassen aber keine rasche Behebung der strukturellen Versäumnisse und keine Beschleunigung der Minderungsraten erwarten. Sie weisen im Gegenteil auf das steigende Risiko klimapolitischer Rückschritte hin.*

Vordergründig zeigt sich zunächst ein ambivalentes Bild: Während klimapolitische Ambitionen auf deutscher und europäischer Ebene ins Stocken geraten, treiben existierende Regulierungen, sowie Kostensenkungen im Bereich der Erneuerbaren – den Umbau der Energieversorgung voran. Diese Dynamik birgt Chancen, sie provoziert aber auch neue soziale Konfliktlinien.

Das geplante Schuldenpaket der Bundesregierung eröffnet prinzipiell neue fiskalische Spielräume, auch für überfällige Investitionen in eine klimafreundliche Infrastruktur. Doch angesichts wachsender sicherheits- und wirtschaftspolitischer Prioritäten, etwa infolge der Zeitenwende und des avisierten 5 Prozent-Ziels für Verteidigungsausgaben im Rahmen der NATO, ist zu erwarten, dass erheblicher Verteilungsdruck auf diese Mittel entstehen wird. Ohne gezielten gesellschaftlichen Druck ist es daher kaum wahrscheinlich, dass Klimainvestitionen politisch durchgesetzt werden.

Besonders besorgniserregend ist in diesem Zusammenhang, dass die aktive Trägerschaft durch soziale Bewegungen zuletzt deutlich zurückgegangen ist – messbar etwa an der sinkenden Mobilisierungskraft von Demonstrationen oder an der geringeren Präsenz in öffentlichen Debatten. Diese Entwicklung schwächt das gesellschaftliche Rückgrat ambitionierter Klimapolitik. Hinzu kommt: Wo die Transformation nicht unter Berücksichtigung von Verteilungswirkungen und gesellschaftlicher Teilhabe gestaltet wird, formieren sich Gegenbewegungen. Ohne ein klares soziales Korrektiv droht die gesellschaftliche Akzeptanz zentraler Maßnahmen zu erodieren.

### Zunehmende soziale Schieflagen

Ein zentrales Versäumnis ist in dieser Hinsicht, dass im Koalitionsvertrag der neuen Regierung jeder Hinweis auf ein Klimageld oder einen ähnlichen sozialen Ausgleichsmechanismus fehlt, der die erwarteten Mehrbelastungen durch die Ausweitung des EU-Emissionshandels (EU-ETS 2) auf die Sektoren Gebäude und Verkehr ab dem Jahr 2027 abfedern könnte. Damit fehlt ausgerechnet in einem besonders sensiblen Bereich eine zentrale Stellschraube für sozialen Ausgleich und Akzeptanzsicherung. Politisch könnte das bedeuten, dass Klimaschutz künftig noch schärfer als Verteilungskampf ausgefochten wird, und dass die Klimawende noch stärker

als ideologisch getriebenes Elitenprojekt auf Kosten der einfachen Bürger dargestellt werden könnte.

In diesem Sinne könnten auch die fälligen Zahlungen für die absehbare Verfehlung des nationalen Ziels im Rahmen des europäischen Lastenausgleichs der Klimawende in Deutschland mittelfristig schaden. Solche „Strafzahlungen“ könnten leicht politisch skandalisiert und instrumentalisiert werden.

In der Summe erwarten wir daher, dass bestehende Umsetzungslücken in der Klimapolitik sich mittelfristig noch weiter vergrößern. Da angesichts dieser Zielverfehlung der rechtliche und politische Handlungsdruck steigt, zugleich aber die ungleichen Verteilungswirkungen der Klimawende sichtbar werden, dürften Konflikte rund um das Klimathema in nächster Zeit zunehmen. Damit steigt die Gefahr von **Blockade- und Eskalationskaskaden** aus Zielverfehlung, sozial unausgewogener Nachsteuerung, Backlash und Resonanzverlust – der wiederum zur weiteren Verzögerung der Klimawende instrumentalisiert werden kann. Solche Kaskaden könnten im Ergebnis zu größeren gesellschaftlichen Verwerfungen und klimapolitischen Rückschritten führen.

### Wechselwirkungen

Der Treiber deutsche Klimapolitik im europäischen Rahmen stellt einen zentralen Schlüsselprozess der Klimawende dar, der nahezu alle anderen Treiber beeinflusst. Umgekehrt steht der politische Prozess auch im Fokus von gesellschaftlichen Mobilisierungen durch Klimaaktivist\*innen und Gegner\*innen von Maßnahmen, von rechtlichen Strategien in der Form von Klimaklagen, und von Lobbying durch Umwelt- und Unternehmens- und Verbraucherverbände.

Nicht emissionsbezogene Wirkungen von Klimapolitik umfassen vor allem rechtliche, institutionelle, finanzielle und diskursive Effekte. Rahmengesetzgebungen wie der EU Green Deal und das Bundes-Klimaschutzgesetz haben sich in den letzten Jahren als zentrales Instrument der Transformation etabliert – weniger durch unmittelbare Verpflichtungen als durch die Etablierung von Verfahren, Fristen und politischen Rechenschaftsstrukturen. Damit verbunden sind zunächst neue Rechtsgrundlagen und rechtliche Möglichkeiten für Klimaklagen. Der Trend zu rahmensetzender Gesetzgebung erklärt sich außerdem durch ihre Zukunftsoffenheit: Sie bindet sich nicht an konkrete technische Lösungen, sondern schafft einen prozeduralen Rahmen, in dem Akteur\*innen zukünftig agieren können. Die transformative Kraft solcher Regelwerke hängt daher wesentlich von der Fähigkeit der politischen und gesellschaftlichen Akteure ab, diese Verfahren auch zu nutzen. Klimarecht wird so zu einem dynamisierenden Faktor der Transformation: Es verankert langfristige Ziele über Wahlperioden hinweg und schafft neue rechtliche Ressourcen, auf die Bewegungen, Gerichte, Verwaltungen und Parlamente zurückgreifen können.

Darüber hinaus beeinflusst Klimapolitik die Klimawende durch Förderprogramme, so etwa die kommunale Klimapolitik durch die Mittel der Nationalen Klimaschutzinitiative, sowie Unternehmenshandeln durch Hilfen für Transformationspläne, Carbon Contracts for Difference (CCfDs), Subventionen und Finanzhilfen im Rahmen des Klima- und Transformationsfonds und der Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft (EEW), und regionale Strukturhilfen aus dem Just Transition Fund (JTF) der EU.

Die Auseinandersetzungen um das Gebäudeenergiegesetz und die Agrardieselförderung im Jahr 2024 haben jedoch auch deutlich gemacht, dass selbst ambitionierte Regelwerke ihre Wirkung verlieren, wenn die politische Kommunikation scheitert. Unabhängig von der Angemessenheit der Maßnahmen im Einzelnen untergräbt ein Mangel an Klarheit und strategischer Kommunikation die gesellschaftliche Unterstützung für die Klimawende. So brach der Absatz von Wärmepumpen im Jahr 2024 im Vergleich zum Vorjahr dramatisch ein – von 356.000 auf 193.000 Geräte.<sup>16</sup> Die politische Unsicherheit, befeuert durch widersprüchliche Aussagen aus Reihen der Regierungskoalition sowohl im Wahlkampf als auch nach Amtsantritt, etwa zum Gebäudeenergiegesetz oder zum Verbrenner-Aus, führte zu einem Vertrauensverlust, der sich in abnehmender Investitionsbereitschaft bei Bürger\*innen und Unternehmen niederschlug.

Ein differenzierteres Bild ergibt sich im Bereich der Bürgerenergie. Energiegenossenschaften haben eine zentrale Rolle in der ersten Phase der Energiewende gespielt, dabei waren allerdings insbesondere einkommensstärkere Haushalte involviert (Radtke 2016, Mono 2018). Die Ampel-Regierung kündigte an, diese Beteiligungsform stärker zu fördern und für breitere Bevölkerungsgruppen zu öffnen. Tatsächlich führte dies im Wärmebereich zu Neugründungen. Im Stromsektor hingegen kam die Dynamik nahezu zum Erliegen – nicht zuletzt infolge von Maßnahmen aus dem sogenannten Wachstumspaket 2024, etwa der Absenkung der Direktvermarktungsgrenze und der Einspeisevergütung bei negativen Strompreisen. So wurden im EEG 2023 die Anforderungen an Bürgerenergiegesellschaften verschärft (z. B. Mindestmitgliederanzahl von 10 auf 50 natürliche Personen). Auch die neue Legaldefinition von Bürgerenergiegesellschaften wird als zu restriktiv und wenig praxistauglich kritisiert.<sup>17</sup> Es bleibt

abzuwarten, ob und wie die neue Bundesregierung in diesem Bereich neue Impulse setzt.

Klimapolitik beeinflusst außerdem die gesellschaftliche Resonanz und Trägerschaft der Klimawende. So wurde es etwa versäumt, sozial flankierende Maßnahmen für die Klimawende wie das lange angekündigte Klimageld umzusetzen, womit letztlich eine Erosion der gesellschaftlichen Resonanz in Kauf genommen wird. Stattdessen wurden durch das massive sicherheitspolitische Vorgehen gegen die Klimabewegung etwa in Lützerath die Möglichkeit versäumt, auf eine breite gesellschaftliche Allianz für schnelle und tiefe Dekarbonisierung hinzuarbeiten, die neben Politik und Umweltverbänden auch Bewegungsakteure einschließt.<sup>18</sup> Ohne breite Allianzen erscheint eine umfassende Klimawende aber kaum realisierbar.

## Handlungsoptionen

Mit Blick auf mögliche Interventionspunkte rückt zunächst die internationale Bühne in den Fokus: Die UN-Klimakonferenz COP30 im brasilianischen Belém bietet im Jahr 2025 die Gelegenheit für mediale Sichtbarkeit und klimapolitisches Agenda-Setting auch in Deutschland.

Auf europäischer Ebene eröffnet die geplante Einführung des neuen Emissionshandelssystems für Gebäude und Verkehr (ETS 2) im Jahr 2027 ein kritisches Zeitfenster. Die sozial-ökonomischen Auswirkungen dieser Maßnahme auf Mobilität, Wohnen und Alltagskosten machen die Notwendigkeit flankierender sozialer Ausgleichsmechanismen besonders deutlich. Eine vorausschauende Gestaltung der Rückverteilungsmechanismen – etwa durch einkommensabhängige Rückvergütungen („Klimageld“) – könnte nicht nur sozialen Ausgleich schaffen, sondern auch das Vertrauen in die Klimapolitik stärken und ihre gesellschaftliche Tragfähigkeit erhöhen.

Auf nationaler Ebene ergibt sich mit der im Klimaschutzgesetz (§9) verankerten Pflicht, innerhalb von 12 Monaten einer neuen Legislatur ein Klimaschutzprogramm vorzulegen, eine Gelegenheit zur politischen Thematisierung und Mobilisierung rund um Fragen des Klimaschutzes. Dieses Programm muss nicht nur die Ziele für 2040 adressieren, sondern auch die Sektoren Landnutzung (LULUCF) und technische Senken einbeziehen – zwei

16 Bundesverband Wärmepumpe (2025): „Wärmepumpen: Markt geht auf 193.000 Geräte zurück, aber Vertrauen in die Förderung steigt“. Bundesverband Wärmepumpe.

17 Vgl. die Stellungnahme des Bundesverbands WindEnergie von September 2024, „Novellierung EnWG/EEG“, [https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oeffentlich/themen/04-politische-arbeit/01-gesetzgebung/20240910\\_BWE-Stellungnahme\\_EEG\\_EnWG\\_Referentenentwurf.pdf](https://www.wind-energie.de/fileadmin/redaktion/dokumente/publikationen-oeffentlich/themen/04-politische-arbeit/01-gesetzgebung/20240910_BWE-Stellungnahme_EEG_EnWG_Referentenentwurf.pdf), S.17–19.

18 Holger Von Prittwitz's (1990) These zum „Katastrophenparadox“ in der Umweltpolitik besagt, dass die Interessen in dem Bereich zumeist asymmetrisch sind: Gut organisierten Interessen auf der Verursacherseite von Umweltproblemen stehen i.d.R. diffuse, schlecht organisierte Interessen auf Seite der Betroffenen gegenüber. Umso wichtiger ist es für erfolgreiche Umweltpolitik, so von Prittwitz, sich auf der Betroffenen Seite zu organisieren und breite Allianzen aus Bewegungen, Zivilgesellschaft und Politik zu bilden.

bislang strukturell unterbelichtete Handlungsfelder der Klimapolitik.

Im Rahmen sektorspezifischer Maßnahmen sollte insbesondere die Verkehrswende angegangen werden. Dabei können bekannte Handlungsoptionen zur Anwendung kommen – etwa ein Abbau fossiler Subventionen, eine konsequente Förderung alternativer Antriebe und des öffentlichen Nah- und Fernverkehrs, sowie eine Reform der Dienstwagenbesteuerung. Für Verkehr wie auch Wärme sind zudem Maßnahmen zur Elektrifizierung zentral.

Ein zentraler Hebel zur Förderung von Bürgerenergie und lokaler Wertschöpfung für die kommunale Klimawende wäre eine konsequente Förderung von *Energy Sharing*. Dies wird im neuen Koalitionsvertrag zwar als Ziel genannt, die Umsetzung ist bisher aber unklar.

Schließlich sollte zur erfolgreichen Umsetzung der Klimawende der Prozess der Politikplanung und damit die institutionelle Kapazität der Bundesregierung gestärkt werden. Dazu empfiehlt etwa der Expertenrat für Klimafragen das Vorziehen der Sperrfristen bei absehbaren Zielverfehlungen sowie die Einführung eines neuen Auslösemechanismus mit Bezug zum Ziel der THG-Neutralität, beispielsweise ab dem Jahr 2030 (ERK 2025: 24). Dies hätte zur Folge, dass die Planbarkeit für wirtschaftliche Akteure und Konsument\*innen erhöht würde und die Mobilisierungspotentiale der Zivilgesellschaft genutzt werden könnten, um frühzeitig Zielverfehlungen zu korrigieren, und damit drohende Blockade- und Eskalationskaskaden zu durchbrechen.

**Autor\*innen:**

**Stefan C. Aykut** und Aitana Mollyk

## Literaturverzeichnis

- Agora Energiewende. 2024a. *Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2023. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2024*. Berlin: Agora Energiewende.
- Agora Energiewende. 2024b. *Investitionen für ein Klimaneutrales Deutschland. Finanzbedarfe und Politikoptionen*. <https://www.agora-energie-wende.de/publikationen/investitionen-fuer-ein-klimaneutrales-deutschland>.
- Agora Energiewende. 2025. *Die Energiewende in Deutschland: Stand der Dinge 2024. Rückblick auf die wesentlichen Entwicklungen sowie Ausblick auf 2025*. Berlin: Agora Energiewende.
- Aykut, S. C. et al. 2024. *Klimawende Ausblick 2024. Gesellschaftliche Treiber der Transformation in Deutschland. Band 1. Klimapolitik, Klimabewegung und Klimaklagen*. Universität Hamburg.
- Bundesnetzagentur. 2025. *Ausbau Erneuerbarer Energien 2024*: Bundesnetzagentur.
- Busch, D. 2023. *EU sustainable finance disclosure regulation*. *Capital Markets Law Journal* 18/3: 303–328.
- CarbonBrief. 2023. *COP28: Key outcomes agreed at the UN climate talks in Dubai, 13 December*.
- ERK. 2023. Stellungnahme zum Entwurf des Klimaschutzprogramms 2023. Gemäß § 12 Abs. 3 Nr. 3 Bundes-Klimaschutzgesetz: Expertenrat für Klimafragen (ERK).
- ERK. 2025. *Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025*.
- Eversberg, D., M. Fritz, L. v. Faber, M. Schmelzer. 2024. *Der neue sozial-ökologische Klassenkonflikt: Mentalitäts- und Interessengegensätze im Streit um Transformation*. Frankfurt a. M.: Campus Verlag.
- Franzius, C. et al. 2025. Transformatives Klimarecht: Raum, Zeit, Gesellschaft. *Zeitschrift für Europäisches Umwelt- und Planungsrecht* 2/2025: 149–157.
- Fraunhofer ISE. 2025. *Öffentliche Stromerzeugung 2024: Deutscher Strommix so sauber wie nie*: Fraunhofer-Institut für Solare Energiesysteme ISE.
- IRENA. 2024. *Renewable Power Generation Costs in 2023*. International Renewable Energy Agency.
- Lammers, S. 2023. *Die europäische Governance-Verordnung und das EU-Klimagesetz: Politikplanung und -koordinierung als Aufgabe des Rechts*. Schriften zum Umweltenergierecht. Band 37. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG.

- Mau, S., T. Lux, L. Westheuser. 2023. *Triggerpunkte: Konsens und Konflikt in der Gegenwartsgesellschaft*. Berlin: Suhrkamp Verlag.
- Millar, H., E. Bourgeois, S. Bernstein, M. Hoffmann. 2021. Self-reinforcing and self-undermining feedbacks in subnational climate policy implementation. *Environmental Politics* 30/5: 791–810.
- Mono, R. 2018. Zukunft der Bürgerenergie. *Handbuch Energiewende und Partizipation*: 1135–1145.
- More in Common. 2024. Orientierung gesucht: *Wie es unserer Gesellschaft vor den Neuwahlen geht*. Berlin: More in Common.
- Neligan, A., M. Diermeier. 2025. *Klimaschutz: Zwischen Zeigefingermentalität und Zumutungsaversion*. Institut der deutschen Wirtschaft.
- New Economics Foundation. 2023. Beyond the bottom line. How green industrial policy can drive economic change and speed up climate action: New Economics Foundation.
- Polanyi, K. 1944. *The great transformation: the political and economic origins of our time*. null. Band null.
- Radtke, J. 2016. *Bürgerenergie in Deutschland*. Springer.
- Rosenbloom, D., J. Meadowcroft, B. Cashore. 2019. Stability and climate policy? Harnessing insights on path dependence, policy feedback, and transition pathways. *Energy Research & Social Science* 50: 168–178.
- Santarius, T., L. Weissenberger. 2025. *Klima-Check von Wahlprogrammen*. DKK.
- UBA. 2023. *Umweltbewusstsein in Deutschland 2022. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage*. Berlin: Umweltbundesamt.
- UBA. 2024. *Treibhausgas-Projektionen 2024 – Ergebnisse kompakt*. Dessau-Roßlau: Umweltbundesamt.
- UBA. 2025. *Instrumente für die Treibhausgas-Projektionen 2025*. Umweltbundesamt (UBA).
- Viñes Fiestas, H. 2023. The EU Taxonomy: Financing the Transition through Sustainable Investing. ICE, *Revista de Economía* 932.
- von Prittwitz, V. 1990. *Das Katastrophenparadox. Elemente einer Theorie der Umweltpolitik*. Opladen: Leske+Budrich.
- Wendler, F. 2024. *Climate Agendas and Instability: Green Recovery Programs and Policy Change in the EU and US*. Taylor & Francis.
- WGBU. 2011. *Welt im Wandel: Gesellschaftsvertrag für eine Große Transformation*. Berlin: Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen (WGBU).