

KlimaSozial kompakt

Der Klima- und Transformationsfonds 2027: Größerer Fonds, weniger Investitionen und kaum sozialer Fokus

Zusammenfassung

Der Klima- und Transformationsfonds (KTF) ist das wichtigste Finanzierungsinstrument für die Transformation in Richtung Klimaneutralität für Industrie und private Haushalte. Gespeist wird er vor allem aus den Einnahmen der nationalen und europäischen CO₂-Bepreisung sowie jährlich 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK). Der Regierungsentwurf für den Wirtschaftsplan 2027 des KTF sieht Ausgaben in Höhe von 38,9 Mrd. Euro vor, rund 3 Mrd. Euro mehr als die Finanzplanung des Vorjahres für dieses Jahr angesetzt hatte. Hinter der größeren Summe verstecken sich allerdings problematische Strukturänderungen sowohl auf der Einnahmen- als auch auf der Ausgabenseite.

Im KTF klafft 2027 eine Lücke von 7,7 Mrd. Euro zwischen veranschlagten Einnahmen und Programmausgaben. Davon gehen etwa 6,7 Mrd. Euro auf zwei politische Entscheidungen zurück: Mit 2,7 Mrd. Euro fließt ein Teil der Erlöse aus dem europäischen Emissionshandel (ETS1), die bisher vollständig in den KTF geflossen sind, zur Konsolidierung in den Kernhaushalt. Zudem wird der Preis im nationalen Emissionshandel auf dem derzeitigen Korridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne CO₂ eingefroren, anstatt wie geplant an den Preis im ETS1 gekoppelt zu werden. Das hätte etwa 4 Mrd. Euro an Mehreinnahmen bedeutet. Geschlossen wird die Lücke über eine Entnahme aus der Rücklage und einer erhöhten globalen Minderausgabe, also über eine nachgelagerte Sparvorgabe für noch nicht gebundene Mittel. Damit gerät der KTF zunehmend unter Druck, was Einsparungen bei Investitionsförderungen für private Haushalte und die öffentliche Hand zur Folge hat. Durch diese versteckten Kürzungen sieht die Finanzierung des KTF auf dem Papier besser aus, als es in der Realität der Fall sein wird.

Auf der Ausgabenseite steigen durch die Aufstockung der E-Auto-Förderung und einem Teil der BEG die Programme mit explizit sozialem Fokus leicht, von 5,3 Mrd. Euro auf 5,9 Mrd. Euro, anteilig bleiben sie aber gleich und entsprechen nur 15 Prozent der gesamten Ausgaben. Zudem wird beim Klimaschutz im Gebäudebereich das zentrale Instrument für den Heizungstausch für private Haushalte, die Bundesförderung effiziente Gebäude (BEG), ab 2028 gekürzt.

Die Programme ohne sozialen Fokus wachsen dagegen um 2,5 Mrd. Euro und machen damit über 70 Prozent der Gesamtausgaben aus. Bei dem Aufwuchs handelt es sich fast ausschließlich um den neu hinzugekommenen Industriestrompreis, also pauschale Entlastungen für energieintensive Unternehmen. Während bei den Förderungen für private Haushalte über 80 Prozent der Mittel Investitionen sind, verringert sich die Investitionsquote bei Unternehmen von 2026 im Vergleich zu 2027 von etwas mehr als 50 auf unter 45 Prozent. Insgesamt sinkt die Investitionsquote im KTF von 78 Prozent vor der Einführung des SVIK auf 57 Prozent im Jahr 2027. Statt über den KTF die Energiepreise zu subventionieren, wären es jetzt angezeigt, die notwendigen Investitionen zu tätigen, um dauerhaft unabhängig von fossilen Energieträgern zu werden. Die geringeren Investitionen bei den Unternehmen fallen besonders ins Gewicht, weil sie überproportional von den Geldern des SVIK profitieren. Obwohl



Unternehmen und private Haushalte etwa gleich viel in den KTF einzahlen, fließen den Unternehmen insgesamt 21,7 Mrd. Euro zu, womit ihnen die zusätzlichen 10 Mrd. Euro aus dem SVIK fast vollständig zugutekommen. Private Haushalte erhalten lediglich 11,7 Mrd. Euro, was ungefähr ihren Einzahlungen in den KTF entspricht.

Die bestehende strukturelle Finanzierungslücke, eine sinkende Investitionsquote und eine unzureichende soziale Dimension stehen sowohl der Erreichung der Klimaziele als auch einem sozial gerechten Klimaschutz entgegen. Dieser Trend dürfte sich in den kommenden Jahren noch verschärfen: Energiekostenentlastungen, vor allem für Unternehmen, machen einen wachsenden Anteil der Ausgaben aus. Gleichzeitig bleibt die strukturelle Finanzierungslücke bestehen, die auch in den kommenden Jahren über die Rücklage und eine wachsende globale Minderausgabe geschlossen werden soll.



Inhalt

Zusammenfassung	1
1 Einleitung und methodisches Vorgehen	4
2 Die unterschiedlichen Einnahmequellen des KTF	4
3 Die Einnahmelücke ist politisch gemacht.....	5
4 Der Fokus verschiebt sich von Gebädeförderung zu Energiekostenentlastungen.....	7
5 Höhere Ausgaben, kaum soziale Ausrichtung.....	9
6 Der Anteil der Investitionen sinkt bei Unternehmen	10
7 Unternehmen erhalten überproportional mehr Mittel als private Haushalte.....	12
8 Fazit	13
Literaturverzeichnis	14



1 Einleitung und methodisches Vorgehen

Der KTF ist ein Sondervermögen des Bundes nach § 26 Bundeshaushaltsordnung, geregelt im KTF-Gesetz. Er wird rechtlich und wirtschaftlich getrennt vom Bundeshaushalt geführt und finanziert zusätzliche¹ Programme, die zur Erreichung der Klimaschutzziele und zur Transformation der Wirtschaft beitragen. Dafür sollen Erlöse aus der CO₂-Bepreisung gezielt in den Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft fließen.

Die vorliegende Analyse betrachtet die Einnahmenstruktur sowie die geplanten Ausgaben des KTF. Hierzu wird untersucht, wie gesichert die Finanzierung des KTF ist und welche strategischen Schwerpunkte mittelfristig gesetzt werden. Des Weiteren steht die Frage nach der Verteilungswirkung der Programme im Fokus: Hier geht es darum, wie stark die einzelnen Sektoren, die öffentliche Hand, die Privatwirtschaft und private Haushalte von den aus dem KTF finanzierten Programmen profitieren. Schließlich wird analysiert, inwiefern die geplanten Programme allen, insbesondere auch vulnerablen Gruppen, die Transformation in eine klimaneutrale Zukunft ermöglichen. Der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben gibt dabei Aufschluss über die strukturelle Transformationswirkung des KTF, im Unterschied zu eher kurzfristig wirkenden Entlastungsmaßnahmen.

Im Folgenden werden die Pläne des Regierungsentwurfs für den KTF 2026 mit den Plänen des Regierungsentwurfs 2027 verglichen. Die Pläne umfassen jeweils Eckwerte für die Zeiträume 2025 bis 2029 sowie 2027 bis 2030. Im Vergleich der geplanten Ausgaben für 2027 mit dem Vorjahr wird für 2026 der verabschiedete KTF-Wirtschaftsplan inklusive nachträglicher Änderungen betrachtet. Methodisch orientieren sich die Analysen in Bezug auf die Aufteilung und Zuordnung der Programme zu Sektoren und im Hinblick auf die soziale Ausrichtung an der Veröffentlichung zum KTF 2026.²

Als Programme mit explizit sozialem Fokus werden dabei die (Teil-)Programme klassifiziert, die in ihrer Struktur eine soziale Ausrichtung vorsehen. Dies kann in Form einer einkommensgestaffelten Förderung sein, über eine Ausrichtung der Programme auf benachteiligte Regionen oder Gebiete oder über Programme für soziale Träger. Eine Einschätzung der genauen Ausgestaltung, wie etwa die Höhe der Staffelung, wird dabei nicht vorgenommen.³

2 Die unterschiedlichen Einnahmequellen des KTF

Der Fonds speist sich aus mehreren Quellen, die von unterschiedlichen Sektoren finanziert werden: Die Erlöse aus dem ETS1 werden im Wesentlichen von der Energiewirtschaft, der energieintensiven Industrie und dem Luftverkehr, also von Unternehmen getragen. Die Einnahmen aus der nationalen CO₂-Bepreisung nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) stammen überwiegend aus den Sektoren Wärme und Verkehr und werden zu einem erheblichen Teil von privaten Haushalten aufgebracht; ab 2028 soll dieses System in den zweiten europäischen Emissionshandel (ETS2) übergehen. Dazu kommt eine jährliche Zuweisung von 10 Mrd. Euro aus dem Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK), das über Steuergelder und damit über alle Sektoren, finanziert wird. Die vierte Position, die Entnahme aus der Rücklage, umfasst nicht verausgabte Mittel aus Vorjahren und ist damit keine originäre Einnahmequelle.

¹ Bezogen auf den KTF entsprechen Mittel dann dem Kriterium der Zusätzlichkeit, wenn die Titel nicht bereits im Bundeshaushalt oder in der Finanzplanung des Bundes berücksichtigt sind. Dadurch soll eine Umschichtung der Mittel vermieden werden. Laut Bundesrechnungshof (2025) wird die Zusätzlichkeit bisher nicht nachgewiesen.

² Zukunft KlimaSozial (2025a).

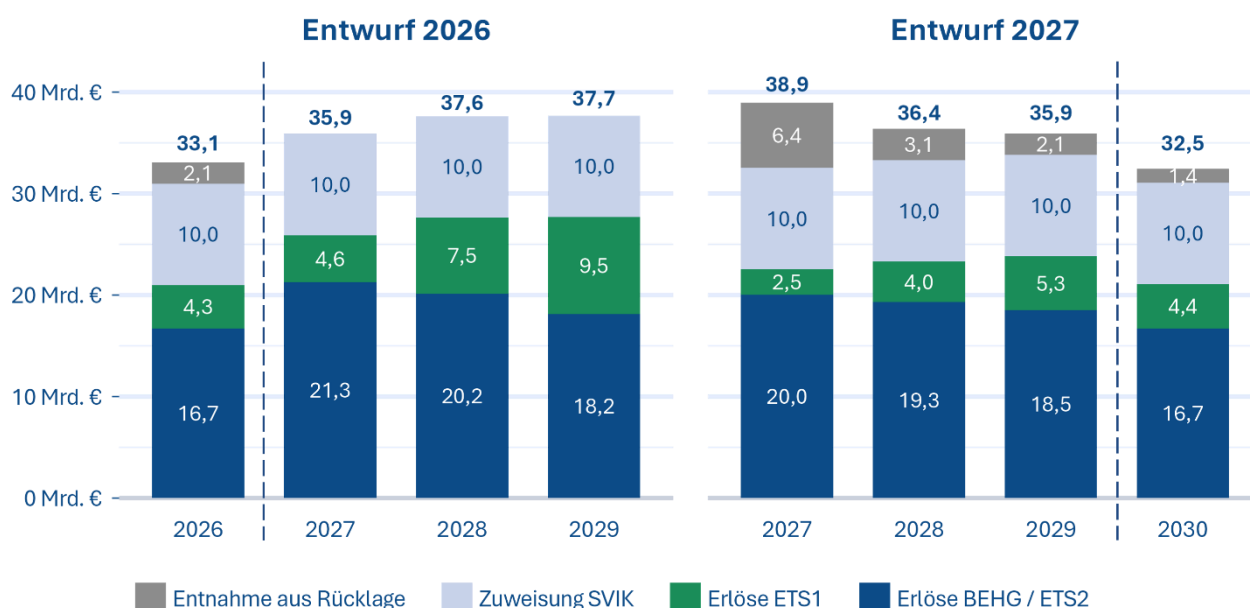
³ Genauere Informationen zur Methodik finden sich unter Zukunft KlimaSozial (2025a).

Für die Verwendung gelten je nach Einnahmequelle unterschiedliche Auflagen. Die SVIK-Mittel müssen dem Kriterium der Zusätzlichkeit⁴ entsprechen, die ETS1-Erlöse müssen nach Reform der europäischen Emissionshandelsrichtlinie im Jahr 2023 für Klimaschutz, energiepolitische Maßnahmen oder die soziale Unterstützung der Transformation für untere Einkommen eingesetzt werden und die ETS2-Gelder unterliegen denselben Kriterien, können darüber hinaus unter anderem noch zur Co-Finanzierung des Klimasozialplans verwendet werden.⁵ Im Wirtschaftsplan wird nicht kenntlich gemacht, welche Ausgabe auf welche Einnahme zurückgeht. Ohne diese Zuordnung lässt sich die Einhaltung der Auflagen faktisch nicht überprüfen.

3 Die Einnahmelücke ist politisch gemacht

In den Jahren 2027 bis 2030 sinken die Gesamteinnahmen des KTF laut Regierungsentwurf 2027 um über 6 Mrd. Euro von 38,9 auf 32,5 Mrd. Euro. Im Vergleich zu dem Regierungsentwurf von 2026 liegt das Volumen für 2027 zwar um 3 Mrd. Euro höher, dieser vermeintliche Zuwachs entsteht aber lediglich durch die Entnahme aus der Rücklage. Zudem fallen die Einnahmen in den beiden Folgejahren um 1,2 Mrd. Euro und 1,8 Mrd. Euro niedriger aus als noch im Regierungsentwurf 2026 veranschlagt wurde. Abbildung 1 stellt die mittelfristige Finanzplanung für die Jahre 2026 bis 2029 des Wirtschaftsplans 2026 den Jahren 2027 bis 2030 des Wirtschaftsplans 2027 gegenüber.

Abbildung 1: Vergleich der mittelfristigen Finanzplanung des Regierungsentwurfs 2026 und des Regierungsentwurfs 2027 für die Jahre 2026 bis 2029 sowie 2027 bis 2030



Durch Rundung der Einzelwerte können sich Differenzen zur Summe ergeben. Der Entwurf 2026 enthält Eckwerte für die Jahre 2026 bis 2029, der Entwurf 2027 Werte für die Jahre 2027 bis 2030. Eigene Berechnung auf Basis der Regierungsentwürfe des KTF für 2026 und 2027.

⁴ Bezogen auf das SVIK ist das Kriterium der Zusätzlichkeit im Allgemeinen dann erfüllt, wenn im Kernhaushalt eine Investitionsquote von mindestens 10 Prozent erreicht wird. Dieses Kriterium gewährleistet jedoch nicht, dass die geförderten Projekte tatsächlich zusätzlich sind, also ohne SVIK nicht umgesetzt worden wären. FÖS (2025b) fordert deshalb eine „materielle Zusätzlichkeit“. Franke und Verheyen (2026) weisen darauf hin, dass sich die Zusätzlichkeit der Zuschüsse aus dem SVIK zum KTF nicht allein anhand der Investitionsquote im Kernhaushalt bestimmen lässt.

⁵ Europäische Union (2003).



Zudem zeigt sich, dass sich die Struktur der Einnahmen verschiebt. Auffällig beim Vergleich der Entwürfe von diesem und letztem Jahr ist vor allem der Rückgang der ETS1-Gelder, der auf die teilweise Verschiebung dieser Einnahmen in den Kernhaushalt zurückzuführen ist. Die ETS1-Gelder sind jedoch wie oben beschrieben an besondere Zwecke wie den Ausbau der Erneuerbaren Energien, Energieeffizienz oder die finanzielle Unterstützung einkommensschwacher Haushalte gebunden.⁶ Dass diese Gelder nun in den allgemeinen Kernhaushalt zur Haushaltskonsolidierung überführt werden, ist politisch ein schlechtes Signal für den Klimaschutz. Zudem stellt sich die Frage der Zusätzlichkeit der SVIK-Mittel, wenn mit der Verschiebung der ETS1-Gelder zeitgleich ein Teil einer anderen Einnahmequelle in den Kernhaushalt verschoben wird.⁷ Für 2027 sollen 2,7 Mrd. Euro dieser Einnahmen in den Kernhaushalt fließen⁸. Der Betrag, der in den Kernhaushalt verschoben wird, steigt bis zum Jahr 2030 auf 4 Mrd. Euro pro Jahr an. Auch wenn im Laufe der Jahre mit steigenden Einnahmen aus dem ETS1 gerechnet wird, kommt dem KTF davon nur ein Teil zugute.

Der Rückgang der BEHG-Einnahmen ist schwerer zu erkennen, da er durch Einnahmen aus vorgezogenen ETS2-Auktionen aus dem Jahr 2028 überdeckt wird. Diese „early auctions“ sollen im Januar 2027 auf europäischer Ebene starten.⁹ Diese Rechnung geht allerdings nur auf, wenn hierdurch Einnahmen in der anvisierten Höhe von 3 bis 4 Mrd. Euro zur Verfügung stehen.¹⁰ Tatsächlich wären die BEHG-Einnahmen etwa 4 Mrd. Euro höher ausgefallen, wäre der Preis für 2027 nicht auf dem Korridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne CO₂ eingefroren, sondern wie gesetzlich bisher vorgesehen an den ETS1-Preis gekoppelt worden, der derzeit bei 75 bis 80 Euro pro Tonne CO₂ liegt.

Was das für das Haushaltsjahr 2027 bedeutet, zeigt Abbildung 2. Den Programmausgaben von 40,2 Mrd. Euro stehen originäre Einnahmen von 32,5 Mrd. Euro gegenüber. Zwischen Einnahmen und Ausgaben klafft eine Lücke von 7,7 Mrd. Euro.

Geschlossen wird die Lücke im Entwurf über zwei Posten: eine Nettoentnahme aus der Rücklage in Höhe von 3,3 Mrd. Euro und die globale Minderausgabe von 4,4 Mrd. Euro. Die globale Minderausgabe ist eine Sparvorgabe für noch nicht gebundene Mittel. Welches Programm sie trifft, legt der Plan nicht fest; sie greift dort, wo Mittel am Jahresende nicht abgeflossen sind. Eine globale Minderausgabe in dieser Höhe ist problematisch, da das Parlament trotz Transparenzpflicht nicht über die Kürzungen einzelner Programme entscheiden kann.¹¹

Erfahrungsgemäß fließen investive Mittel, für die oftmals ein komplexer Antrag und eine Bewilligung nötig sind, schlechter ab als Mittel für Entlastungsmaßnahmen.¹² Daher kann davon ausgegangen werden, dass die globale Minderausgabe insbesondere bei Investitionen ansetzen wird. Das bedeutet, dass von den Kürzungen vor allem private Haushalte und die öffentliche Hand betroffen sein werden sowie Programme mit sozialem Fokus. Sie erhalten Förderungen überwiegend in Form von Investitionen und profitieren entsprechend weniger von Entlastungsmaßnahmen.

⁶ Europäische Union (2003).

⁷ Franke und Verheyen (2026).

⁸ In Abbildung 1 ist eine Differenz von 2,1 Mrd. Euro zwischen der Planung aus dem Jahr 2026 und der Planung aus 2027 für das Jahr 2027 zu erkennen. Das liegt daran, dass 2026 noch von geringeren Preisen im ETS1 ausgegangen wurde. Mit der aktualisierten Preisannahme beträgt die Verschiebung in den Kernhaushalt 2,7 Mrd. Euro.

⁹ Siehe hierzu z.B. UBA (2026).

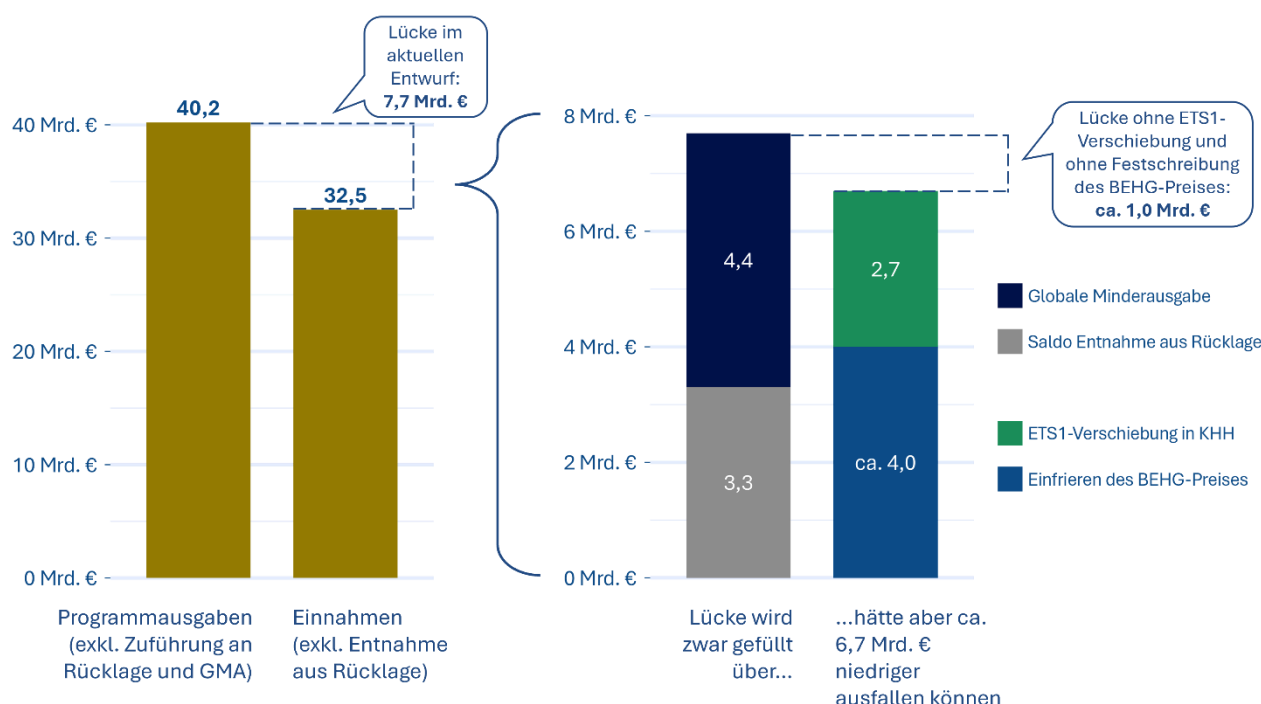
¹⁰ Die genaue Höhe der geplanten Einnahmen über die early auctions ist nicht bekannt. Da sich der BEHG-Preis für 2026 und 2027 in dem Korridor von 55 bis 65 Euro pro Tonne bewegt, ergibt sich aus dem Vergleich der Planung aus dem Jahr 2026 für das Jahr 2026 mit der Planung aus dem Jahr 2027 für das Jahr 2027, eine Differenz von 3 bis 4 Mrd. Euro. Geht man für 2027 von einem Preis am oberen Ende des Korridors sowie von einer leichten Reduktion der Zertifikatmenge aus, kann bei den Einnahmen über early auctions von einer Größenordnung von etwa 3 bis 4 Mrd. Euro ausgegangen werden.

¹¹ Franke und Verheyen (2026).

¹² Bundesrechnungshof (2025), 20-21, 30



Abbildung 2: Finanzierungslücke im Regierungsentwurf 2027 und ihre Gegenfinanzierung



Links sind die Programmausgaben ohne Zuführung an die Rücklage und ohne globale Minderausgabe gegenüber den Einnahmen ohne Entnahme aus der Rücklage dargestellt; rechts die Posten, die die Lücke schließen, und die politischen Eingriffe, die sie verursacht haben. KHH: Kernhaushalt. Durch Rundung der Einzelwerte können sich Differenzen zur Summe ergeben. Eigene Berechnung auf Basis des Regierungsentwurfs des KTF 2027.

Gleichzeitig hätte die Finanzierungslücke nicht in dieser Höhe entstehen müssen. Ohne die Verschiebung der ETS1-Erlöse und das Einfrieren des BEHG-Preises hätte die Lücke folglich nur etwa 1,0 Mrd. Euro betragen. Die Finanzierungslücke im KTF 2027 ergibt sich damit überwiegend aus politischen Entscheidungen, die die Einnahmeseite betreffen.

4 Der Fokus verschiebt sich von Gebäudeförderung zu Energiekostenentlastungen

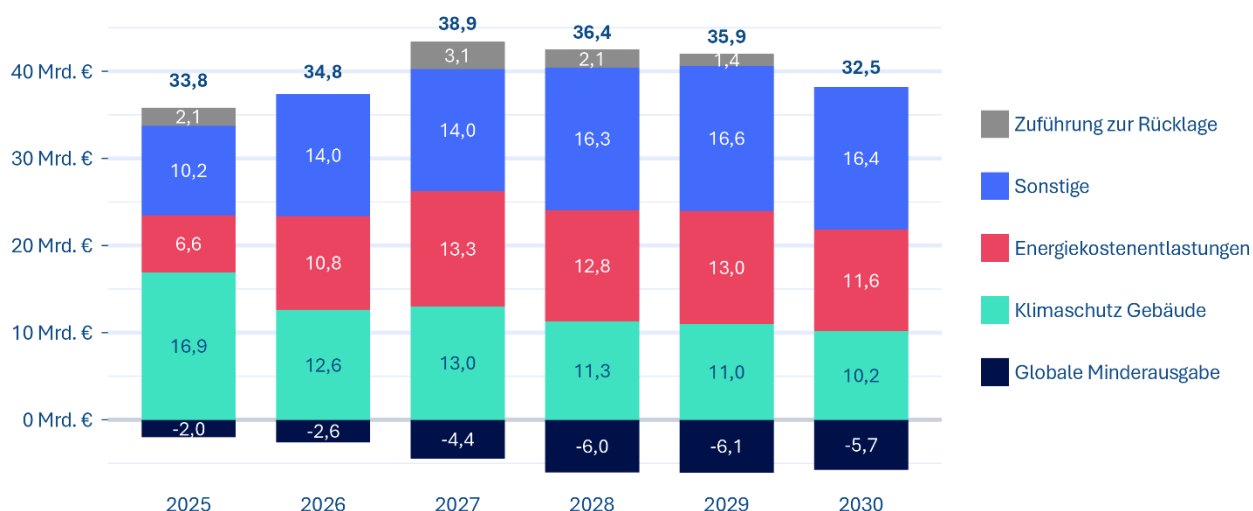
Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der größten Programmbereiche über den Zeitraum 2025 bis 2030. Dabei steigt das Gesamtvolumen zunächst auf 38,9 Mrd. Euro im Jahr 2027, bevor es bis 2030 auf 32,5 Mrd. Euro zurückgeht. Die globale Minderausgabe, also das eingeplante Defizit, das durch einen geringen Mittelabruf aufgefangen werden muss, steigt auf 6,1 Mrd. Euro im Jahr 2029. Das bedeutet, dass in den kommenden Jahren die Lücke zwischen Programmausgaben und Einnahmen im KTF ansteigen wird. Verschärft wird die Problematik dadurch, dass ein Teil der Ausgaben aus der Rücklage finanziert wird. Es bleibt eine Nettoentnahme aus der Rücklage bestehen, was dazu führt, dass die Rücklage über die Jahre abgeschmolzen wird. Daraus ergibt sich in den Jahren bis 2030 eine Finanzierungslücke von durchgehend über 5,5 Mrd. Euro.

Zwei Drittel der geplanten Programmausgaben bis 2030 machen die Energiekostenentlastungen und die Förderung im Gebäudebereich aus (siehe Abbildung 3). Der Klimaschutz im Gebäudebereich, im Kern die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG), sinkt von 13,0 Mrd. Euro im Jahr 2027 auf 10,2 Mrd. Euro im Jahr 2030. Die Energiekostenentlastungen gehen dagegen erst ab 2030 zurück. Damit machen die Entlastungen bei den Energiekosten ab 2027 durchgehend den größten Anteil an



Programmausgaben aus. Während die Entlastungen im Jahr 2025 einen Anteil von etwa 20 Prozent hatten, wachsen sie danach stark an und liegen für die Jahre 2027 bis 2030 bei etwa 35 Prozent. Der Abstand zwischen Förderung im Gebäudebereich und Entlastungen wächst zudem ab 2028 von 0,3 auf 1,5 Mrd. Euro. Gekürzt wird also früher und stärker bei der Gebäudeförderung als bei den Entlastungen.

Abbildung 3: Mittelfristige Entwicklung der größten Bereiche im KTF, Planung der Ausgaben für die Jahre 2025 bis 2030



Durch Rundung der Einzelwerte können sich Differenzen zur Summe ergeben. Eigene Berechnung auf Basis des Regierungsentwurfs des KTF-Wirtschaftsplans 2026 und 2027.

Eine Kürzung der BEG-Förderung schränkt die finanziellen Möglichkeiten im Gebäudebereich für eine energetische Sanierung oder einen Heizungstausch ein. Bei solchen Entscheidungen spielt die Finanzierungsfrage jedoch eine entscheidende Rolle: Eine gemeinsame Analyse von Zukunft KlimaSozial mit der Initiative Klimaneutrales Deutschland zeigt, dass sie für alle Bevölkerungsgruppen essenziell ist.¹³ Eine Degression der BEG-Förderung über die Zeit kann sinnvoll sein, um einerseits einen frühen Umstieg bei Verbraucherinnen und Verbrauchern anzureizen und um andererseits Anreize bei Herstellenden für Kostensenkungen bei den Wärmepumpen zu schaffen, die in Deutschland im europäischen Vergleich oft teurer sind.¹⁴ Offen ist dabei, ob die angekündigte zeitliche Degression der BEG-Förderung ausgewogen ausfällt und sie sich mit der Kostenentwicklung bei Wärmepumpen deckt. Darüber hinaus wäre es wichtig gewesen, beispielsweise über einen Förderbonus für sozial ausgerichtete Vermietende dafür zu sorgen, dass die Förderung Mietende besser erreicht.¹⁵ Bislang profitieren Mietende lediglich in geringerem Umfang von der BEG-Förderung, obwohl sie überproportional zu den unteren Einkommensgruppen gehören.¹⁶ Stattdessen könnten Mietende aufgrund der Degression der Förderung bei Mehrfamilienhäusern sogar verstärkt von den Kürzungen betroffen sein.

Damit die Gebäudeförderung auch bei den Haushalten ankommt und von ihnen in Anspruch genommen wird, braucht es jenseits der Finanzierung zudem niedrigschwellige Informations- und Beratungsangebote wie Sanierungslotsen und One-Stop-Shops als zentrale Anlaufstellen und eine Lösung des Problems der Vorfinanzierung vor allem für untere und mittlere Einkommen. Auch hierfür sollten Mittel aus dem KTF bereitgestellt werden.

¹³ Initiative klimaneutrales Deutschland und Zukunft KlimaSozial (2026).

¹⁴ Marek Miara und Jan Rosenow (2026).

¹⁵ Ein ausführlicher Vorschlag zur Ausgestaltung der Sanierungsförderung siehe Zukunft KlimaSozial (2025b).

¹⁶ Eine ausführliche Analyse zur Ermöglichung der sozialen Wärmewende im Mietwohnbereich siehe Zukunft KlimaSozial und Öko-Institut (2026).



5 Höhere Ausgaben, kaum soziale Ausrichtung

Damit allen privaten Haushalten der Umstieg in Richtung Klimaneutralität ermöglicht werden kann, sind zielgerichtete Programme mit einer Einkommensstaffelung wichtig, wie beispielsweise die E-Auto-Förderung oder die einkommensabhängige Komponente der BEG-Förderung für den Heizungstausch. Diese Programme setzen gezielt bei den Haushalten an, die ohne Zuschuss nicht auf klimaneutrale Technologien umsteigen können, auch wenn gerade bei der E-Auto-Förderung die Einkommensgrenze mit einem zu versteuernden Einkommen von 80.000 Euro hoch angesetzt ist.

Die anteilig gestiegenen pauschalen Energiekostenentlastungen kommen hauptsächlich Unternehmen zugute.¹⁷ Von der bestehenden Netzentgeltentlastung, die auch privaten Haushalten zusteht, profitieren dagegen höhere Einkommen überproportional, da sie in der Regel über größere Wohnflächen verfügen und mehr Energie verbrauchen.¹⁸

Verschärft wird diese Schieflage durch weitere Effekte: Zum einen belastet die CO₂-Bepreisung Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen im Verhältnis zu ihren Einkünften stärker.¹⁹ Zum anderen nehmen genau diese Haushalte die bestehenden Förderprogramme bislang seltener in Anspruch.²⁰ Neben der fehlenden Vorfinanzierung spielen hier auch Faktoren wie Aufwand und Zugang zu Informationen eine Rolle. Zudem zielen Programme wie die E-Auto-Förderung auf Neuwagen ab, die überwiegend von einkommensstärkeren Haushalten gekauft werden und einen Eigenanteil voraussetzen. Hinzu kommt, dass auch gemeinwohlorientierte Programme, die beispielsweise den Nahverkehr und kommunale Einrichtungen adressieren und von denen damit untere und mittlere Einkommen besonders profitieren, gekürzt werden. Diese Effekte zusammen verstärken die soziale Schieflage, die sich über gezieltere Programme im KTF ausgleichen ließe.

Abbildung 4 ordnet die Ausgaben vier Kategorien zu: (Teil-)Programme mit explizit sozialem Fokus, etwa mit Einkommensstaffelung; gemeinwohlorientierte Programme, wie naturnaher Klimaschutz und der Ausbau von Infrastruktur; Programme ohne sozialen Fokus, beispielsweise Förderprogramme für Wasserstoff oder finanzielle Entlastungen wie Stromsteuersenkungen; und schließlich Ausgaben, die dem Zweck des Fonds zuwiderlaufen, was im Jahr 2027 die Ausgleichszahlungen für die Kohlekraftwerke und Gasspeicherumlage sind.

Der Vergleich der Jahre 2026 und 2027 zeigt, dass Programme mit explizit sozialem Fokus zwar absolut von 5,3 Mrd. Euro auf 5,9 Mrd. Euro steigen, ihr Anteil mit 15 Prozent aber weiterhin niedrig bleibt. Gemeinwohlorientierte Programme gehen leicht zurück, von 5,9 auf 5,8 Mrd. Euro. Programme ohne soziale Komponente wachsen dagegen um 2,5 Mrd. Euro von 25,8 auf 28,3 Mrd. Euro und bleiben damit bei einem Anteil von über 70 Prozent der Gesamtausgaben.

Der leichte Anstieg bei den sozial ausgestalteten Programmen geht im Wesentlichen auf zwei Programme zurück: die Erhöhung der E-Auto-Förderung für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen sowie einem Teil der BEG. Die E-Auto-Förderung wächst dabei von 2026 auf 2027 von 0,6 auf 0,8 Mrd. Euro an. Neben diesem Zuwachs werden im KTF aber auch Programme mit sozialer Dimension gekürzt, wie beispielsweise das Programm zur energetischen Stadtsanierung: Die darin veranschlagten Mittel für den KfW-Kredit 432, der von Kommunen in Anspruch genommen wird, sind für 2026 seit Mai

¹⁷ FÖS (2025a) zeigen, dass einkommensstärkere Haushalte überproportional von einer Absenkung der Stromsteuer und Netzentgelten profitieren.

¹⁸ In Consentec (2025) wird deutlich, dass Großabnehmer der Industrie besonders von der Senkung der Netzentgelte profitieren.

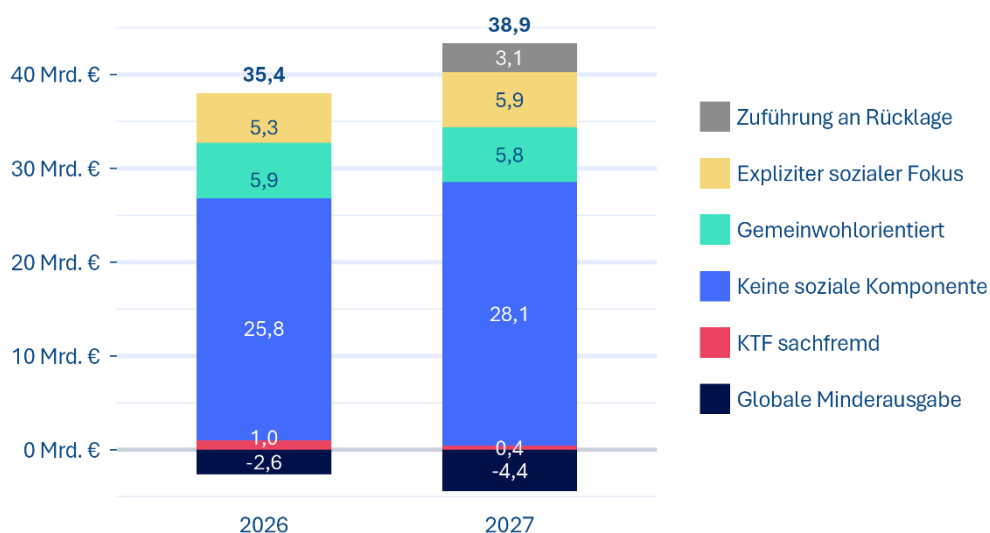
¹⁹ BMAS (2025), S. 257.

²⁰ BMWK (2026), S. 7.



bereits komplett abgerufen, was auf eine hohe Nachfrage und Notwendigkeit des Programms schließen lässt. Dennoch wird das Programm 2027 gekürzt.

Abbildung 4: Soziale Ausrichtung der Ausgaben im verabschiedeten KTF-Wirtschaftsplan 2026 und im Regierungsentwurf 2027



Die Zuführung an die Rücklage ist für 2026 im Regierungsentwurf nicht geplant; da voraussichtlich nicht alle Mittel abgerufen werden, dürfte dennoch eine Zuführung entstehen. Durch Rundung der Einzelwerte können sich Differenzen zur Summe ergeben. Eigene Berechnung auf Basis des verabschiedeten Wirtschaftsplans des KTF für 2026 und des Regierungsentwurfs 2027.

Die geplante Kürzung der BEG in den kommenden Jahren wird zudem den Teil des Fonds, der gezielt Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen erreicht, wieder verkleinern. Der Ausgabenzuwachs landet damit fast vollständig dort, wo keine soziale Zielrichtung erkennbar ist, nämlich überwiegend bei pauschalen Entlastungen für die Industrie.

6 Der Anteil der Investitionen sinkt bei Unternehmen

Die Programme im KTF adressieren unterschiedliche Sektoren: private Haushalte, Unternehmen, den öffentlichen Sektor und den naturnahen Klimaschutz (siehe Abbildung 5). Die schraffierten Flächen markieren jeweils, welcher Anteil der Programmausgaben auf Investitionen entfällt. Investitionen werden dabei nach haushalterischer Definition klassifiziert,²¹ die eigentlich noch zu kurz greift. Ein ausgefeilteres Konzept ist die Zukunftsquote, die den Blick auf Ausgaben mit langfristigem gesellschaftlichem Nutzen richtet.²²

Im Jahr 2027 entfallen auf Unternehmen 21,7 Mrd. Euro, während es 2026 noch 19,2 Mrd. Euro waren. Mit diesem Zuwachs von 2,6 Mrd. Euro steigen die Ausgaben im Unternehmenssektor am stärksten und machen mit 56 Prozent mehr als die Hälfte der Ausgaben aus. Die Ausgaben für private Haushalte bleiben mit 11,7 Mrd. Euro im Jahr 2027 gegenüber 11,6 Mrd. Euro im Vorjahr praktisch unverändert. Der öffentliche Sektor verringert sich um knapp 1,0 Mrd. Euro gegenüber 2026 und wird damit als einziger

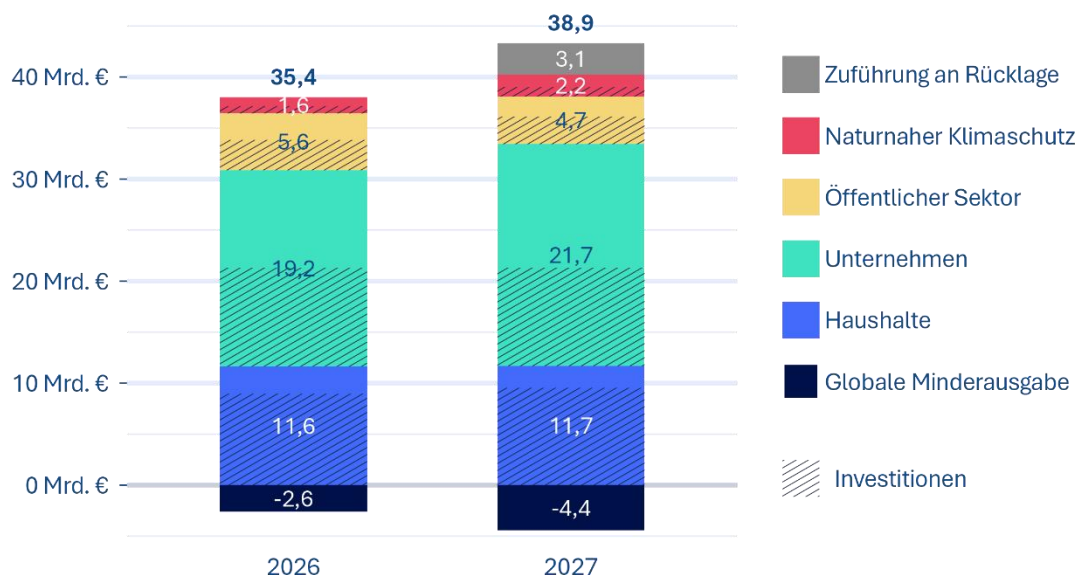
²¹ Als Investitionen gelten aus haushalterischer Sicht Ausgaben, die dem Aufbau, der Erweiterung oder Verbesserung von Sachvermögen dienen, etwa Baumaßnahmen oder Zuschüsse für den Erwerb von Anlagen und Fahrzeugen. Laufende Ausgaben, die keine Vermögensbildung bewirken, etwa Personalkosten oder Entlastungen bei den Energiekosten, zählen dagegen nicht als Investition. Die Klassifizierung folgt damit einer rein buchungstechnischen Logik, die nichts darüber aussagt, ob eine Ausgabe tatsächlich zukunfts wirksam ist.

²² Die Zukunftsquote nach ZEW und WWF (2026) erweitert den engen haushalterischen Investitionsbegriff um weitere zukunftsorientierte Ausgabenbereiche wie Bildung, Klima- und Naturschutz sowie die Mehrung technischen Wissens.



Sektor gekürzt (um 16 Prozent). Die Ausgaben für den naturnahen Klimaschutz steigen von 1,6 auf 2,2 Mrd. Euro.

Abbildung 5: Sektorale Verteilung der Ausgaben im verabschiedeten KTF-Wirtschaftsplan 2026 und im Regierungsentwurf 2027



Die Zuführung an die Rücklage ist für 2026 im Regierungsentwurf nicht geplant; da voraussichtlich nicht alle Mittel abgerufen werden, dürfte dennoch eine Zuführung entstehen. Durch Rundung der Einzelwerte können sich Differenzen zur Summe ergeben. Eigene Berechnung auf Basis des verabschiedeten Wirtschaftsplans des KTF für 2026 und des Regierungsentwurfs 2027.

Insgesamt sinkt die Investitionsquote im KTF auf rund 57 Prozent. Die globale Minderausgabe verstärkt diese Verschiebung. Sie greift dort, wo Mittel nicht abfließen, und das betrifft vor allem investive Programme mit Antrags- und Bewilligungsprozessen.²³ Sollte die gesamte globale Minderausgabe bei Investitionen greifen, würde die Investitionsquote auf etwa 51 Prozent sinken. Im Jahr 2024, vor der Einführung des SVIK, lag die Investitionsquote im KTF noch bei rund 78 Prozent.²⁴ Trotz der mit dem SVIK verbundenen Vorgabe zusätzlicher Investitionen liegt die Investitionsquote damit spürbar unter dem Niveau von 2024. Dieser starke Abfall der Investitionen sowie die Überführung von ETS1-Mitteln aus dem KTF in den Kernhaushalt stellen die Zusätzlichkeit der SVIK-Mittel infrage.²⁵ Dabei sind die Investitionen über die Sektoren unterschiedlich verteilt: während bei privaten Haushalten über 80 Prozent der Mittel Investitionen sind, fallen bei Unternehmen die Investitionen 2027 mit 45 Prozent sogar unter die 50-Prozent-Marke.

In Kombination mit der globalen Minderausgabe wird also bei den Investitionen gleich zweifach gekürzt und damit bei den Programmen, von denen insbesondere private Haushalte und Kommunen profitieren. Das hat verteilungspolitische Implikationen, da die Programme mit explizit sozialem Fokus fast ausschließlich Investitionen sind und zudem die Kürzung beim öffentlichen Sektor die Infrastruktur betrifft, über die Haushalte ohne eigenes Kapital an der Transformation teilhaben können, etwa den Nahverkehr und kommunale Gebäude.

Von den wachsenden Ausgaben des Fonds profitieren folglich vor allem Unternehmen in Form von Entlastungen; hier sticht mit 2,4 Mrd. Euro der neu aufgesetzte Industriestrompreis hervor. Auch wenn

²³ Bundesrechnungshof (2025), 20-21, 30.

²⁴ Um eine Vergleichbarkeit mit den folgenden Jahren herzustellen, wird bei der Berechnung für 2024 die EEG-Umlage nicht berücksichtigt, da diese anschließend in den Kernhaushalt überführt wurde.

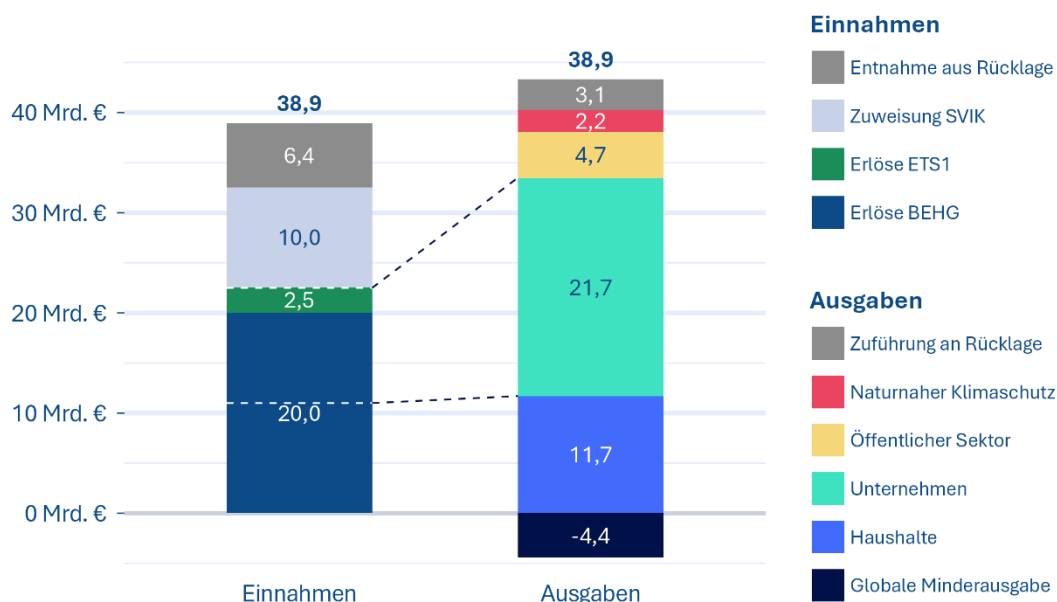
²⁵ Franke und Verheyen (2026).

Entlastungen einen Beitrag in der derzeitigen schwierigen wirtschaftlichen Situation leisten können, stellen sie keine Investition in die Transformation dar: Sie sind zu undifferenziert angelegt, um gezielte Transformationsanreize zu setzen, und sollten daher nicht aus dem KTF, sondern aus dem allgemeinen Haushalt finanziert werden.

7 Unternehmen erhalten überproportional mehr Mittel als private Haushalte

Auch wenn eine genaue Zuordnung der einzelnen Programmausgaben zu der Einnahmenseite (SVIK, ETS1, BEHG) nicht möglich ist, so können doch gewisse Aussagen darüber getroffen werden, welche Sektoren, hier Unternehmen und private Haushalte, wie viel direkt in den KTF einzahlen und wie viel sie anteilig aus dem Fonds erhalten (siehe Abbildung 6).

Abbildung 6: Gegenüberstellung der Einnahmen und Ausgaben im Regierungsentwurf des KTF-Wirtschaftsplans 2027



Die untere gestrichelte Linie zeigt den Anteil der Einnahmen an, der von privaten Haushalten direkt geleistet wird sowie im rechten Balken den Anteil, den sie aus dem Fonds erhalten; die obere gestrichelte Linie ist das Pendant des Unternehmenssektors. Durch Rundung der Einzelwerte können sich Differenzen zur Summe ergeben. Eigene Berechnung auf Basis des Regierungsentwurfs des KTF-Wirtschaftsplans 2027.

Für die Zuordnung der Einnahmen zu den Sektoren wird dabei ausschließlich die direkte Kostenbelastung betrachtet. Daher werden die Kosten des kreditfinanzierten SVIK keinem der Sektoren zugeordnet. Die Zuordnung beruht auf zwei Annahmen: Es wird angenommen, dass die Einzahlungen über den ETS1 vollständig von Unternehmen getragen werden und dass die Einzahlungen über das BEHG zu 45 Prozent von Unternehmen und entsprechend zu 55 Prozent von privaten Haushalten getragen werden.²⁶ Dabei wird unterstellt, dass Unternehmen ihre Kosten aus ETS1 und BEHG nicht über Preise an Verbraucherinnen und Verbraucher weitergeben. Viele Unternehmen, die dem BEHG unterliegen, stehen jedoch nicht im internationalen Wettbewerb und können höhere Energiekosten weitgehend weiterreichen. Diese Annahmen sind daher konservativ und stellen eine Untergrenze des Beitrags der

²⁶ Öko-Institut (2023), S. 56–60; Schrems et al. (2022), S. 69–70.



privaten Haushalte dar: Die tatsächliche Belastung der privaten Haushalte dürfte höher liegen, als diese Zuordnung ausweist.

Nach dieser Aufschlüsselung zahlen private Haushalte mit 11,0 Mrd. Euro in etwa so viel über das BEHG ein, wie sie an Programmausgaben zugewiesen bekommen (11,7 Mrd. Euro). Unternehmen zahlen über das BEHG und den ETS1 11,5 Mrd. Euro ein, profitieren aber überproportional und erhalten mit 21,7 Mrd. Euro fast doppelt so viel aus dem Fonds, wie sie eingezahlt haben, eine Differenz von rund 10 Mrd. Euro. Nimmt man als Gedankenexperiment an, dass die Rücklage den öffentlichen Sektor und den naturnahen Klimaschutz finanziert, kommt das SVIK vom Volumen her vollständig dem Unternehmenssektor zugute.

8 Fazit

Der Regierungsentwurf des KTF sieht für 2027 auf dem Papier höhere Programmausgaben vor als die Finanzplanung für 2027 des Vorjahres, allerdings bleibt eine strukturelle Finanzierungslücke bestehen. Sie entsteht unter anderem durch die Verschiebung eines Teils der ETS1-Erlöse in den Kernhaushalt, was die Gefahr einer Zweckentfremdung eigentlich gebundener Mittel birgt. Zudem wird von vornherein mit einem Defizit gerechnet, was bedeutet, dass entweder nicht alle Mittel abfließen oder bei einigen Programmen noch gekürzt werden muss.

Gleichzeitig verschiebt sich der Fokus des Fonds zunehmend von Investitionen hin zu Entlastungen, die vor allem Unternehmen zugutekommen und keine transformative Wirkung entfalten. Damit werden Investitionen in die Transformation in die Zukunft vertagt. Sie wären aber notwendig, um Energiekosten dauerhaft zu senken und private Haushalte und Unternehmen unabhängiger von künftig steigenden Energie- oder CO₂-Preisen zu machen. Ohne Investitionen, die die Situation strukturell verbessern, fallen Subventionen und Entlastungen fortlaufend an, tragen dabei aber nicht zur grundsätzlichen Lösung des Problems bei.

Die soziale Dimension wird weiterhin unzureichend adressiert: Gezielte Förderprogramme machen einen kleinen Teil aus, zudem setzen die Programme teilweise hohe Einkommensgrenzen an und sind zu wenig auf die Lebensrealität von Haushalten im unteren und mittleren Einkommensbereich ausgerichtet. Auch bleiben Investitionen in öffentliche Güter, wie in den öffentlichen Nahverkehr, Fahrradinfrastruktur sowie in kommunale Einrichtungen und Gebäude, von denen vulnerable Gruppen profitieren und die die gesellschaftliche Teilhabe stärken, unterfinanziert.

Dieser Trend dürfte sich in den kommenden Jahren fortsetzen: Der KTF gerät finanziell zunehmend unter Druck und die globale Minderausgabe wird auch künftig vor allem dort ansetzen, wo Mittel langsamer abfließen. Das betrifft in der Praxis besonders Investitionen und damit Förderprogramme für den öffentlichen Sektor und private Haushalte. Damit der KTF seinen Beitrag zur Transformation für alle leisten kann, braucht es auf der Einnahmenseite eine solide Finanzierungsbasis und auf der Ausgabenseite eine klare Ausrichtung auf Investitionen, eine ausreichende Finanzierung für private Haushalte und eine zielgenauere Ausrichtung der Programme auf untere und mittlere Einkommen.



Literaturverzeichnis

- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (BMAS) (2025): Der Siebte Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung. Lebenslagen in Deutschland. Online verfügbar unter https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/siebter-armuts-und-reichtumsbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=1.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz (BMWK) (2026): Förderwirkungen BEG 2024. Kurzfassung der Evaluationsergebnisse. Prognos; ifeu; FIW; ITG. Online verfügbar unter <https://www.prognos.com/sites/default/files/2026-02/beg-evaluation-2024-kurzfassung.pdf>.
- Bundesrechnungshof (2025): Beratungen zum Entwurf des Wirtschaftsplans 2026 des Klima- und Transformationsfonds. Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages. Online verfügbar unter https://www.bundesrechnungshof.de/SharedDocs/Downloads/DE/Berichte/2025/wirtschaftsplan-2026-ktf-volltext.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Consentec (2025): Optionen zur Absenkung der Netzentgelte für die Stromverteilnetze durch einen staatlichen Zuschuss. Kurzgutachten im Auftrag von Verband kommunaler Unternehmen e.V. (VKU) und ZVEI e.V. Verband der Elektro- und Digitalindustrie. Online verfügbar unter <https://www.vku.de/presse/pressemitteilungen/neues-gutachten-im-auftrag-von-vku-und-zvei-belegt-anpassungsbedarf-bei-netzentgelten/>.
- Europäische Union (2003): Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. 2003. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2003/87/oj/deu>.
- Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2025a): Verteilungseffekte der Senkung von Stromsteuer und Netzentgelten. Online verfügbar unter <https://www.greenpeace.de/publikationen/20250211-greenpeace-foes-studie-klimageld.pdf>.
- Forum Ökologisch-Soziale Marktwirtschaft (FÖS) (2025b): Zielgenau und wirksam: Die sieben Regeln fürs Geld ausgeben. Wie gestalten wir eine gute Ausgaben- und Subventionspolitik für den Klimaschutz? Florian Zerkawy; Swantje Fiedler. Unter Mitarbeit von Armin Zöllner (POLICY BRIEF 09/2025). Online verfügbar unter https://foes.de/publikationen/2025/2025-09-FOES_7_Regeln_Subventionspolitik.pdf.
- Franke, Johannes; Verheyen, Roda (2026): Rechtliche Analyse und Bewertung des Haushaltsentwurfs 2027 und insbesondere des Entwurfs des KTF-Wirtschaftsplan 2027 im Hinblick auf Klimaschutzinvestitionen. Kurzstudie. Hg. v. Rechtsanwälte Günther Partnerschaft. Online verfügbar unter https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Kurzstudie-KTF-2027.pdf?_gl=1*98y6uj*_up*MQ.*_gs*NQ.&gclid=EAlalQobChMlwuXvyuPPIgMVk4CDBx01EDIfEAAYASAAEgJX0PD_BwE.
- Initiative klimaneutrales Deutschland; Zukunft KlimaSozial (2026): Wärmepumpen im Eigenheim: soziale Aspekte mitdenken. Was Eigenheimbesitzende von einer Investition abhält. Online verfügbar unter https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2026/06/IKND_ZKS_Factsheet_Waermepumpen-im-Eigenheim_Soziale-Aspekte-mitdenken.pdf.
- Marek Miara; Jan Rosenow (2026): Why are heat pump installation costs so much higher in Germany? Evidence from a European comparison. In: *Energy and Buildings* 369, S. 117998. DOI: 10.1016/j.enbuild.2026.117998.
- Öko-Institut (2023): Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines „Klimageldes“. Unter Mitarbeit von Stefan Klinski, Friedhelm Keimyer, Johanna Cludius und Katja Schumacher. Online verfügbar unter https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Klimageld_Verfassungsrechtliche-Grundfragen-sozio-oekonomische-Auswirkungen.pdf.
- Schrems, Isabel; auf der Maur, Alex; Kemmler, Andreas; Trachsel, Tim; Saad, Noha; Bach, Stefan; Knautz, Jakob (2022): Wirkung des nationalen Brennstoffemissionshandels – Auswertungen und Analysen. Grundlagen für den ersten Erfahrungsbericht der Bundesregierung gemäß § 23 BEHG im Jahr 2022. Hg. v. Umweltbundesamt (Climate Change, 45). Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/1410/publikationen/2022-12-02_climate-change_45-2022_wirkung-nat-brennstoffemissionshandel.pdf.
- ZEW; WWF (2026): Die Zukunftsquote im Bundeshaushalt 2018 bis 2025 unter Einschluss der Sondervermögen. Online verfügbar unter <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Bericht-Zukunftsquote-2025.pdf>.
- Zukunft KlimaSozial (2025a): Der Klima- und Transformationsfonds aus Sicht der privaten Haushalte (KlimaSozial kompakt). Online verfügbar unter <https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2025/12/Zukunft-KlimaSozial-Klima-und-Transformationsfonds-aus-Sicht-privater-Haushalte.pdf>, zuletzt geprüft am 16.12.2025.
- Zukunft KlimaSozial (2025b): Reformvorschlag für eine soziale Ausgestaltung der energetischen Sanierungsförderung. Online verfügbar unter <https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2025/07/Zukunft-KlimaSozial-Reformvorschlag-fuer-eine-soziale-Ausgestaltung-der-energetischen-Sanierungsfoerderung.pdf>.



Zukunft KlimaSozial; Öko-Institut (2026): Bausteine für eine soziale Wärmewende im Mietwohnbereich. Online verfügbar unter https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2026/07/Zukunft-KlimaSozial_Oeko-Institut_Studie-Soziale-Waermewende-Mietwohnbereich.pdf.