

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zum Referentenentwurf für eine zweite Verordnung zur Änderung der Brennstoffemissionshandelsverordnung (BEHV)

Vorbemerkung

Der Deutsche Gewerkschaftsbund kritisiert die kurze Frist zur Stellungnahme. Derart kurze Fristen entziehen der Funktion einer Verbändeanhörung im demokratischen Gesetzgebungsprozess die Grundlage. Dies stellt bedauerlicherweise keine Verbesserung im Vergleich zum Vorgehen der Vorgängerregierung dar. Künftige Gesetzgebungsverfahren sollten wieder Raum für eine ernsthafte Beteiligung der Verbände bieten und mit angemessenen Fristen ausgestaltet werden.

Ausgangslage

Die Herausforderungen der deutschen Wirtschaft sind enorm. Fehlende Investitionen in den Infrastrukturausbau, hochsubventionierte Dumpingwettbewerber, unsichere und nicht wettbewerbsfähige Energiekosten sowie gestörte Lieferketten setzen europäische Wertschöpfungsketten und die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt massiv unter Druck. Gleichzeitig sorgen die globalen Krisen, kriegerischen Auseinandersetzungen und teils unberechenbare Politik weltweiter Partnerstaaten für zusätzliche Planungs- und Investitionsunsicherheit. Das betrifft alle Bereiche – von der Industrie über Haushalte, Gewerbe, Handel und Dienstleistungen bis hin zur Daseinsvorsorge –, die in den kommenden Jahren ebenfalls ihre Emissionen reduzieren müssen.

2025 zeigt sich, dass die politische Rahmensetzung – mit Ausnahme einzelner Bereiche wie dem Ausbau erneuerbarer Energien – nicht ausreicht, um die selbst gesetzten Klimaziele zu erreichen. Restriktive Ausgabenpolitik, fehlende Infrastruktur für klimaneutralen Verkehr und Wärmeversorgung, langwierige Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie fehlender Pragmatismus bei Technologieentscheidungen haben wertvolle Zeit gekostet. Politisch geschürte Unsicherheit und externe Krisen haben das Vertrauen weiter geschwächt. Insbesondere im Verkehrsbereich und im Gebäudesektor hat es in den vergangenen Jahren nur wenig Fortschritte bei der Minderung der Emissionen gegeben.

7. Juli 2025

Deutscher Gewerkschaftsbund
Abteilung Struktur-, Industrie- und Dienstleistungspolitik

Jan Philipp Rohde
Referatsleiter für Klima-, Umwelt- und Nachhaltigkeit

janphilipp.rohde@dgb.de

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

Jetzt braucht es einen klaren, verlässlichen Rahmen für eine nachhaltige Transformation und Investitionssicherheit. Die wirtschaftliche Lage bleibt angespannt, zentrale Transformationsprojekte werden verschoben oder drohen zu scheitern – mit ernsthaften Folgen für Klimaziele, Arbeitsplätze und Wohlstand.

EU-Emissionshandel (EU-ETS) und nationaler Brennstoffemissionshandel (nEHS) werden vom Gesetzgeber als die zentralen Instrumente der Klimapolitik angesehen. Ab 2027 soll der nEHS – insbesondere für Verkehr und Gebäude – in den europäischen Emissionshandel (EU-ETS 2) überführt werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften stehen zum Ziel der Klimaneutralität bis 2045. Dafür braucht es jedoch einen Kraftakt auf allen Ebenen. Ohne eine Trendwende, die die Voraussetzung für klimagerechte Produktions- und Arbeits-, und Lebensweisen schafft und pragmatische Lösungsansätze unterstützt, droht die nachhaltige Modernisierung zu scheitern und die gesellschaftliche Akzeptanz zu erodieren. Jetzt gilt es ideologische Grabenkämpfe beiseitezulegen und wieder mehr Geschwindigkeit beim Umbau aufzunehmen.

Aktuell wird deutlich, dass der CO₂-Preis in seiner jetzigen Form immer mehr zum Hemmschuh einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung wird, anstatt wichtige Impulse zu setzen. Es braucht eine grundlegende Reform des Emissionshandels, verlässliche öffentliche Investitionen und eine gezielt ausgestaltete soziale Abfederung, um den klimagerechten Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreich zu gestalten.

Zentral ist, dass öffentliche Investitionen und Investitionskostenzuschüsse deutlich ausgeweitet werden, um klimagerechte Modernisierung zu ermöglichen und Haushalte klimafreundliches Verhalten zu erleichtern. Der Bedarf übersteigt das Sondervermögen, sodass eine Reform der Schuldenbremse und eine stärkere Besteuerung großer Vermögen unausweichlich sind.

Voraussetzungen für klimafreundliches Verhalten schaffen

Der Investitionsbedarf für die klimagerechte Modernisierung ist enorm. Laut Schätzungen der EU-Kommission sind zusätzlich private und öffentliche Investitionen von 620 Mrd. € jährlich nötig, um die grüne und digitale Transformation zu meistern. Der Bericht von Mario Draghi spricht sogar von einem jährlichen Investitionsbedarf von bis zu 800 Mrd. €, um die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, den Umbau zu einer klimagerechten Wirtschaft zu beschleunigen und den sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht zu werden. Die Transformationspfade-Studie von BDI, BCG und IW beziffert die zusätzlichen öffentlichen und privaten Investitionsbedarfe auf 1,4 Billionen Euro bis 2030.

Der nEHS setzt einen CO₂-Preis für die Bereiche Wärme und Verkehr – mit der Folge, dass vor allem private Haushalte, Pendler*innen und KMU betroffen sind.

Gerade private Haushalte haben jedoch nur begrenzten Einfluss darauf, ihre Lebensweise klimagerecht zu gestalten. Dafür braucht es insbesondere öffentliche Investitionen – in den Ausbau der erneuerbaren Energien, der Netzinfrastruktur, der E-Ladeinfrastruktur, des ÖPNV oder der Fernwärmenetze –, die die Voraussetzungen für klimafreundliches Verhalten schaffen und den Umstieg ermöglichen.

Ohne die Schaffung von Alternativen bleibt der CO₂-Preis ein reiner Griff in die Tasche der Menschen und verkommt zum Ablasshandel.

Emissionshandel reformieren, Verlässlichkeit schaffen

Das Vertrauen in die staatliche Gestaltungskompetenz ist in den vergangenen Jahren spürbar geschwunden. Das zeigt eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, der zufolge Menschen zunehmend besorgt über den Fortschritt und die Umsetzung der sozial-ökologischen Transformation sind.¹ Insbesondere steigende Lebenshaltungskosten sowie die Angst vor Arbeitsplatzverlust sind groß. Dass diese Sorgen nicht nur abstrakt sind, zeigt die aktuelle Entwicklung: Neben massiv gestiegenen Energiepreisen stehen zunehmend industrielle Standorte zur Disposition, Beschäftigungsgarantien werden aufgekündigt und wichtige Investitionen in die klimafreundliche Modernisierung zurückgestellt. Die mit der Transformation angekündigte Verbesserung der Arbeits- und Lebensrealitäten ist bisher nicht eingetreten. Das ist zwar nicht ausschließlich auf die Klimaschutzpolitik zurückzuführen, sondern Ausdruck der multiplen Krisen der letzten Jahre. Allerdings darf die Dekarbonisierung nicht dazu führen, dass Wertschöpfung, gute Arbeit und Lebenserhaltungskosten sich weiter verschlechtern.

In diesem Umfeld birgt der freie Preisbildungsmechanismus im BEHV ab 2027 enormes gesellschaftliches Konfliktpotenzial. Ohne Gegenmaßnahmen könnte die freie Preisbildung zu einer massiven Kostensteigerung führen und die Akzeptanz für Transformationsmaßnahmen weiter gefährden. Studien gehen von Preisspannen zwischen 150 und 380 Euro pro Tonne CO₂ bis 2030 aus.²

¹ <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20941.pdf>

² <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/21122.pdf>

Die tatsächliche Lenkungswirkung des bisherigen Instruments gilt es zudem kritisch zu beleuchten. Neben den fehlenden Voraussetzungen für die gewünschte Verhaltensänderung zeigt sich, dass viele Menschen die finanziellen Auswirkungen der CO₂-Bepreisung für ihren Haushalt nicht abschätzen können. Studien des IMK zeigen, dass der heutige CO₂-Preis deutlich überschätzt wird, wohingegen die zukünftigen Kosten bei steigenden CO₂-Preisen unterschätzt werden.³ Dieses Ergebnis zeigt, dass wenig Kenntnis über zukünftige Preise vorherrscht und somit kaum Einfluss auf Kauf- und Investitionsentscheidungen genommen wird.

Ein CO₂-Preis muss den realen Bedingungen Rechnung tragen und hinsichtlich seiner Wirksamkeit und seiner sozialen Belastung überprüft und gezielt flankiert werden.

Um den privaten Haushalten und Betrieben Planungssicherheit zu geben, sollte dem DGB zufolge, Abstand von der freien Preisbildung ab 2027 genommen werden und ein fester Preispfad unter sozial- und wirtschaftsverträglichen Gesichtspunkten festgelegt werden. Das schafft einen transparenten und langfristig planbaren Rahmen, der einfach kommunizierbar ist. Zudem würden Gesellschaft und Wirtschaft vor unkalkulierbaren Preisrisiken geschützt.

Auch der Verwaltungsaufwand für die Durchführung des Emissionshandels würde sich deutlich reduzieren und zu erheblichen Kosteneinsparungen für Verwaltung sowie die Handelsteilnehmer*innen führen.

Soziale Verwerfungen vermeiden – Akzeptanz stärken

Neben der bereits skizzierten Reform des Emissionshandels braucht es entsprechende soziale Ausgleichsmechanismen, um die regressive Verteilungswirkung des CO₂-Preises bei Haushalten mit geringem und mittlerem Einkommen abzufedern und soziale Verwerfungen zu verhindern. Das stärkste Mittel zum Schutz vor Preissteigerungen und zur Verteilungsgerechtigkeit sind gute, tarifvertraglich geregelte Löhne. Ohne umfassende Begleitmaßnahmen, einer gerechten Steuerpolitik und einem starken Sozialstaat droht die Akzeptanz für den notwendigen Klimaschutz langfristig zu erodieren.

Als Begleitmaßnahme bietet sich beispielsweise ein sozial gestaffeltes Klimageld und weitere Kompensationsmaßnahmen an. Zudem sollte der Klima- und Transformationsfonds (KTF) - das zentrale Instrument der Transformation - deutlich von aufgestockt werden. Die letzten Berechnungen zum Einnahmen-

³ https://www.imk-boeckler.de/fpdf/HBS-008928/p_imk_pb_175_2024.pdf

und Ausgabenpfad des KTF haben gezeigt, dass Korrekturen hinsichtlich Einnahmen gegenüber den Planungen von 2024 notwendig wurden. Dadurch sind die 10 Mrd. € jährlicher Zuführungen an den KTF bis 2029 keine 1:1-Steigerung des Volumens gegenüber 2024. Der DGB fordert daher eine deutliche Ausweitung des KTF-Volumens über die aktuelle Einnahmepfade hinaus. Es sind ausreichende finanzielle Mittel bereitzustellen, um Haushalte mit kleinen und mittleren Einkommen bei Investitionen in klimafreundliche Mobilität und Wärme zu unterstützen.

Ein sozial gestaffeltes Instrument, das auch in Deutschland sektorenübergreifend Berücksichtigung finden könnte, ist das sogenannte „Sozial-Leasing“, über das in Frankreich einkommensschwache Pendler und Beschäftigte vergünstigt Zugang zur E-Mobilität erhalten. Ein vergleichbares Modell ließe sich auch im Gebäudesektor umsetzen – insbesondere bei Wärmepumpen. Dabei könnten die Kosten durch lange, einkommensabhängig gestaffelte Leasing-Laufzeiten gestreckt und durch Förderung flankiert werden. So ließen sich gesellschaftliche Vorbehalte abbauen und durch den direkten Nutzen vor Ort eine höhere Akzeptanz schaffen.

Private Investitionen unterstützen

Ein großer Teil der Investitionen für die klimagerechte Modernisierung muss aus dem privaten Sektor kommen. Aktuell zeigt sich jedoch, dass nachhaltige Geschäftsmodelle im Vergleich zu konventionellen Verfahren oft noch nicht wirtschaftlich genug sind. Der Emissionshandel setzt bei der Verteuerung fossiler Produktions- und Konsumweisen zwar Signale, diese reichen jedoch nicht aus, um genügend Investitionen in nachhaltige Modernisierung zu mobilisieren. Es braucht daher gezielt staatliche Anreize, um nachhaltige Geschäftsmodelle wettbewerbsfähig zu machen und den Hochlauf von Schlüsseltechnologien zu ermöglichen. Programme wie die Klimaschutzverträge (CCfDs), Maßnahmen zur Etablierung grüner Leitmärkte oder gezielt eingesetzte öffentliche Beteiligungen sollten massiv ausgeweitet werden.

Zentral ist, dass öffentliche Zuwendungen weder mit der Gießkanne verteilt werden noch zum Selbstzweck verkommen. Sie müssen an klare Kriterien der Transformationsdienlichkeit, Standortsicherung und Tariftreue geknüpft werden.