



Fachbereich WD 5

**„Ökologische Transformation“: Konfliktlinien, Steuerungsmodelle,
Ansätze in Gesetzgebung und Verwaltung**

„Ökologische Transformation“: Konfliktlinien, Steuerungsmodelle, Ansätze in Gesetzgebung und Verwaltung

Aktenzeichen: WD 5 - 3000 - 098/25
Abschluss der Arbeit: 15. Dezember 2025
Fachbereich: WD 5: Wirtschaft, Energie und Klima

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	5
2.	Kurzzusammenfassung	5
3.	Gesellschaftliche Konfliktlinien	6
3.1.	Klassenperspektiven und soziale Ungleichheit (Westheuser, Mau und Lux)	6
3.2.	Ökologische Klasse und Mobilisierung (Latour/Schultz)	7
3.3.	Lebenswelten und Blockaden (Staab)	7
3.4.	Polarisierung, Identität und moralische Werte (Sauer)	9
3.5.	Teilzusammenfassung	10
4.	Verhaltensforschung und Psychologie	11
4.1.	Tatsächliche Zustimmung und Fehleinschätzungen (pluralistische Ignoranz)	11
4.2.	Wahrgenommene Fairness, Wirksamkeit und Zumutbarkeit	12
4.3.	Spezielle Befunde zur Energiewende und zur Windenergie	13
4.4.	Psychologische Faktoren der Handlungsbereitschaft	14
4.5.	Soziale Normen, Alltagspraktiken und Kipppunkte (von Brackel/Staud)	14
4.6.	Teilzusammenfassung	15
5.	Politische Gedankenexperimente	15
6.	Politikinstrumente der Transformation	16
6.1.	Angebotsorientierte Innovationspolitik und Rolle des Staates	16
6.2.	Grenzen klassischer Kosten-Nutzen-Analysen und neue Bilanzierungslogiken	18
6.3.	Mandate und Quoten	19
6.4.	Staatliche Anreize und internationale Beispiele	20
7.	Nationale Klimapolitik	21
7.1.	Grundsätzliche Einordnung der nationalen Klimaschutzinstrumente	21
7.2.	Einordnung konkreter Instrumente	22
7.2.1.	Europäisches und nationales Emissionshandelssystem (EU-ETS 1, BEHG und EU-ETS 2)	22
7.2.1.1.	EU-ETS 1	22
7.2.1.2.	EU-ETS 2 und BEHG	23
7.2.2.	Gebäudeenergiegesetz (GEG)	24
7.2.3.	Deutschlandticket	25
7.2.4.	Klimaschutzverträge	26
7.2.5.	Umweltbonus	27
7.2.6.	Klimaschutzgesetz	27

8.	Bürokratieabbau und Planungsbeschleunigung	28
8.1.	Zu hohe Komplexität? (Klein und Thompson)	28
8.2.	Effektivität vor Effizienz (Göpel)	29
8.3.	Bürokratieabbau versus Beteiligung	29
8.4.	Bürokratiebewusste Gesetzgebung	33
8.5.	Bürokratiebewusstes Verwaltungsrecht	34

1. Fragestellung

Diese Dokumentation präsentiert schlaglichtartig die in einzelnen Literaturstimmen vorgeschlagenen Antworten zu folgenden Fragen:

- Wo sehen soziologische und psychologische Analysen einige wesentliche gesellschaftliche **Konfliktlinien** der „ökologischen Transformation“¹ durch den Klimawandel (hierzu Abschnitte 2 und 3)?
- Welche politischen **Steuerungsinstrumente** lassen sich unterscheiden, auch im Hinblick auf diese Konfliktlinien (hierzu Abschnitte 4 und 5)?
- Welche Ansätze in **Gesetzgebung** und Verwaltungsvollzug lassen sich beispielhaft anführen (hierzu Abschnitte 6 und 7)?

Die Literatúrauswahl berücksichtigt im Wesentlichen Forschungsergebnisse akademischer Institutionen, Stellungnahmen des Expertenrats für Klimafragen, juristische Fachliteratur und in Teilen Hinweise der Auftraggeberin. Die Dokumentation fügt den Literaturstimmen stellenweise weitere Daten als Kontext hinzu. Angesichts der großen Anzahl an Literaturstimmen kann diese Dokumentation nur **punktweise** anreißen, inwieweit die angesprochenen Herausforderungen bei der Transformation entstehen könnten. Andere Fragen, wie die der technischen und ökonomischen Machbarkeit der Transformation, sind nicht Gegenstand dieser Dokumentation.

2. Kurzzusammenfassung

Die Literaturstimmen befassen sich mit der Frage, ob Klimapolitik eher **Gesellschafts-** und Ordnungspolitik ist als Technikpolitik. In ersterem Fall sei über Ziele und Instrumente nicht nur nach Effizienz zu entscheiden, sondern auch danach, wie sie die unterschiedlichen Lebenswelten berühren.

Einzelne Literaturstimmen sehen eine unterschätzte **Zustimmung** in der Bevölkerung, die der wahrgenommenen Polarisierung widerspreche und die als Ressource der Klimapolitik dienen könne.

Unterschiedliche **Steuerungsinstrumente** griffen auf unterschiedliche Weise in gesellschaftliche Konfliktlinien ein. Verhaltenslenkende Verbote und Mandate adressierten unmittelbar Lebensstile, preisbasierte Instrumente verschoben Anreizstrukturen, angebotsorientierte Strategien veränderten vor allem technische und ökonomische Möglichkeitsräume.

In der Literatur findet sich Kritik an **Bilanzierungsregeln** und Zeithorizonten: Welche Kosten (Umwelt, Gesundheit, künftige Freiheitsbeschränkungen) und welche Gewinne werden sichtbar gemacht? Welche langfristigen Produktivitätsgewinne? Je weniger Daten einbezogen würden, desto höher sei das Risiko, dass kurzfristig kostengünstige Lösungen bevorzugt würden.

1 Zum Begriff siehe z. B. Bundesamt für [Naturschutz](#), Sozial-ökologische Transformation.

Der Forderung nach Entlastung von Verfahren (**Bürokratieabbau**) steht die Sorge gegenüber vor geschwächter Beteiligung, vermindertem Rechtsschutz und abgesenkten Umweltstandards.

3. Gesellschaftliche Konfliktlinien

Die folgenden Arbeiten gehen alle davon aus, dass die ökologische Transformation neue gesellschaftliche Konfliktlinien zeichnet.

3.1. Klassenperspektiven und soziale Ungleichheit (Westheuser, Mau und Lux)

Westheuser et al. nehmen Klasse und Klima als eng miteinander verwoben wahr.² Sie sehen

„eine zentrale Scheidelinie, ob Menschen beim Thema Klima als erstes die Kosten und Betroffenen des **Klimawandels** einfielen oder aber die Kosten und Betroffenen der ökologischen **Transformation** der Wirtschaft.“³

Sie unterscheiden vier Dimensionen, in denen sich die Klassenverhältnisse im Klimakontext niederschlagen würden:

- Transformationslasten: Die Kosten und Zumutungen klimapolitischer Maßnahmen trafen ärmere Bevölkerungsgruppen überproportional stark.⁴
- Verursachung: Die Emissionen seien global und innerhalb von Ländern ungleich verteilt; mit steigendem Einkommen wachse der ökologische Fußabdruck.⁵
- Betroffenheit: Ressourcenschwache Gruppen lebten häufiger in umweltbelasteten, gefährdeten Gegenden und seien den Folgen des Klimawandels stärker ausgesetzt.⁶
- Distinktionsgewinne und -verluste: Ökologisch orientierte Lebensstile würden zu Distinktionsmitteln der akademischen Mittelklassen, während die Konsummuster der Arbeiterklasse delegitimiert würden.⁷

Damit verschiebe sich der Konflikt: In der akademischen **Mittelschicht** erscheine Klimapolitik als kognitiv zu bearbeitende Gestaltungsfrage, für viele in der Arbeiterklasse dagegen als Bedrohung von Lebensstil, Status und Anerkennung. Westheuser et al. warnen, dass kulturelle Distinktionskämpfe im ökologischen Feld Widerstand erzeugen würden. Für die Zustimmung zu

2 Westheuser/Mau/Lux, [Das Klima der Ungleichheit. Zur sozialen Struktur von Klimakonflikten](#), Berliner Journal für Soziologie, Vol. 35, 2025, S. 340.

3 Westheuser et al., S. 348.

4 Westheuser et al., S. 343.

5 Westheuser et al., S. 344.

6 Westheuser et al., S. 344.

7 Westheuser et al., S. 345.

Klimaschutzmaßnahmen sei entscheidend, ob Menschen Transformation nur „erdulden“ oder ob sie eine aktive Rolle einnehmen können und Maßnahmen als fair erleben. Westheuser zufolge sollten Klimaschutzmaßnahmen die Verteilungsfrage in den Fokus rücken.⁸

3.2. Ökologische Klasse und Mobilisierung (Latour/Schultz)

Latour und Schultz beschreiben die gesellschaftliche Konfliktlage neu mit dem Konzept einer „ökologischen Klasse“. Der Klassenbegriff sei traditionell geeignet gewesen, Mehrheiten zu mobilisieren und eine kollektive Positionierung zu ermöglichen.⁹ Die ökologische Klasse verlaufe hingegen **quer** zu den traditionellen Klassen und definiere sich durch die Frage der Bewohnbarkeit des Planeten. Sie stehe im Konflikt zu den „alten Klassen“ und dem Konzept der wachstumsorientierten Entwicklung.¹⁰

Die ökologische Klasse sei nach Latour und Schultz keine „Schicksalsfrage“, sondern eine „Entscheidungsfrage“, die kulturell herzustellen sei.¹¹ Zugleich weisen sie darauf hin, dass traditionelle Mobilisierungsmotive wie Wohlstand, Emanzipation und Freiheit im Sinne von „mehr von allem“ unter Klimabedingungen **problematisch** würden. Wenn ökologische Politik als Rückschritt wahrgenommen werde, entstehe eine Krise der Mobilisierungsfähigkeit. Ökologie werde mit Verzicht, Langeweile und Rückwärtsgewandtheit assoziiert, ohne dass positive Emotionen an die Verteidigung der Bewohnbarkeit geknüpft seien.¹²

3.3. Lebenswelten und Blockaden (Staab)

Staab knüpft an diese Überlegungen an, indem er der spätmodernen Gesellschaft eine Identitäts- und Zukunftskrise diagnostiziert. Die Menschen seien sich bewusst, dass der Klimawandel eine „Superkrise“ darstelle, die durch Probleme wie steigende Mieten, wirtschaftliche Stagnation und Krieg zusätzlich verschärft werde. Gleichzeitig stießen Projekte ökologischer Modernisierung auf massiven **Widerstand**.¹³

„Was den Bürgerinnen doch eigentlich ihre umweltbezogenen und ökonomischen Sorgen nehmen sollte, entpuppte sich als politischer Sprengsatz.“¹⁴

8 Die Tageszeitung, Interview mit Westheuser, [Die Grünen haben Fehler gemacht](#), 19.10.2025.

9 Die ZEIT, Lena Frings, [Bruno Latour: Ökos aller Länder](#), 27.12.2022.

10 Latour/Schultz, Zur Entstehung einer ökologischen Klasse, S. 14 f.

11 Latour/Schultz, S. 24.

12 Latour/Schultz, S. 38.

13 Studien aus der Verhaltensforschung zeichnen ein differenzierteres Bild zu der Akzeptanz von Maßnahmen. Die Akzeptanz ist je nach Maßnahmen und Ausgestaltung unterschiedlich zu bewerten. Weitere Ausführungen dazu finden sich im Abschnitt 3 Verhaltensforschung und Psychologie.

14 Staab, Systemkrise: Legitimationsprobleme im grünen Kapitalismus, S. 11.

Staab interpretiert dies als Ausdruck eines Modernisierungsversprechens, das nicht mehr eingelöst werden könne. Das zentrale Narrativ stetig wachsender individueller Selbstentfaltung gerate an seine „planetaren Grenzen“. Nach dem Leitbild eines „grünen Kapitalismus“ sollten sich Lösungen möglichst reibungslos in das bestehende System einfügen. Einschnitte und Entsagungen sollten ausbleiben. Die gleichzeitigen Erwartungen der Bürger nach Wachstum und Nachhaltigkeit seien unvereinbar und führten in einen politischen **Widerspruch**.¹⁵

Nach Staab hätten Modernisierungsprozesse zwar stets Verlierer hervorgebracht. Sie seien jedoch nicht daran gescheitert, solange genügend **Gewinner** entstanden seien, die sich hinter den Wandel stellten.¹⁶ Im Fall der ökologischen Transformation sei diese Gewinnerkoalition jedoch ausgeblieben. Die betroffenen Milieus hätten sich nicht zur Verteidigung dieses Projekts gegen Angriffe aufgeschwungen.¹⁷

Um diese Blockade zu erklären, unterscheidet Staab verschiedene Lebenswelten, in denen sich Menschen mit den ökologischen Steuerungsversuchen des Staates kaum identifizieren würden. Er unterteilt sie grob in zwei Gruppen:

- „**Antiökologische** Subjekte“ lehnten die ökologische Modernisierung offen ab (als Beispiel führt Staab Bauernproteste gegen die Abschaffung von Dieselsubventionen an).
- „**Ökomoderne**“ erlebten eine „Motivationskrise“, obwohl die Modernisierung ihre eigene Lebensweise eigentlich begünstige. Diese Gruppe sei zudem fragmentiert, sodass sich aus ihr keine stabile Unterstützerkoalition für die Transformation bilde.

Innerhalb der Ökomodernen unterscheidet Staab drei Lebenswelten, deren Motive sich aus persönlichen, alltäglichen Vorstellungen speisen würden:

- Lebenswelt der **Abwehr**: Hier dominiere der Wunsch nach Schutz und Verlangsamung der Transformation. Der Staat oder andere Autoritäten (z. B. der Betrieb) sollen gegen die Zumutungen der „grünen Erneuerung“ abschirmen. Diese Lebenswelt sei vor allem in traditionellen Industrien anzutreffen. Beschäftigte, z. B. in der Autoindustrie, seien grundsätzlich bereit, an der Transformation mitzuwirken, solange sich für sie selbst möglichst wenig ändere.¹⁸
- Lebenswelt des **Kapitals**: Ökologische Motive spielten in dieser Gruppe keine große Rolle. Die grüne Transformation werde vor allem als wirtschaftliche Gelegenheit gesehen. Diese Gruppe betrachte die Entwicklungsgeschwindigkeit als zu niedrig und demokratische

15 Staab, S. 89 f.

16 Staab, S. 20 f.

17 Staab, S. 123.

18 Staab, S. 169.

Beteiligung als Hemmnis unternehmerischer Entfesselung. Trotz ökonomischer Profite löse die Modernisierung auch hier keine breite Begeisterung aus.¹⁹

- Lebenswelt des **Engagements**: Engagierte würden versuchen, ihre existenziellen Ängste durch individuelles Handeln zu bearbeiten, stießen dabei jedoch an die Grenzen ihres Einflusses. Um das Gefühl der Ohnmacht zu erklären, diene das politische System als „Buhmann“, dem das kollektive Versagen zugeschrieben werde. Auch diese Gruppe identifiziere sich daher nur begrenzt mit den ökologischen Steuerungsversuchen des Staates.²⁰

Gemeinsam sei diesen drei Lebenswelten, dass sie die Modernisierung letztlich nur fortschreiben wollten. Sie verharrten in einer Ordnung, „die im Grunde niemand mehr wirklich vernünftig findet.“²¹

Staab ist skeptisch, ob **materielle Kompensation**, z. B. durch Transfer- oder Strukturhilfen, politische Zustimmung zur Transformation erzeugen könne. Am Beispiel des Kohleausstiegs in der Lausitz möchte er aufzeigen, dass selbst bei hohen finanziellen Ausgleichsleistungen Abwehrhaltungen bestehen blieben, weil Menschen ihre Lebensleistung, berufliche Identität und gesellschaftliche Bedeutung bedroht sähen. Es gehe hierbei weniger um Geld als um Deutungshoheit und Anerkennung: „Man war schließlich rückblickend Teil des Problems gewesen, dessen Lösung nun mit der Annullierung des bisherigen Lebenszuschnitts angestrebt wird.“²²

Es fehle nicht an Wissen über die Klimakrise, so Staab. Die Menschen seien im Gegenteil so beunruhigt, dass sie die damit verbundenen Probleme abwehrten, um ihren Alltag fortzuführen. Wo dies nicht gelinge, entstehe Wut. Um die eigene **Ohnmacht** zu kompensieren, weiche man auf Probleme aus, die sich vermeintlich leichter lösen ließen – das suggeriere Handlungsfähigkeit. Auch die Hoffnung auf Technologien solle die fehlende Handlungsfähigkeit kompensieren.²³

3.4. Polarisierung, Identität und moralische Werte (Sauer)

Bei Sauer erscheint der Klimawandel als **Gefangenendilemma**²⁴. Individuell rationales Verhalten (Energie konsumieren, Kosten externalisieren) führe zu einem für alle schlechteren Ergebnis (steigende Emissionen). Die Polarisierung zwischen „Klimaskeptikern“ und „Endzeitpropheten“ verdecke jedoch, dass es eigentlich einen moralischen Konsens gebe.

19 Staab, S. 170.

20 Staab, S. 170 f.

21 Staab, S. 182.

22 Staab, S. 114 f.

23 Staab, S. 187 f.

24 Gabler Wirtschaftslexikon, [Gefangenendilemma](#): „Das Gefangenendilemma kennzeichnet eine Situation, in der individuell rationales Verhalten der einzelnen Gruppenmitglieder zu einem für die Gruppe nicht Pareto-optimalem Ergebnis führt. Obwohl demnach ein Gleichgewicht vorhanden ist, ist dieses nicht gesellschaftlich optimal.“

Sauer wendet sich gegen die Erzählung tiefgreifender, unüberbrückbarer politischer Polarisierung. Er unterscheidet zwischen instabilen, identitätsgebundenen politischen Überzeugungen und relativ stabilen, universell geteilten moralischen **Werten**. Politische Lagerbildung sei stark von Gruppenzugehörigkeit geprägt und weniger rational, kohärent oder informiert, als Akteure annehmen:

„Abgelenkt von den Forderungen des Tages, sind sie zu sehr beschäftigt, ihre Einkäufe zu erledigen und die Hausaufgaben der Kinder zu kontrollieren, um sich ernsthaft und gründlich den ideologischen Optionen zu widmen, die von den jeweiligen Parteiplattformen vertreten werden. Welcher Partei wir uns zugehörig fühlen, ist fast ausschließlich eine Frage sozialer Identitäten.“²⁵

Die moralischen Grundwerte seien hingegen erstaunlich stabil und **breit** geteilt.²⁶ Dabei verweist Sauer auf den Wertefragebogen von Schwartz²⁷. Auf dieser Basis durchgeführte Umfragen würden seit Jahrzehnten immer wieder bestätigen, dass es fundamentale Werte gäbe, die kulturell übergreifend für verbindlich gehalten würden:

„Persönliche Sicherheit und Freiheit, Fürsorge und Toleranz, Glück, Autonomie und Selbstverwirklichung werden in allen Kulturen weltweit als wichtig eingestuft. Die unterschiedlichen Prioritäten, die diesen Werten eingeräumt werden, verdanken sich vor allem sozioökonomischen Unterschieden und nicht radikal divergierenden Moralvorstellungen.“²⁸

Sauer sieht darin ein unterschätztes Versöhnungspotenzial: „Politische Spaltungen sind überwindbar, wenn wir an die moralischen Werte und Normen appellieren, die wir miteinander teilen.“²⁹

3.5. Teilzusammenfassung

In der Zusammenschau gehen Westheuser et al., Latour/Schultz, Staab und Sauer davon aus, dass die ökologische Transformation kein rein technisches Problem sei, sondern Lebenslagen, Identitäten und gesellschaftliche Anerkennungsordnungen auf unterschiedliche Weise berühre.

25 Sauer, Moral: Die Erfindung von Gut und Böse, S. 338.

26 Sauer, S. 333.

27 [Short Schwartz's Value Survey](#) auf Deutsch (SSVS-G); zudem gibt es eine [ausführliche Darstellung](#) der von Schwartz entwickelten Instrumente.

28 Sauer, S. 346.

29 Sauer, S. 334.

4. Verhaltensforschung und Psychologie

Psychologische und verhaltenswissenschaftliche Studien erfassen systematisch die Einstellungen der Bevölkerungen zu Klimaschutzmaßnahmen. Sie untersuchen Einstellungen, Handlungsbereitschaft und Akzeptanz.

4.1. Tatsächliche Zustimmung und Fehleinschätzungen (pluralistische Ignoranz)

Nach Huttarsch et al. zeigten Erhebungen konsistent: Einige Maßnahmen, wie z. B. die CO₂-Bepreisung, fänden in der Bevölkerung tatsächlich nur begrenzten Zuspruch. Gleichzeitig unterstütze eine **Mehrheit** einen großen Teil der Klimaschutzmaßnahmen. Dazu gehörten auch Instrumente, die in der öffentlichen Debatte als besonders umstritten erscheinen, wie der Bau von Windkraftanlagen im eigenen Wohnumfeld oder die Einführung eines Tempolimits auf Autobahnen. In repräsentativen Befragungen sprächen sich jeweils deutliche Mehrheiten für solche Maßnahmen aus. Diese Unterstützung würde von vielen Menschen **unterschätzt**. Die Akzeptanz von Windkraftanlagen im eigenen Wohnumfeld würde im Durchschnitt deutlich niedriger eingeschätzt, als sie tatsächlich sei.³⁰

Die Forschung beschreibt dieses Muster als **pluralistische Ignoranz**: Mitglieder einer Gruppe hätten verzerrte Vorstellungen über die Einstellungen der anderen. Befürworter von Klimaschutzmaßnahmen unterschätzten den Rückhalt, den ihre Position in der Bevölkerung hat, und fühlten sich dadurch weniger ermutigt, sich sichtbar zu engagieren. Gegner überschätzten dagegen die Unterstützung für ihre ablehnende Haltung, was ihre Sichtbarkeit zusätzlich erhöhe. So entstehe ein selbstverstärkender Prozess: Zustimmung bleibe unsichtbar, Widerstand wirke größer als er sei. Nach Huttarsch et al. könne eine verzerrte Wahrnehmung der überwiegend hohen Zustimmung zu Klimaschutzmaßnahmen die kollektive Handlungsfähigkeit einer Gesellschaft schwächen.

Bisherige Studien legen nahe: Werde die tatsächliche, mehrheitliche Zustimmung zu konkreten Klimaschutzmaßnahmen sichtbar gemacht, stiegen

- die eigene Zustimmung,
- die Bereitschaft, über das Thema zu sprechen,
- und die Bereitschaft, sich zu engagieren.

Bei der Kommunikation allgemeiner „Klima-Normen“ (z. B. „Die meisten Menschen finden Klimaschutz wichtig“) sei dagegen nicht so klar, wie sich die Zustimmung dazu verhalte. Hier schießen Wirkung und Nebenwirkungen stark von Maßnahme, Zielgruppe und Kontext abzuhängen.³¹

30 Huttarsch/Hosch/Matthies/Hofmann, 2025, Verborgene Zustimmung: Die öffentliche Unterstützung für Klimaschutz wird systematisch unterschätzt, in [Policy Ultra-Briefs aus der Psychologie und angrenzenden Verhaltenswissenschaften](#).

31 Huttarsch et al.

Auch die Datenforscherin Ritchie bemängelt, dass Fortschritte beim Klimaschutz häufig in der **Wahrnehmung** untergingen. Die Analyse von Daten ermögliche es, ein realistischeres Bild zu zeichnen: „Abseits des Bombardements täglicher Überschriften öffnen sie [Daten] den Blick dafür, dass Probleme durchaus gelöst werden oder es in die richtige Richtung geht.“ Als Beispiele sieht sie das Ozonloch³² und den sauren Regen³³, deren Ursachen internationale Regulierung erheblich reduziert hätten.³⁴

Ritchie weist darauf hin, dass durch die gestiegene mediale Reichweite der Eindruck entstehe, Katastrophen und ihre Opfer nähmen dramatisch zu. Daten belegten jedoch, dass die Zahl der Todesfälle durch Katastrophen im letzten Jahrhundert stark **gesunken** sei. Gefahren hätten nicht abgenommen, sondern Gesellschaften seien widerstandsfähiger geworden (Frühwarnsysteme, erdbebensichere Gebäude, robustere Lebensmittelsysteme, internationale Hilfe). Auch hier sei die Realität positiver als ihre Wahrnehmung.³⁵

4.2. Wahrgenommene Fairness, Wirksamkeit und Zumutbarkeit

Nach Tiede et al. hänge die politische Durchsetzbarkeit von Klimaschutzmaßnahmen maßgeblich davon ab, wie sie in der Bevölkerung wahrgenommen würden. Besonders zentral seien: Wirksamkeit und Fairness.

Maßnahmen, die als fair und wirksam eingeschätzt werden, um CO₂-Emissionen zu reduzieren, stießen häufiger auf Zustimmung. Daraus ergebe sich jedoch ein Spannungsverhältnis. Maßnahmen mit hoher **Regulierungstiefe** wie Gesetze oder Steuern, gelten zwar als wirksamer als z. B. öffentliche Informationskampagnen, würden aber auch eher als belastend, kostenintensiv und weniger fair wahrgenommen. Für die politische Umsetzbarkeit sei daher entscheidend, Wirksamkeit und Fairness bereits bei der Gestaltung mitzudenken und entsprechend zu kommunizieren.³⁶

Nach Ritchie werde Wandel kommunikativ häufig als **Opfergeschichte** erzählt. Diese Erzählung sei nicht nur ineffektiv, sondern auch verzerrend. Die Transformation berge Chancen, Energiesysteme, Städte und Verkehr neu zu gestalten, Ernährungssysteme zu verändern und die Beziehung zur Natur zu erneuern: „Wir werden nie in perfekter Balance leben, aber wir können beginnen, eine verloren gegangene Beziehung der Gegenseitigkeit wieder aufzubauen.“³⁷

32 UNEP, [Facts and figures on ozone protection](#).

33 Our world in data, [Sulfur dioxide emissions by sector](#), World.

34 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Hannah Ritchie, [Mit Fleischersatz können wir den Klimawandel stoppen](#), 11.12.2024.

35 Die Welt, Benkens/Bojanowski, [Die Welt kann noch viel besser werden](#), 23.09.2025.

36 Tiede/Grelle/Pelull/Betsch/Huttarsch/Jenny/Hofmann, 2025, [Akzeptanz von Klimaschutzmaßnahmen: Psychologische Strategien für erfolgreiche Maßnahmengestaltung und -kommunikation](#) in Policy Ultra-Brief aus der Psychologie und angrenzenden Verhaltenswissenschaften.

37 Frankfurter Allgemeine Zeitung, Ritchie, 11.12.2024.

Ritchie behauptet, dass die Welt den Höhepunkt der Pro-Kopf-Emissionen bereits 2012 überschritten habe; seitdem seien die Pro-Kopf-Emissionen langsam rückläufig. Dies sei bei weitem nicht schnell genug, aber dennoch sinkend.³⁸ In einer wachsenden **Weltbevölkerung** stiege naturgemäß die Summe der Emissionen. Die Frage sei jedoch, „ob das, was wir pro Person verursachen, schneller zurückgehen wird, als die Bevölkerung wächst“.³⁹

Dank technologischer Fortschritte verbrauchten Gesellschaften heute weniger Energie, obwohl der Lebensstil viel extravaganter und energieintensiver scheine. Ritchie geht davon aus, dass im Vereinigten Königreich die Pro-Kopf-Emissionen heute in etwa auf dem Niveau der **1850er Jahre** liegen würden, bei deutlich höherem Lebensstandard.⁴⁰

4.3. Spezielle Befunde zur Energiewende und zur Windenergie

Hübner et al. gehen auf Grundlage repräsentativer Befragungen davon aus, dass in Deutschland seit Jahren positive Einstellungen zur Energiewende überwiegen würden. Sowohl bundesweit als auch im ländlichen Raum. Ein **Großteil** der Befragten zeige sich offen für Windenergieanlagen im eigenen Wohnumfeld, während nur eine kleinere Gruppe ablehnend reagieren würde.

Nach Hübner et al. würden mehrere Faktoren die Akzeptanz beeinflussen:

- Wahrgenommene **Verteilung** der ökonomischen Vorteile: Je gerechter die Verteilung wirtschaftlicher Vorteile durch eine Anlage eingeschätzt würde, desto höher sei die Akzeptanz. Vorteile könnten beispielsweise direkte Beteiligungsmodelle für Bürger, kommunale Steuereinnahmen oder günstigere Strompreise für lokale Unternehmen oder Haushalte sein.
- Interpretation finanzieller **Anreize**: Finanzielle Beteiligung könne die Akzeptanz erhöhen, würde aber mitunter als Versuch wahrgenommen, Zustimmung „zu erkaufen“. Dies gelte insbesondere dann, wenn bestehende Bedenken, z. B. zu Gesundheitsfragen, Naturschutz oder möglichen Auswirkungen auf Immobilienwerte, nicht ernsthaft aufgegriffen würden.
- Bewertung des Planungs- und **Beteiligungsverfahrens**: Ein zentraler Akzeptanzfaktor sei die Wahrnehmung der Verfahrensgerechtigkeit. Je fairer und nachvollziehbarer Bürger ein Planungsverfahren einschätzen, desto eher akzeptierten sie die Anlagen und desto weniger fühlten sie sich von diesen belästigt. Transparenz, frühe Beteiligung und eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Einwänden seien hier entscheidend.⁴¹

38 Die Aussage des langsamen Rückgangs der Pro-Kopf-Emissionen deckt sich in dieser Form NICHT mit anderen aktuellen Quellen. Seit einem Tiefpunkt im Jahr 2020 steigen die Pro-Kopf-Emissionen wieder an (z. B. bei [Our world in data](#) oder der [Weltbank](#)).

39 Ritchie, Hoffnung für Verzweifelte, S. 96.

40 Ritchie, S. 103; <https://ourworldindata.org/grapher/co-emissions-per-capita?country=~GBR>.

41 Hübner/Gaschler/Hildebrand/Landmann/Leschinger/Müller/Steinhorst, 2025, Psychologische Faktoren der Akzeptanz von Windenergieprojekten, in [Policy UltraBriefs aus der Psychologie und angrenzenden Verhaltenswissenschaften](#).

4.4. Psychologische Faktoren der Handlungsbereitschaft

PACE (Planetary Health Action Survey)⁴² ist ein wissenschaftliches Gemeinschaftsprojekt der Universität Erfurt, des Bernhard-Nocht-Instituts für Tropenmedizin, des Robert Koch-Instituts, des Bundesinstituts für Öffentliche Gesundheit, des Leibniz-Instituts für Psychologie und des Science Media Center. Es richtet den Blick auf psychologische Faktoren von Klimaschutz. Im Zentrum steht die Handlungsbereitschaft, verstanden als Bereitschaft zu individuellem Verhalten, Unterstützung politischer Klimaschutzmaßnahmen und politischem Engagement (z. B. Diskussionen, Petitionen, Aktionen).

Danach gehe eine hohe Handlungsbereitschaft mit klimafreundlichem Verhalten, der Unterstützung von klimafreundlichen Maßnahmen und entsprechendem politischem Engagement einher. Niedrige Handlungsbereitschaft zeige sich umgekehrt in klimaschädlichem Verhalten, politischer Gegnerschaft und Ablehnung von Maßnahmen.

Verhaltenswissenschaftliche Analysen von PACE zeigten, dass Personen eine eher hohe **Handlungsbereitschaft** aufwiesen, wenn sie

- größere Gesundheitsrisiken durch den Klimawandel wahrnehmen,
- es als einfach erlebten, selbst klimaschonend zu handeln,
- mehr Wissen über Umwelt und Klimawandel besäßen,
- die Effektivität von Klimaschutzmaßnahmen hoch einschätzten,
- Vertrauen in Institutionen hätten, dass diese angemessen auf die Klimakrise reagierten,
- wahrnehmen, dass sich andere für Klimaschutz engagierten oder dies erwarteten.⁴³

Aktuelle Auswertungen von PACE deuteten auf einen **leichten Rückgang** der Handlungsbereitschaft in Deutschland hin. Sichtbar sei dies vor allem bei der Bereitschaft zur politischen Beteiligung (Diskussionen, Petitionen, Aktionen). Auch die Akzeptanz einzelner politischer Maßnahmen zeige einen leichten, wenn auch statistisch nicht immer gesicherten Abwärtstrend. Individuelles Verhalten sei dagegen stabil geblieben. So habe sich der Fleischkonsum, die Anzahl der Flugstunden oder die Vermeidung von Lebensmittelverschwendung aktuell über die Zeit nicht verändert.⁴⁴

4.5. Soziale Normen, Alltagspraktiken und Kipppunkte (von Brackel/Staud)

Von Brackel und Staud fokussieren sich auf die Rolle sozialer Normen und Alltagspraktiken. Sie verweisen darauf, dass sich soziale Normen auch gegen große anfängliche Widerstände ändern

42 [PACE](#).

43 Universität Erfurt, [PACE Befragung November 2025](#).

44 Universität Erfurt, PACE Befragung November 2025.

könnten; als Beispiel nennen sie das Rauchverbot an öffentlichen Orten.⁴⁵ Vieles, was klimaschädlich sei, würde bislang als völlig **normal** wahrgenommen werden. Gewohnheiten, Konventionen und tatsächliche oder gefühlte Sachzwänge erklärten den „intention-behaviour gap“⁴⁶: Menschen wüssten um die Notwendigkeit von Klimaschutz, handelten aber nicht entsprechend.⁴⁷

Forschung zu gesellschaftlichen Kipppunkten sozialer Normen zeige, dass kleinere Gruppen unter bestimmten Bedingungen Mehrheiten zum **Umschwenken** bringen könnten. Entscheidend seien:

- das Verhalten von Institutionen und einflussreichen Akteuren,
- das direkte soziale Umfeld
- und der Umgang mit Identität: Fühlten sich Menschen in ihrer Identität bedroht, stiegen Widerstände.

Strategisch sinnvoll sei es daher, Ressourcen auf kleinere Gruppen zu konzentrieren und ermöglichende Bedingungen für Wandel zu schaffen: „Allen beobachteten Kippprozessen gingen langsame Veränderungen voraus. Ein plötzlicher Umschlag passiert, wenn ein System zuvor instabil geworden ist.“⁴⁸

4.6. Teilzusammenfassung

Diese Ausführungen ergänzen die zuvor skizzierten Klassen-, Lebenswelt- und Konfliktperspektiven um eine psychologische Ebene: Sie sollen zeigen, wie Menschen Klimapolitik subjektiv wahrnehmen und wie sich Ausgestaltung und Kommunikation von Maßnahmen auf Zustimmung und Engagement auswirken.

5. Politische Gedankenexperimente

Mann und Wainwright stellen Überlegungen an, wie sich die politische Ordnung in Anbetracht des Klimawandels verändern könnte. Die in „Climate Leviathan“ entwickelten Szenarien bilden

45 Von Brackel/Staud, Am Kipppunkt, S. 306.

46 Dorsch, [Lexikon der Psychologie](#), auf Deutsch „Intentions-Verhaltens-Lücke“, beschreibt das Phänomen, dass Angaben zu Verhaltensintentionen (Absicht) und zur Ausführung des Zielverhaltens häufig nicht übereinstimmen. Entsprechend führen auch mittlere bis große Veränderungen in Intentionen nach Interventionen im Durchschnitt nur zu kleinen bis mittleren Veränderungen im Verhalten. Ursächlich sind Probleme bei der Zielverfolgung, die auf internen, oft selbstregulativen Faktoren, aber auch externen (z. B. Zeit) Faktoren beruhen können.

47 Von Brackel/Staud, S. 308 f.; Osberghaus/Wouter/Botzen/Kesternich, [The intention-behavior gap in climate change adaptation: Evidence from longitudinal survey data](#), 11.02.2025.

48 Von Brackel/Staud, S. 321; Lenton/Benson/Smith/Ewer/Lanel/Petykowski/Powell/Abrams/Blomsma/Sharpe, [Operationalising positive tipping points towards global sustainability](#), 10.01.2022.

keine wissenschaftlichen Prognosen ab, sondern formulieren lediglich Gedankenexperimente zu Regimeformen zukünftiger Klimapolitik:

- **Klima-Leviathan:** Ein Szenario „planetarischer Souveränität“ mit demokratischer Legitimation, technokratischer Autorität in Wissenschaftsfragen und weitreichender Überwachungs- und Regulierungskapazität (z. B. für Emissionen, Ressourcen, Klimaflüchtlinge). Der Leviathan zielt auf die Anpassung des Kapitalismus an den Klimawandel und setze weiter auf Wachstum. Dieses Szenario führe den Status quo am ehesten fort.⁴⁹
- **Klima-Behemoth:**⁵⁰ Dies sei ein reaktionärer, populistischer Gegenentwurf, getragen von Kapitalinteressen der fossilen Industrie und Milieus, die Klimapolitik als Bedrohung ihrer Lebensweise begreifen würden. Behemoth setze die liberale Ordnung unter Druck, ohne eine tragfähige Alternative zu bieten.⁵¹
- **Klima-Mao:** Ein autoritäres, antikapitalistisches Szenario, in dem „gerechter Terror im Interesse der Zukunft des Kollektivs“ legitimiert würde. Tiefgreifende Eingriffe in die Lebensweise wie durch die Zuteilung von Emissionsrechten würden autoritär bestimmt und durchgesetzt.⁵²
- **Climate X:** Eine utopische Variante jenseits des Kapitalismus, die auf Gleichheit, Inklusion, Würde und Solidarität setze und eine gerechte Reaktion auf den Klimawandel ermöglichen solle.⁵³

Die Autoren zeichnen in allen Szenarien erhebliche Verschiebungen der staatlichen Souveränität und Autorität nach. Dies gelte selbst unter dem Regime des „Klima-Leviathans“, das sich am ehesten am Status quo orientiere.

6. Politikinstrumente der Transformation

6.1. Angebotsorientierte Innovationspolitik und Rolle des Staates

Klein und Thompson argumentieren, dass wirksamer Klimaschutz entscheidend auf der massiven Ausweitung klimafreundlicher **Angebote** beruhe: „Damit wir die Zukunft bekommen, die wir uns wünschen, müssen wir mehr von dem schaffen und erfinden, was wir brauchen.“⁵⁴

49 Mann/Wainwright, [Climate Leviathan – A Political Theory For Our Planetary Future](#), S. 38.

50 Behemoth: in der [Apokalyptik](#) mythisches Tier der Endzeit, [Duden](#).

51 Mann/Wainwright, S. 50 f.

52 Mann/Wainwright, S. 44.

53 Mann/Wainwright, S. 164 f.

54 Klein/Thompson, Der neue Wohlstand, S. 9.

Anhand des Wright'schen Gesetzes⁵⁵ – mit steigender Produktion sinken die Kosten – wollen Klein und Thompson illustrieren, wie Skaleneffekte **Kosten** deutlich reduzieren könnten. Als Beispiel verweisen die beiden auf China:

„Im Jahr 2000 verfügte China über gerade mal genügend Solarenergie, um eine Kleinstadt zu versorgen. 2020 stellte das Land 70 Prozent der weltweit produzierten PV-Paneele her. Diese dramatische Ausweitung der Produktionskapazitäten führte dazu, dass die Kosten für Solarpaneele innerhalb der letzten 15 Jahre um etwa 90 Prozent gefallen sind.“⁵⁶

Sobald eine neue Technologie preislich mit etablierten Technologien konkurrieren könne, setze ein selbsttragendes Wachstum ein.

Der **Staat** tritt in ihrem Konzept als Innovationstreiber auf, insbesondere dort, wo Risiken und Investitionsbedarfe die Leistungsfähigkeit einzelner Unternehmen überstiegen.⁵⁷ Klassische Anschubfinanzierungen („push funding“) seien wichtig, Klein und Thompson betonen jedoch insbesondere die Wichtigkeit von „pull funding“. Das umfasse öffentliche Zusagen, künftige Produkte oder Leistungen abzunehmen. Dadurch werde Nachfrage planbar, private Investitionsrisiken würden reduziert und Markthochläufe beschleunigt. Für den Staat sei dieser Ansatz effizient, weil Mittel primär für erreichte Ergebnisse und weniger für bloße Anstrengungen fließen würden.⁵⁸

Von Brackel und Staud verweisen ergänzend auf Ergebnisse des EEIST-Projekts⁵⁹ der Universität Exeter, das Förderinstrumente entlang des **Entwicklungszyklus** neuer Technologien differenziert:

- **Frühe Phasen:** Forschungsförderung, gezielte Investitionen und Zuschüsse für Unternehmen.
- **Wachstumsphase** zur Marktdurchdringung: Anreize für private Käufer, bindende Vorschriften, Quoten für einen Mindestabsatz (fachsprachlich: Mandate) oder die Verteuerung zu verdrängender Technologie (z. B. CO₂-Steuer).
- **Spätphase:** Anpassung von Marktregeln, Beseitigung verbleibender Hindernisse, z. B. Netz- und Speicherausbau.⁶⁰

Nach von Brackel und Staud gilt das deutsche **Erneuerbare-Energien-Gesetz** (EEG) als zentrales Beispiel für die kombinierte Wirkung von Technologie-Push und Nachfrage-Pull. Einspeisevergütungen und klare Rahmenbedingungen ermöglichten eine zeitweise weltweit führende

55 Our World in Data, [Learning curves: What does it mean for a technology to follow Wright's Law?](#), 18.04.2023.

56 Klein/Thompson, S. 231 f.; Our World in Data, [Solar PV Prices 2000 - 2024](#).

57 Klein/Thompson, S. 235 f.

58 Klein/Thompson, S. 249.

59 „The Economics of Energy Innovation and System Transition“ ([EEIST](#)).

60 Von Brackel/Staud, S. 255 f.

Photovoltaikbranche und den Startschuss zum Ausbau der erneuerbaren Energien in Deutschland. „Mit jeder Verdopplung der installierten Kapazität sanken die Preise der Zellen um rund ein Fünftel.“⁶¹

In tatsächlicher Hinsicht lässt sich an dieser Stelle Folgendes ergänzen: Im Jahr 2012 beschloss der Bundestag mit den Stimmen der Regierungsfractionen CDU/CSU und FDP die Einführung des sogenannten „**Solardeckels**“⁶². Damit wurde beschlossen, dass ab Erreichen des Gesamtausbauziels für die bundesweit installierte PV-Leistung von 52 GW keine EEG-Vergütung mehr erfolgen sollte.⁶³ In den Folgejahren kam es zu vermehrten Insolvenzen in der Branche. Allein zwischen 2012 und 2014 meldeten 53 Unternehmen, die Solarzellen und Solarmodule herstellten, Insolvenz an.⁶⁴ Das Wachstum der installierten PV-Leistung verlangsamte sich in den Folgejahren und nahm ab 2020 wieder neuen Schwung auf.⁶⁵

6.2. Grenzen klassischer Kosten-Nutzen-Analysen und neue Bilanzierungslogiken

Von Brackel und Staud kritisieren, dass traditionelle **Kosten-Nutzen-Analysen** in der Wirtschaft häufig kurzfristig kostengünstige, langfristig jedoch problematische Lösungen bevorzugen würden. Technologien, die Emissionen lediglich reduzierten, erschienen pro Tonne CO₂ günstiger als solche, die ganz ohne Emissionen auskämen. Dadurch entstünden Strukturen, die langfristig teurer seien und ambitionierten Klimaschutz erschwerten. Eine reine CO₂-Bepreisung könne unter diesen Bedingungen zu Fehlsteuerungen führen, wenn sie nicht durch andere staatliche Vorgaben ergänzt würde.⁶⁶

Zudem müsse sich die Politik bei der **Förderung** von Technologien irgendwann festlegen: Eine vermeintliche Offenheit oder Neutralität habe de facto eine Schlagseite zugunsten etablierter Technologien und Unternehmen.⁶⁷

Von Brackel und Staud weisen ferner auf die besondere Dynamik der **Photovoltaik** im Vergleich zu fossilen Energieträgern hin. Anders als bei traditionellen Formen der Energieerzeugung sähen bei Photovoltaik die realen Kosten mit steigendem Ausbau. Ein weiterer Schlüsselfaktor sei

61 Von Brackel/Staud, S. 238; siehe auch Fraunhofer ISE, [Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland](#), S. 8., 18.08.2025.

62 BT-Drucksache [17/8877](#), im Bundestag beschlossen am 29.03.2012, in Kraft getreten am 17.08.2012.

63 Clearingstelle EEG/KWKG, [Was änderte sich durch die sog. PV-Novelle des EEG 2012?](#), 31.07.2012.

64 Nach Auskunft des Statistischen Bundesamts vom 11.12.2025.

65 Umweltbundesamt, [Zeitreihen zur Entwicklung der Erneuerbaren Energien in Deutschland](#), Tabellen 3 - 4.1.

66 Von Brackel/Staud, S. 254.

67 Von Brackel/Staud, S. 255; Agora Verkehrswende, [Technologieneutralität im Kontext der Verkehrswende - Kurzfassung](#), Januar 2020, S. 4.

ihre Standardisierung und der geringe Betriebs- und Wartungsaufwand. Der Solarboom habe daher längst auch Entwicklungs- und Schwellenländer erfasst.⁶⁸

Göpel nimmt die derzeit bestehenden Bilanzierungslogiken grundsätzlicher in den Blick. Sie spricht von zwei Illusionen:

- Die **Kosten** des Nichthandelns und der Nutzen des Handels blieben unsichtbar.
- Kurzfristige **Gewinne** übertrumpften langfristige wirtschaftliche Erträge.⁶⁹

Schadschöpfung (Umwelt- und Gesundheitsschäden, Klimarisiken) tauche in traditionellen Bilanzen erst auf, wenn sie zu monetären Verlusten führe.⁷⁰ Bürgerinnen und Bürgern fehlen damit zentrale Informationen, um Präferenzen für ihren zukünftigen Wohlstand zu bilden. Göpel fordert eine zukunftsorientierte Korrektur von Bilanzierungsregeln, in der die aktuelle Schadschöpfung systematisch sichtbar und bepreist würde und zugleich positive Effekte des Strukturwandels (z. B. sinkende Gesundheitskosten, höhere Lebensqualität) erkennbar wären.⁷¹

Insgesamt versuchen die Ansätze der Autoren von Brackel/Staud und Göpel, den Fokus von „Klimaschutz kostet“ auf eine Perspektive zu verschieben, die die Kosten des Nichthandelns und die langfristigen Erträge von Transformation sichtbar macht.

6.3. Mandate und Quoten

Der britische Forschungsverbund EEIST identifiziert Mandate (im deutschsprachigen Raum geläufiger unter **Quotenvorgaben** und **Ausstiegsdaten** für bestimmte Technologien) als besonders wirkungsvolle Hebel für den Klimaschutz.⁷² Das umfasse u.a.:

- Elektroauto-Mandat (100 % Neuzulassungen bis 2035),
- Elektro-Lkw-Mandat (100 % bis 2040),
- Kohleausstiegs-Mandat (bis 2035 in Industriestaaten, 2045 in Entwicklungsländern),
- Wärmepumpen-Mandat (100 % bei Neubauten und Erneuerungen bis 2035).

68 Von Brackel/Staud, S. 244; siehe Fraunhofer ISE, Aktuelle Fakten zur Photovoltaik in Deutschland.

69 Göpel, Werte. Ein Kompass für die Zukunft, S. 159 f.

70 Göpel, Werte, S. 135.

71 Göpel, Werte, S. 163 f.

72 Njisse/Sharpe/Sahastrabuddhe/Lenton, [A positive tipping cascade in power, transport and heating](#), 2024.

Modellrechnungen zufolge könnten solche Mandate schneller und kostengünstiger wirken als rein preisbasierte Instrumente. Sie schafften Planungssicherheit für Investitionen in Produktionskapazitäten und ermöglichten Lernkurveneffekte.⁷³

Am Beispiel von Elektrolyseuren versuchen die Autoren aufzuzeigen, wie Quoten – etwa Pflichtanteile von **grünem Wasserstoff** in der Düngemittelproduktion – Nachfrage schaffen könnten: „Eine moderate Quote könnte die Nachfrage nach Elektrolyseurkapazitäten auf nahezu hundert Gigawatt steigern und so die Kosten der Anlagen drastisch senken.“⁷⁴ Ähnlich wird eine Pflichtquote für Elektroautos als „Superhebel“ beschrieben, weil die gestiegene Batterienachfrage die Kosten im gesamten Spektrum elektrischer Anwendungen senke.⁷⁵

6.4. Staatliche Anreize und internationale Beispiele

Von Brackel und Staud verweisen auf die Entwicklung der **Elektromobilität**. Hier könne man ablesen, wie stark politische Rahmenbedingungen die Geschwindigkeit technologischer Transformation bestimmen:

- Norwegen: Steuerbefreiungen, Vergünstigungen (z. B. freies Parken) und ein früher Ausbau der Ladeinfrastruktur hätten Elektroautos zur überlegenen Option gemacht. Fast alle Neuzulassungen seien inzwischen elektrisch.⁷⁶
- China: Massive staatliche Forschungsinvestitionen, industriepolitische Strategien und Regulierung hätten zu einer führenden Position in der Produktion von Elektroautos und Batterien geführt. Im Jahr 2024 habe China die Marke von fast 50 % elektrischer Neuzulassungen überschritten.⁷⁷
- Deutschland: Mit einem Anteil von 13,5 % elektrischer Neuzulassungen liege Deutschland zurück. Die Förderung habe lange als halbherzig gegolten. Kaufprämien hätten hohe fiskalische Kosten verursacht, aber lediglich Mitnahmeeffekte erzeugt. Die Befreiung der ohnehin niedrigen Kfz-Steuer sei schwach geblieben und die traditionell stark auf Verbrenner ausgerichtete Automobilindustrie sei erst spät in die Entwicklung eigener E-Modelle eingestiegen.⁷⁸

73 Von Brackel/Staud, S. 302; Nijse et al., [A positive tipping cascade in power, transport and heating](#).

74 Von Brackel/Staud, S. 260 f; World Economic Forum, [Climate Crisis: How positive tipping points could save the planet](#), 02.07.2024.

75 Von Brackel/Staud, S. 299; Eker/Lenton/Powell/Scheffran/Smith/Swamy/Zimm, [Cross-system interactions for positive tipping cascades](#), 19.06.2024.

76 Von Brackel/Staud, S. 277; [Destatis](#), in Norwegen lag der Anteil von Elektroautos an Neuzulassungen im Jahr 2024 bei 87,9 %.

77 Von Brackel/Staud, S. 287; IEA, [Trends in electric car markets](#), 2024.

78 Von Brackel/Staud, S. 267; [Destatis](#), Anteil von Elektroautos an Neuzulassungen in Deutschland.

Die Autoren beschreiben Instrumente wie Bonus-Malus-Systeme als eine kosteneffiziente Möglichkeit, klimafreundliche Technologien zu fördern, ohne den Staatshaushalt zu belasten. Gebühren auf klimaschädliche Neuwagen würden auf diesem Weg Zuschüsse für klimafreundliche Fahrzeuge bezuschussen. Würden Stromer und Verbrenner gleich teuer, könne das System wieder abgeschafft werden.⁷⁹

7. Nationale Klimapolitik

7.1. Grundsätzliche Einordnung der nationalen Klimaschutzinstrumente

Dieser Abschnitt benennt eine **Auswahl** nationaler Klimaschutzinstrumente und ordnet diese mit Blick auf die vorangegangenen Fragen ein. Aufgrund der enormen Breite an Instrumenten auf nationaler und europäischer Ebene kann dieser Abschnitt nur Beispiele abbilden. Grundlage dieser Auswahl ist das aktuelle Zweijahresgutachten des Expertenrats für Klimafragen.⁸⁰ Der Expertenrat für Klimafragen legt gem. § 12 Abs. 4 Klimaschutzgesetz (KSG)⁸¹ dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung alle zwei Jahre ein Gutachten zu bisherigen Entwicklungen der Emissionen und Wirksamkeit von Maßnahmen vor. Gem. § 12 Abs. 7 KSG nimmt der Expertenrat für Klimafragen in seinem Gutachten auch zu den sozialen Verteilungswirkungen, der Wirtschaftlichkeit und der Wirksamkeit von Klimaschutzmaßnahmen Stellung. Die Auswahl betrachtet neu eingeführte und in bedeutendem Umfang novellierte klimaschutzpolitische Maßnahmen in Deutschland im Zeitraum von 2022 bis 2024. Die Auswahl umfasst ökonomische, fiskalische und regulatorische Maßnahmen.

Der Expertenrat für Klimafragen ordnet die Instrumente grundlegend wie folgt ein:

- **Preisbasierte Instrumente** wie der Emissionshandel hätten das Potenzial, effizientes und energiesparendes Verhalten anzuregen. Inwiefern ein Wechsel auf klimafreundliche Alternativen erfolge, sei abhängig von ihrer Attraktivität und Verfügbarkeit. Für die Industrie sei die Frage der internationalen Wettbewerbsfähigkeit von hoher Relevanz. Verschiedene Aspekte seien für die gesellschaftliche Unterstützung einer solchen CO₂-Bepreisung relevant. Insbesondere seien hierbei die wahrgenommene Fairness und Effektivität eines CO₂-Preises, aber auch die wahrgenommene persönliche finanzielle Belastung und prozedurale Fairness zu nennen.⁸² Der Expertenrat für Klimafragen empfiehlt, die sozialen und wettbewerblichen Folgen von hohen CO₂- und Brennstoffpreisen abzufedern, um sowohl gesellschaftliche Unterstützung als auch wirtschaftliche Stabilität zu bewahren und soziale Härten zu vermeiden.⁸³

79 Von Brackel/Staud, S. 298.

80 Expertenrat für Klimafragen, [Zweijahresgutachten 2024](#).

81 Bundes-Klimaschutzgesetz ([KSG](#)).

82 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 136.

83 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 134.

- **Regulatorische Maßnahmen** wie das Gebäudeenergiegesetz (GEG)⁸⁴ könnten einkommensarme Miethaushalte vor zukünftig starken finanziellen Belastungen durch steigende CO₂-Preise schützen. Dafür brauche es aber entsprechende finanzielle Unterstützung der Haushalte.⁸⁵
- **Fiskalische Maßnahmen** auf nationaler Ebene wiesen verschiedene Defizite auf. Hierzu zählten eine teilweise geringe Fördereffizienz, die hohe Abhängigkeit der Maßnahmen von öffentlichen Haushaltsmitteln bzw. dem Klima- und Transformationsfonds, ihre nicht durchgängig auf die beste Klimaschutzwirkung abzielende Ausgestaltung, sowie ihre teilweise regressive Verteilungswirkung. Der Expertenrat empfiehlt neben einer stärkeren Berücksichtigung vulnerabler Gruppen im Instrumentenmix auch den Ausbau von und Investitionen in Infrastruktur. Das könne zum Beispiel die Fernwärmenutzung statt einer Gasheizung sein.⁸⁶

7.2. Einordnung konkreter Instrumente

7.2.1. Europäisches und nationales Emissionshandelssystem (EU-ETS 1, BEHG und EU-ETS 2)

Beim Emissionshandelssystem handelt es sich um ein preisbasiertes Instrument.

7.2.1.1. EU-ETS 1

- **Instrumententyp** und Zweck: Das Europäische Emissionshandelssystem 1 (EU-ETS 1) wurde im Jahr 2005 eingeführt, um die Treibhausgas-Emissionen (THG-Emissionen) in der EU zu reduzieren. Das System legt für alle unter den EU-ETS 1 fallenden Anlagen eine Obergrenze an THG-Emissionen fest. Unternehmen müssen für jede ausgestoßene Tonne CO₂ ein europäisches Emissionszertifikat vorweisen. Das System umfasst die Bereiche Energieerzeugung, Wärmeproduktion, Industrie, innereuropäischer Luftverkehr und seit dem Jahr 2024 den Seeverkehr. Insgesamt deckt der EU-ETS 1 etwa 40 % der gesamten EU-Emissionen ab.⁸⁷ Im Jahr 2023 wurde ergänzend schrittweise das CO₂-Grenzausgleichssystem (CBAM) eingeführt. Für die im CBAM enthaltenen Güter Eisen und Stahl, Zement, Düngemittel, Aluminium, Wasserstofferzeugung und Strom wird ab dem Jahr 2026 beim Import in den EU-Binnenmarkt eine Zahlung entsprechend der bei der Herstellung entstehenden Menge an THG-Emissionen fällig, sofern diese nicht bereits einer CO₂-Bepreisung unterliegen. Der CBAM soll einer Verlagerung emissionsintensiver Güter ins Ausland außerhalb der EU entgegenwirken.⁸⁸ Im Oktober 2025 traten Änderungen für den Vollzug des CBAM in Kraft.⁸⁹ Ziel der Verordnung sei es, den Regulierungs- und Verwaltungsaufwand sowie die

84 Gebäudeenergiegesetz ([GEG](#)).

85 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 137.

86 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 133.

87 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 100.

88 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 101.

89 Deutsche Emissionshandelsstelle, [CBAM – Änderungen durch das Omnibuspaket](#).

Kosten zu verringern, die EU-Unternehmen, insbesondere KMU, durch die Einhaltung der Vorschriften entstünden.⁹⁰

- **THG-Minderung:** Der Expertenrat für Klimafragen misst dem EU-ETS 1 im Bereich der Industrie und Energiewirtschaft eine im Vergleich zu anderen Maßnahmen hohe THG-Minderungswirkung bei.⁹¹
- **Soziale Auswirkungen:** Die sozialen Auswirkungen des EU-ETS 1 hängen maßgeblich von der Höhe des CO₂-Preises und dem Anteil ab, den Unternehmen an Endkunden weitergeben. Dem Expertenrat für Klimafragen zufolge fällt die Weitergabe des CO₂-Preises je nach Sektor unterschiedlich aus. Berechnungen zufolge würden CO₂-Preise in europäischen Energiemärkten nahezu vollständig an Endkunden weitergegeben. Über die Einkommensgruppen betrachtet würden die Stromkosten deutlich regressiv wirken, da einkommensärmere Haushalte einen größeren Anteil ihres Netto-Einkommens für Stromkosten ausgeben.⁹²

7.2.1.2. EU-ETS 2 und BEHG

- **Instrumententyp** und Zweck: Das national geltende Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)⁹³ ist ebenfalls ein ökonomisches Instrument. Es deckt einen großen Teil der THG-Emissionen der Sektoren ab, die nicht unter den EU-ETS 1 fallen. Das betrifft vor allem die Sektoren Gebäude und Verkehr und kleinere Energie- und Industrieanlagen. Nicht die Verbraucher zahlen direkt, sondern die Unternehmen, die Benzin, Diesel oder Gas verkaufen. Für das Jahr 2027 ist geplant, den Regelungsbereich des BEHG in das Europäische Emissionshandelssystem 2 (EU-ETS 2) zu überführen. Allerdings wurde aktuell auf EU-Ebene beschlossen, den Start des EU-ETS 2 um ein Jahr auf 2028 zu verschieben. Im EU-ETS 2 ist ein Gesamtbudget festgelegt, das sich über die Jahre reduziert. Inverkehrbringer von Brennstoffen müssen Zertifikate für die in den Brennstoffen enthaltenen THG-Emissionen erwerben. Das betrifft z. B. Unternehmen, die Benzin, Heizöl oder Erdgas verkaufen. Die Höhe des CO₂-Preises bildet sich am Markt, hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab und ist daher sehr unsicher.⁹⁴
- **THG-Minderung:** Der Expertenrat für Klimafragen hält eine ex ante Abschätzung der THG-Minderung für unsicher. Der Expertenrat kommt zu dem Ergebnis, dass der EU-ETS 2 die Erreichung der Reduktionsziele nicht sicherstelle und es weiterer Maßnahmen zur Emissionsreduktion bedürfe.⁹⁵

90 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union, [CBAM: Rat beschließt Vereinfachung des EU-Instruments gegen die Verlagerung von CO₂-Emissionen](#).

91 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 103.

92 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 103.

93 Brennstoffemissionshandelsgesetz ([BEHG](#)).

94 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 109.

95 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 109.

- **Soziale Auswirkungen:** Zentrale Auswirkungen des EU-ETS 2 betreffen aufgrund der Sektoren Verkehr und Gebäude vor allem die Endverbraucher. Betroffen wären auch kleinere Gewerbe, die fossile Brennstoffe verbrennen (z. B. Gasöfen in Bäckereien), die aufgrund ihrer zu geringen Größe bislang nicht vom EU-ETS 1 erfasst wurden. Diese finanzielle Mehrbelastung könnte sich auf die Wettbewerbsfähigkeit und indirekt auf die Beschäftigung auswirken. Zudem könnte eine Verteuerung der Kraftstoffpreise wirtschaftliche Auswirkungen auf den Güterverkehr haben. Der Expertenrat kommt zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die CO₂-Bepreisung ohne Kompensation der Mehrausgaben regressiv wirke und Kompensationsmaßnahmen nötig seien. Deshalb wurde auf europäischer Ebene der Klima-Sozialfond eingerichtet, der vulnerable Haushalte und Kleinstunternehmen bei der Transformation unterstützen soll. Der Klima-Sozialfonds wird über die Einnahmen des EU-ETS 2 finanziert, ist aber gedeckelt. Angesichts der hohen Unsicherheit über die Preisentwicklung, sei jedoch unklar, ob diese Maßnahmen ausreichen werden, um gesellschaftliche Verwerfungen nach der Einführung des EU-ETS 2 zu vermeiden.⁹⁶ Voraussetzung zum Abrufen der Gelder des Klima-Sozialfonds war das Einreichen eines Klima-Sozialplans mit Frist zum 30.06.2025. Bislang hat die Bundesregierung keinen Entwurf vorgelegt. Aktuell befindet sie sich in Abstimmung zu möglichen Maßnahmen.⁹⁷ National ist 2023 zum Schutz von Mietern vor stark steigenden Kosten durch die CO₂-Bepreisung und zum Investitionsanreiz für Vermieter das Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz in Kraft getreten. Das Gesetz regelt, dass die CO₂-Kosten, die für fossile Brennstoffe anfallen, zwischen Vermietern und Mietern aufgeteilt werden. Eine Studie des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung kommt zu dem Ergebnis, dass jeder zweite Befragte in Deutschland eine CO₂-Bepreisung von 45 Euro je Tonne befürworten würde, wenn 80 Prozent der Einnahmen in Form eines Klimageldes zurückgezahlt werden. Der CO₂-Preis lag 2024 bei 45 Euro je Tonne und wurde zum 1. Januar 2025 auf 55 Euro je Tonne erhöht. Selbst ein CO₂-Preis von 200 Euro je Tonne würde bei dieser Höhe der Rückerstattung von vier von zehn Befragten akzeptiert. Nahezu die Hälfte aller Befragten habe allerdings eine ambivalente Haltung zum Klimageld, also eine leicht zustimmende oder leicht ablehnende Meinung.⁹⁸

7.2.2. Gebäudeenergiegesetz (GEG)

- **Instrumententyp** und Zweck: Das im Jahr 2023 novellierte GEG ist eine regulatorische Maßnahme und schreibt vor, dass neu eingebaute Heizungen spätestens ab dem Jahr 2028 mit 65 Prozent erneuerbaren Energieträgern betrieben werden müssen. Zudem definiert das Gesetz Anforderungen an Neubaustandards, Austausch- und Nachrüstpflichten und Anforderungen bei freiwilliger Modernisierung. Die Anforderungen sind direkt mit der kommunalen Wärmeplanung gekoppelt und gelten erst, wenn Wärmepläne vorliegen. Kommunen sind je nach Einwohnerzahl verpflichtet, diese bis spätestens 2028 zu erstellen.⁹⁹

96 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 109.

97 Bundesumweltministerium, [BMUKN-Stellungnahme zum EZ-Klimasozialfonds](#), 30.06.2025.

98 Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Bohmann/Felder/Haas/Kemfert/Kücük/Schmitz/Schupp, [Mehr Klarheit schaffen: Klimageld als sozialer Ausgleich bei höheren CO₂-Preisen](#), 06/2025.

99 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 123.

- **THG-Minderung:** Der Expertenrat für Klimafragen geht in einer ex-ante Abschätzung bei der Novellierung vom wichtigsten Treiber der Dekarbonisierung im Gebäudesektor aus.
- **Soziale Auswirkungen:** Die Wärmepläne können privaten Haushalten mehr Planungssicherheit geben und unterstützen ggf. informierte Entscheidungen zu treffen. Die Einführung des GEG wurde gesamtgesellschaftlich eher kritisch aufgenommen. Langfristig sind energetisch modernisierte Gebäude und klimafreundliche Heiztechnologien, wie sie durch das GEG angereizt werden, ein Schutz vor steigenden Preisen, kurz- und mittelfristig sind jedoch Investitionen nötig. Diese können vor allem kleine und mittlere Einkommen belasten. Zur Kompensation sozialer Härten sieht das GEG Befreiungsregeln vor (§ 102 GEG). Zudem gibt es zusätzliche finanzielle Unterstützungen. Die Bundesförderung für effiziente Gebäude (BEG) fördert unter anderem den Einbau klimafreundlicher Heiztechnologien. Der Expertenrat konstatiert eine tendenziell breite Unterstützung von Fördermaßnahmen in der Bevölkerung, auch wenn die Personen nicht notwendigerweise selbst davon profitierten. Auch die starke Inanspruchnahme der Fördermittel deute auf eine hohe Akzeptanz am Markt hin.¹⁰⁰

7.2.3. Deutschlandticket

- **Instrumententyp und Zweck:** Das Deutschlandticket ist eine fiskalische Maßnahme. Es wurde zum 1. Mai 2023 als bundesweit gültiges ÖPNV-Ticket eingeführt. Dabei betrug der Preis bei Einführung 49 Euro und steigt zum 1. Januar 2026 weiter an auf 63 Euro.¹⁰¹ Das Ziel des Tickets ist es, die Bürger angesichts der gestiegenen Energiepreise finanziell zu entlasten und zugleich den Umstieg auf öffentliche Verkehrsmittel zu fördern. Zudem soll das Ticket eine dauerhafte Vereinfachung des Tarifsystems im ÖPNV der Länder fördern. Es handelt sich beim Deutschlandticket mithin um **keine** reine Klimaschutzmaßnahme. Das Deutschland-Ticket beruht auf der Einführung von § 9 Regionalisierungsgesetz^{102, 103}
- **THG-Minderung:** Der Expertenrat hält die tatsächliche THG-Minderungswirkung bisher für unzureichend untersucht. Die zum Zeitpunkt des Zweijahresgutachtens des Expertenrats veröffentlichten Studien zur Reduzierung von THG-Emissionen würden eine große Bandbreite aufzeigen.¹⁰⁴ Forscherinnen im Rahmen des Ariadne-Projekts kamen im April 2025 zu dem Ergebnis, dass das Deutschlandticket, den Autoverkehr um bis zu 5 Prozent reduziert habe, verbunden mit einer entsprechenden CO₂-Reduktion.¹⁰⁵

100 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 118.

101 Deutsche Bahn, [Deutschland-Ticket](#).

102 Regionalisierungsgesetz ([RegG](#)).

103 BT-Drucksache [20/5548](#), S. 1.

104 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 130.

105 Kopernikus-Projekt Ariadne, Koch/Amberg/Krämer/Wilger/Bongaerts, [Faktencheck Deutschlandticket: Eine Bestandsaufnahme der empirischen Evidenz](#), 2025.

- **Soziale Auswirkungen:** Umfragen deuten darauf hin, dass beim Deutschlandticket tendenziell gebildete Pendelnde aus dem städtischen Umfeld profitieren. Die soziale Teilhabe einkommensarmer Bevölkerungsgruppen werde aufgrund des Preises tendenziell nicht gestärkt.¹⁰⁶

7.2.4. Klimaschutzverträge

- **Instrumententyp und Zweck:** Die Klimaschutzverträge (KSV) sind ein fiskalisches Instrument, das klimaneutrale Produktionstechnologien in der Industrie fördert. Es handelt sich um eine Anschubfinanzierung bzw. einen langfristig vereinbarten marktabhängigen Finanzierungszuschuss, der auf den Bau neuartiger Industrieanlagen abzielt. Die KSV sollen Unternehmen, die in CO₂-arme Produktionsverfahren investieren, gegen Preisrisiken absichern.¹⁰⁷ Da die Vergabe hauptsächlich nach Kosteneffizienz der Emissionsvermeidung gegenüber dem Maßstab des EU-ETS 1 erfolgt, werden vor allem günstige Vermeidungstechnologien gefördert. Die KSV enthalten auch einen Mechanismus zur Rückzahlung im Falle einer vorteilhaften Entwicklung von Energie- und CO₂-Preisen. Das Fördervolumen der ersten Vergaberunde 2024 lag bei vier Milliarden Euro. Insgesamt 17 Projekte haben teilgenommen und wurden mit Mitteln zwischen 50 und 500 Millionen Euro bezuschlagt. Förderfähig sind Projekte, die dem EU-ETS 1 unterliegen. Die KSV sind im Wesentlichen technologieoffen ausgestaltet. Ausgestaltet sind die KSV als zweiseitige CO₂-Differenzverträge. Die Auszahlung ergibt sich aus der Differenz zwischen einem festgelegten Vertragspreis und dem CO₂-Preis des EU-ETS 1 und den eingesparten THG-Emissionen gegenüber dem Maßstab des EU-ETS 1.¹⁰⁸
- **THG-Minderung:** Insgesamt haben KSV eine deutlich industriepolitische Dimension, da sie die Produktion in Deutschland subventionieren. Unternehmen verpflichten sich dabei zum Erhalt von Beschäftigung und industrieller Produktion. Laut Aussage des Expertenrats bewirken KSV vor allem, dass innovative Technologien zur Emissionsreduktion früher in den Markt kommen als durch den EU-ETS 1 angereizt. Das tatsächliche THG-Minderungspotenzial sei noch schwer abzuschätzen. Auf internationaler Ebene gebe es bereits ähnliche Beispiele wie den Inflation Reduction Act in den USA. Die KSV setzten auf Subventionierung. Folglich belasteten sie den Staatshaushalt in Zeiten limitierter Budgets.¹⁰⁹
- **Soziale Auswirkungen:** Abgesehen von den Auswirkungen auf den Staatshaushalt lassen sich keine direkten sozialen Auswirkungen durch KSV feststellen. Indirekt lassen sich wohl eher positive Effekte auf die Beschäftigung in betroffenen Branchen argumentieren.¹¹⁰

106 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 132.

107 Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, [Vorbereitendes Verfahren für CO₂-Differenzverträge startet](#), 06.10.2025.

108 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 112.

109 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 114.

110 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 114.

7.2.5. Umweltbonus

- **Instrumententyp** und Zweck: Der Umweltbonus war eine fiskalische Maßnahme der Bundesregierung, mit der Privathaushalte und Unternehmen beim Kauf oder Leasing eines elektrisch betriebenen Fahrzeugs einen finanziellen Zuschuss erhielten. Dieser Zuschuss wurde durch einen Rabatt der Hersteller ergänzt. Es handelte sich dabei **nicht** um eine reine Klimaschutzmaßnahme, sondern der Bonus hatte vor dem Hintergrund der Transformation der Automobilindustrie auch eine industriepolitische Dimension. Im Zeitraum von 2016 bis 2023 wurden staatliche Fördermittel in Höhe von 10,2 Milliarden Euro bewilligt. Damit wurde die Zulassung von insgesamt 2,2 Millionen elektrisch betriebenen Fahrzeugen gefördert. In der Förderphase wurde die Förderrichtlinie mehrfach angepasst. So endete zum Beispiel die Förderfähigkeit von Plug-In Hybridfahrzeugen zum Ende des Jahres 2022. Fahrzeuge über einem Listenpreis von 60.000 Euro bzw. 65.000 Euro waren (seit dem 04.11.2019) von der Förderung ausgeschlossen.¹¹¹
- **THG-Minderung:** Der Umweltbonus habe zu THG-Emissionseinsparungen geführt, die in Gänze jedoch erst in der Zukunft erreicht würden. Die Evaluation kam zu dem Ergebnis, dass die Mitnahme- und Vorzieheffekte in den ersten Jahren mit rund 50 % für Privatpersonen deutlich höher gewesen seien als in den nachfolgenden Jahren (30 %). Dies könne laut Evaluation auf den Early-Adopter-Effekt zurückzuführen sein, der mit zunehmender Marktreife der Elektromobilität im Allgemeinen abnehme.¹¹²
- **Soziale Auswirkungen:** Die Evaluation des Umweltbonus weist darauf hin, dass die Förderung primär einkommensreicheren Haushalten zugutegekommen sei. Zudem entfielen ein Großteil der Neuzulassungen auf Dienstwagen, zu denen in der Regel nur Mitarbeitende mit höheren Einkommen Zugang hätten. Darüber hinaus seien die errechneten Kosten pro eingesparter Tonne CO₂-Äquivalent hoch. Diese Kosten würden überwiegend aus öffentlichen Haushaltsmitteln getragen.¹¹³

7.2.6. Klimaschutzgesetz

Ein weiteres Instrument sind Politikplanungsgesetze. Zentrales Beispiel ist das nationale Klimaschutzgesetz (KSG).

- **Instrumententyp** und Zweck: Zweck des KSG ist es, zum Schutz vor den Auswirkungen des weltweiten Klimawandels die Erfüllung der nationalen Klimaschutzziele sowie die Einhaltung der europäischen Zielvorgaben zu gewährleisten (§ 1 S. 1 KSG). Bei dem KSG handelt es sich um Politikplanungsrecht. Es setzt den Rahmen des Klimaschutzes durch Ziele und Prinzipien und organisiert zugleich die Überwachung und Einhaltung dieser Vorgaben.¹¹⁴ Kern des KSG sind die nationalen Klimaschutzziele und Jahresemissionsmengen. Zu

111 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 127.

112 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 127.

113 Expertenrat für Klimafragen, Zweijahresgutachten 2024, S. 129.

114 Kalis, Intermediäre Bestandsaufnahme des Bundes-Klimaschutzgesetzes, ZUR 2025, S. 517.

den zentralen Instrumenten des KSG gehören der Klimaschutzplan (§ 2 Nr. 7 KSG), die Klimaschutzprogramme (§ 9 Abs. 1 S. 1 KSG), der Klimaschutzprojektionsbericht (§ 5a KSG), der Klimaschutzbericht (§ 10 KSG) und die Sofortprogramme (§ 8 Abs. 1 KSG). Das Gesetz stellt damit eine institutionalisierte Verbindung zwischen Zielen und Maßnahmen her. Das Politikplanungsrecht bildet damit eine eigene Kategorie im Instrumentenspektrum des Klimaschutzes. Es lässt sich weder preis- und regulatorischen noch fiskalischen Instrumenten zuordnen, sondern setzt lediglich einen Rahmen. Adressatin der wesentlichen Instrumente des KSG ist die Bundesregierung

- **THG-Minderung:** Die bisherige Bilanz des KSG fällt wohl gemischt aus. Zwar setzt es verbindliche Zielvorgaben zum Erreichen der Klimaneutralität, tatsächlich kam es jedoch bislang zu zahlreichen Pflichtverletzungen formeller und materieller Art. Der Expertenrat für Klimafragen hält in seinem aktuellen Prüfbericht die Einhaltung des Emissionsbudgets bis 2030 für möglich, erwartet aber spätestens ab 2030 deutliche Zielverfehlungen.¹¹⁵ Die Steuerungsfunktion des KSG habe sich in der Praxis noch nicht voll bewährt.¹¹⁶
- **Soziale Auswirkungen:** Das Gesetz wirkt **nicht** unmittelbar auf den Alltag der Bürgerinnen und Bürger und hat für sie keine hohe Regulierungstiefe. Soziale Auswirkungen, Konflikte und Akzeptanzprobleme verlagern sich auf die Ebene der konkreten Maßnahmen auf Basis der Klimaschutzprogramme. Das unterliegt der politischen Ausgestaltung. Die Bundesregierung hat spätestens zwölf Kalendermonate nach Beginn der Legislaturperiode ein Klimaschutzprogramm vorzulegen (§ 9 Abs. 1 S. 1 KSG), woran sie derzeit arbeitet.¹¹⁷ Die darin enthaltenen Maßnahmen wären dann wiederum einzeln auf ihre sozialen Auswirkungen zu bewerten.

8. Bürokratieabbau und Planungsbeschleunigung

8.1. Zu hohe Komplexität? (Klein und Thompson)

Klein und Thompson analysieren Hürden, die Wachstum und Innovation aus ihrer Sicht entgegenstünden. Als Hauptproblem identifizieren sie, dass der Staat aufgrund **komplexer Regelwerke** vielfach nicht in der Lage sei, Projekte im Zeit- und Kostenrahmen umzusetzen.

Die Bereitstellung **großer Haushaltsbeträge** für Infrastrukturinvestitionen sei eine „unvollständige Messgröße“. Entscheidend sei, was tatsächlich gebaut werde.¹¹⁸ Als Beispiel nennen sie den seit Jahrzehnten in Planung befindlichen Hochgeschwindigkeitszug in Kalifornien. Die Vielzahl an Verhandlungen mit Gerichten, Geldgebern, Geschäftsinhabern und Grundeigentümern

115 Expertenrat für Klimafragen, [Prüfbericht zur Berechnung der deutschen Treibhausgasemissionen für das Jahr 2024 und zu den Projektionsdaten 2025](#), 15.05.2025.

116 Kalis, Intermediäre Bestandsaufnahme des Bundes-Klimaschutzgesetzes, S. 515.

117 BT-Drucksache [21/959](#), S. 10.

118 Klein/Thompson, S. 96 f.

verursache Verzögerungen und Mehrkosten. Zwar hielten sich die Behörden an alle Regelungen, dennoch fahre noch immer kein Zug, mit der Folge sinkenden Vertrauens in den Staat.¹¹⁹

Umweltgesetze, die auf frühere Versäumnisse reagierten, könnten heute Projekte zur Erzeugung erneuerbarer Energie **behindern**. Für neue Probleme und neue Lösungen brauche es daher neue gesetzliche Grundlagen: „In den 1970er Jahren bestand das Problem darin, dass wir zu schnell und zu rücksichtslos bauten. Heute dagegen bauen wir zu wenig und werden allzu oft von Verfahrensfragen ausgebremst.“¹²⁰ Die beiden Autoren schlagen vor, grüne Infrastrukturprojekte im **Schnelldurchlauf** durch Umweltverträglichkeitsprüfungen und Genehmigungsverfahren zu schleusen.¹²¹ Gesetzgeber häuften sonst „Schichten“ politischer Vorgaben an, ohne deren Wechselwirkungen ausreichend zu berücksichtigen.¹²²

8.2. Effektivität vor Effizienz (Göpel)

Göpel hebt demgegenüber den vertrauensbildenden Aspekt von Bürokratie hervor: Gerade weil Bürokratie den expliziten Auftrag habe, alle gleich zu behandeln, könne sie **Vertrauen** stiften. Nur wenn Bürger die Verwaltung als **fair** wahrnehmen, richteten sie auch ihr Verhalten freiwillig an diesen Vorgaben aus.¹²³ Göpel unterscheidet zwischen Bürokratieabbau und -umbau:

- Abbau stehe für Effizienz („Machen wir etwas richtig?“);
- Umbau stehe für Effektivität („Machen wir das Richtige?“).

In Umbruchzeiten sei es riskant, die Effektivitätsfrage zu umgehen. Ohne regelmäßige Überprüfung von Zielen bestehe die Gefahr, immer effizienter auf Pfaden zu bleiben, die nicht (mehr) zum Ziel führten.¹²⁴

8.3. Bürokratieabbau versus Beteiligung

Was insbesondere Klein und Thompson beschreiben, diskutiert die deutsche Debatte häufig unter den Stichworten Bürokratieabbau und Planungsbeschleunigung.

Das Wort „Bürokratie“ beschreibt allgemein den Ablauf von Verfahrensvorgängen innerhalb eines Staates und Regeln der Verwaltung.¹²⁵ Der Begriff Bürokratie wird dabei unterschiedlich verwendet. Erstens wird Bürokratieabbau als **Vereinfachung** von Verwaltungsprozessen verstanden.

119 Klein/Thompson, S. 111.

120 Klein/Thompson, S. 10.

121 Klein/Thompson, S. 133.

122 Klein/Thompson, S. 162.

123 Göpel, S. 115.

124 Göpel, S. 98 ff.

125 Deutscher Naturschutzring, [Wie weniger Papierkram der Umwelt helfen kann](#), 18.11.2025.

Gemeint ist der Abbau unnötig komplizierter oder als sinnlos empfundener Vorschriften. Zweitens wird Bürokratieabbau im Sinne von Deregulierung verwendet. In diesem Sinne gehe es um die Verringerung staatlicher Befugnisse.¹²⁶

Entlang dieser unterschiedlichen Verwendung des Begriffs Bürokratieabbau zeigt sich ein Spannungsfeld. Auf der einen Seite steht der Wunsch nach Vereinfachung und Beschleunigung von Verwaltungsverfahren. Auf der anderen Seite steht die Sorge um **Beteiligungsrechte** und wirksamen Rechtsschutz. Befürworter hoffen auf Zeitersparnisse, eine Entlastung der Wirtschaft und die Beschleunigung der Transformation. Andere warnen vor einer umfassenden Deregulierung und dem Absenken von Klimaschutzstandards unter dem Deckmantel des Bürokratieabbaus.

Deutlich wird dieses Spannungsfeld in einem Positionspapier des Deutschen Naturschutzrings (DNR)¹²⁷, dem Dachverband der deutschen Natur-, Tier- und Umweltschutzorganisationen, aus dem Jahr 2022 zum Koalitionsvertrag der damaligen Ampel-Regierung. Darin fordern die Mitglieder des DNR zur Planungsbeschleunigung unter anderem:

- die Einführung einer frühestmöglichen und intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung,¹²⁸
- verbesserte Personalausstattung der Behörden,¹²⁹
- die Entbürokratisierung und angemessene Digitalisierung von Planungs- und Genehmigungsprozessen,¹³⁰
- die obligatorische Einführung von Antragskonferenzen,¹³¹
- die Ausweitung von Fristsetzungen für Behörden,¹³²

126 Jann, [Bürokratieabbau: Und ewig grüßt das Murmeltier](#), ZRP 2023, S. 249.

127 DNR, [Planungsbeschleunigung in der neuen Legislaturperiode – Empfehlungen aus Sicht der Umweltverbände](#), 23.03.2022.

128 [Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung der frühen Öffentlichkeitsbeteiligung in Planungs- und Genehmigungsverfahren](#), Vorhaben wurde in der in der vergangenen Legislaturperiode nicht abgeschlossen.

129 [Destatis](#): Die Anzahl der Beschäftigten des öffentlichen Dienstes hat in den vergangenen Jahren kontinuierlich zugenommen.

130 Digitale Verwaltungsverfahren wurden unter anderem in §§ 27a VwVfG ff. geregelt, [BT-Drucksache 20/8299](#) vom 11.09.2023, S. 7 ff.

131 Die Antragskonferenz ist in Fachgesetzen geregelt und wurde durch digitale Möglichkeiten erweitert (siehe Erster Monitoring-Bericht der Bundesregierung und der Länder, [Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern](#), S. 32.

132 Unbegrenzte Fristverlängerungen durch Behörden wurden durch eine Novelle des BImSchG abgeschafft, [BT-Drucksache 20/7502](#) vom 28.06.2023, S. 21.

- eine engere Zusammenarbeit bei der Planungs- und Genehmigungsbeschleunigung, mit Ländern und Kommunen,¹³³

Auf der anderen Seite kritisieren die Mitglieder des DNR unter anderem:

- die Wiedereinführung der materiellen Präklusion,¹³⁴
- die Einführung von Stichtagsregelungen,¹³⁵
- das Instrument von „Legalplanungen“,¹³⁶
- die Ausweitung der sofortigen Vollziehung von Vorhaben bzw. Wegfall der aufschiebenden Wirkung im Rechtsschutzverfahren,¹³⁷
- Genehmigungsfiktionen.¹³⁸

Dirk Messner, Präsident des Umweltbundesamtes (UBA), sieht beim Bürokratieabbau viele Chancen:

„Die sozial-ökologische Transformation gelingt nur, wenn wir ökologische Ambition mit moderner Staatlichkeit verbinden. Wir müssen weg von einem stetig wachsenden Regelwerk hin zu einem lernenden, wirkungsorientierten Staat, der Umwelt- und Klimaziele mit schlanken, digitalen Verfahren umsetzt.“¹³⁹

Er zeigt jedoch das Spannungsfeld aus Entbürokratisierung und Einhalten von Standards auf:

„Eine progressive Entbürokratisierung bedeutet: Bürokratie dort abbauen, wo sie keinen ökologischen Mehrwert bringt – ohne dabei Umweltstandards abzusenken. Wenn wir Verfahren

-
- 133 Rechtlich verankert wurde diese Maßnahme nicht, in der Praxis sei diese Zusammenarbeit aber gestärkt worden (vgl. Erster Monitoring-Bericht der Bundesregierung und der Länder, [Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern](#), S. 6 ff).
- 134 Möglichkeiten für die Wiedereinführung einer materiellen Präklusion wurden geprüft, jedoch nicht eingeführt (siehe [BT-Drucksache. 20/8812](#) vom 12.10.2023, S. 16 f).
- 135 Das Moderne-Schiene-Gesetz sollte eine Stichtagsregelung enthalten (siehe Erster Monitoring-Bericht der Bundesregierung und der Länder, [Stand der Umsetzung des Pakts für Planungs- Genehmigungs- und Umsetzungsbeschleunigung zwischen Bund und Ländern](#), S. 14), wurde aber nicht verabschiedet.
- 136 Guckelberger, 26.04.2023, [Beschleunigung per Gesetz](#); Als Legalplanungen werden einzelne Infrastrukturvorhaben bezeichnet, die durch Parlamentsgesetz zugelassen werden. Dies kann wie bei der Endlagersuche der Legitimation dienen, aber auch der Beschleunigung wie bei Verkehrsinfrastrukturprojekten; Laut einem [Bericht des Verbands „Die Güterbahnen“](#) (S. 13 f.) nahm die Ampel-Regierung keine Legalplanungen vor.
- 137 Siehe z. B. § 63 Abs. 2 BImSchG, eingeführt durch [BT-Drucksache 20/7502](#) vom 28.06.2023, S. 10.
- 138 Siehe z. B., § 9 Abs. 2a FStrG, eingeführt durch [BT-Drs. 20/6879](#) vom 17.05.2023, S. 8.
- 139 Deutscher Naturschutzring, [Wie weniger Papierkram der Umwelt helfen kann](#), 18.11.2025.

vereinfachen, Daten nur einmal erheben – nach dem Once-Only-Prinzip –, Daten besser vernetzen und auswerten sowie digitale Infrastrukturen klug nutzen, steigern wir nicht nur die Effizienz, sondern auch Akzeptanz, Vertrauen und Wirkung.“¹⁴⁰

Ein häufig diskutierter Aspekt sind die Rechtsschutzmöglichkeiten von Umweltverbänden. Insbesondere die Reichweite des umweltrechtlichen **Verbandsklagerechts** ist Gegenstand dieser Diskussionen. Dieses Recht hat die sog. Aarhus-Konvention vom 25. Juni 1998 völkerrechtlich verankert und eröffnet Einzelpersonen wie auch Umweltverbänden den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten.¹⁴¹ Deutschland setzte die Aarhus-Konvention im Jahr 2006 mit dem Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz (UmwRG)¹⁴² um. Das UmwRG gibt Umweltverbänden die Möglichkeit, gegen umweltrelevante staatliche Entscheidungen gerichtlich vorzugehen, ohne in ihren eigenen Rechten verletzt zu sein. Mit diesem Gesetz wird das von Art. 19 Abs. 4 Grundgesetz (GG)¹⁴³ garantierte Recht auf effektiven Rechtsschutz gestärkt, da die Zivilgesellschaft ansonsten kaum Möglichkeiten hätte, um gegen staatliche Maßnahmen vorzugehen.

Die aktuelle Bundesregierung der 21. Legislaturperiode möchte das Verbandsklagerecht einschränken. In ihrem Koalitionsvertrag schreibt sie:

„Darüber hinaus wollen wir auf nationaler und EU-Ebene eine Reduzierung und Vereinfachung der materiellen Anforderungen an Infrastrukturvorhaben erreichen. Das Verbandsklagerecht vor Verwaltungsgerichten werden wir reformieren, straffen und auf die tatsächliche Betroffenheit ausrichten. Wir werden es bis auf das europarechtliche Mindestmaß absenken und durch Initiativen der Bundesregierung auf eine weitere internationale Reduzierung hinwirken. Zudem werden wir nach EU-Recht zulässige Spielräume für die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nutzen und diese vereinfachen, unter anderem indem wir Schwellenwerte für Vorhaben mit UVP-Pflicht anheben und eine Aussetzung der UVP-Vorprüfung für Änderungsgenehmigungen prüfen. Der Ersatz maroder Infrastrukturen soll nur im Wege einer Plangenehmigung, nicht jedoch durch eine erneute Planfeststellung erfolgen.“¹⁴⁴

Im Juli 2025 legte das Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz und nukleare Sicherheit einen Referentenentwurf vor, der die Ziele der Bundesregierung umsetzen soll.¹⁴⁵ **Umweltverbände** kritisierten mehrere Inhalte des Entwurfs in einer gemeinsamen Stellungnahme und fordern

140 Deutscher Naturschutzring, [Wie weniger Papierkram der Umwelt helfen kann](#).

141 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, [Die Aarhus-Konvention](#), 27.06.2017.

142 Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ([UmwRG](#)).

143 Grundgesetz ([GG](#)).

144 Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, [Verantwortung für Deutschland](#), S. 66.

145 Bundesministerium für Umwelt, Klimaschutz, Naturschutz und nukleare Sicherheit, [Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und weiterer umweltrechtlicher Vorschriften](#), 22.07.2025.

unter anderem eine Verbesserung statt einer Verschlechterung der Rechtsschutzmöglichkeiten.¹⁴⁶ Der Entwurf wurde noch nicht in den Bundestag eingebracht.

Ein aktuelles Beispiel für Bürokratieabbau im Sinne der Deregulierung ist das Omnibus-Paket der Europäischen Kommission.¹⁴⁷ Mit diesem Reformpaket sollen Unternehmen entlastet werden, indem der Anwendungsbereich von Vorschriften im Bereich der **Nachhaltigkeitsberichterstattung** eingeschränkt wird.¹⁴⁸ Dieses Vorhaben kritisieren einige NGOs und Unternehmen. Sie verstehen das Reformpaket nicht nur als Bürokratieabbau, sondern auch als Rückgang von Klimaschutzbemühungen.¹⁴⁹

8.4. Bürokratiebewusste Gesetzgebung

Bürokratieabbau beginnt auf der Ebene der Gesetzgebung. Es gibt eine Reihe von Maßnahmen und Vorschlägen, die verhindern sollen, dass der Bestand an komplexen Vorschriften immer weiter anwächst.¹⁵⁰ Eine seit längerem etablierte Praxis ist die sogenannte „One in, one out“-Regel. Sie verlangt vom Gesetzgeber, für jede neu eingeführte Vorschrift, mindestens eine bestehende Vorschrift **abzuschaffen**. Dadurch soll der Verwaltungsaufwand zumindest stabil bleiben.¹⁵¹ Ein weiterer Ansatz sind sogenannte Praxischecks. Danach sollen betroffene Akteure frühzeitig in die Lösungsfindung und in die Abwägung von Alternativen einbezogen werden.¹⁵² Dies geschehe z. B. durch Prozessanalysen und Stakeholder-Workshops.¹⁵³ Kritisch wird angemerkt, dass Praxischecks selbst zusätzlichen Aufwand erzeugen und damit neue Bürokratie entstünde.¹⁵⁴ Zudem sei ihr tatsächlicher Nutzen unklar.¹⁵⁵

Eine Gruppe von Vorschlägen betrifft die bessere **Koordination** im Bund. Forschende aus dem Projekt Ariadne haben sich mit den Vorschlägen der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ im Bereich der Klima- und Energiepolitik auseinandergesetzt. Sie kommen zu dem Ergebnis, dass die Handlungsfähigkeit des deutschen Staates weniger ein Problem unklarer

146 Green Legal Impact, [Gemeinsame Stellungnahme zum Referentenentwurf des BMUKN zur Änderung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes](#), 11.08.2025.

147 Europäische Kommission, [Weniger Verwaltungsaufwand: Kommission will Regeln für Nachhaltigkeit und EU-Investitionen vereinfachen](#), 26.02.2025.

148 Velte/Wulf/Weber/Fischer, [Nachhaltigkeit und Bürokratieabbau: Vorschlag eines EU-Omnibus-Pakets zur Änderung der CSRD, CSDDD und Taxonomieverordnung](#), IRZ 2025, S. 145 f.

149 Volland/Dietz, [Nächster Halt: Abbau von Bürokratie oder Aufgabe der Nachhaltigkeit?](#), ESG 2025, S. 152.

150 Initiative für einen handlungsfähigen Staat, [Abschlussbericht](#), 14.07.2025.

151 Normenkontrollrat, [Jahresbericht 2024](#), 30.09.2024, S. 6.

152 Normenkontrollrat, [Jahresbericht 2024](#), 30.09.2024, S. 7.

153 Normenkontrollrat, [Jahresbericht 2024](#), 30.09.2024, S. 37.

154 Burgi, [Orientierungs- und Entscheidungshilfe Bürokratierückbau](#), NJW 2025, 2977 (2981 f.).

155 Schlacke, Knodt, Flachslund, Müller, Findeisen, Kemmerzell, Maruschke, Plate, Sulerz, Thierjung, [Kurzdossier: Die Handlungsfähigkeit des deutschen Staates in der Klima- und Energiepolitik](#), 17.06.2025, S. 2.

Aufgabenverteilung als adäquater Koordination im föderalen Mehrebenensystem ist. So würde eine Neuauflage des Klimakabinetts von einem starken politischen Mandat der Ministerien seitens der Leitungsebene profitieren. Dieses Klimakabinetts könne als qualifizierte Stelle des Bundeskabinetts nach § 40 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO)¹⁵⁶ tätig werden.¹⁵⁷ Dieses Gremium würde nicht nur die Bundesministerien koordinieren können, sondern auch auf vertikaler Ebene gegenüber den Landesparlamenten tätig werden.¹⁵⁸ Zudem solle auf operativer Ebene ein interministerieller Steuerungskreis angesiedelt sein, der explizit keine ministerielle Federführung vorsieht, sondern eine kollektive Verantwortung.¹⁵⁹ Nur wenn es nicht gelingen sollte, eine bessere Koordination zu schaffen, sollten Neuordnungen der Gesetzgebungskompetenzen im Föderalismus (etwa Begrenzung der Abweichungsgesetzgebung im Bereich der Raumordnung), eine Reform des Aufgabenübertragungsverbots des Bundes gegenüber den Kommunen oder die Einführung einer neuen Gemeinschaftsaufgabe „Klimaschutz und -anpassung“ diskutiert werden.¹⁶⁰ Schließlich wird vorgeschlagen, die Befugnisse des Normenkontrollrats zu erweitern. Diskutiert wird z. B. ein Vetorecht gegenüber besonders komplexen Gesetzen.¹⁶¹

8.5. Bürokratiebewusstes Verwaltungsrecht

Auf Vollzugsebene wird das sogenannte „Once-Only-Prinzip“ als Entlastungshebel betrachtet. Nach diesem Prinzip sollen **Daten** nur **einmal** erhoben werden und anschließend für sämtliche Verwaltungsverfahren von allen Behörden nutzbar sein.¹⁶² Voraussetzung sei eine technische Verknüpfung von Registern und Onlineverfahren.¹⁶³ Darüber hinaus werden insbesondere folgende Einzelmaßnahmen vorgeschlagen:

- Gesetze sollen öfter Genehmigungsfiktionen enthalten;¹⁶⁴

156 [Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien](#) (GGO).

157 Kluth, Meister-Scheufelen, Stehfest, [Bürokratieabbau: Von der guten Absicht zur wirksamen Umsetzung – das neue Instrument des Bürokratiefilters](#), NVwZ 2025.

158 Schlacke, Knodt, Flachslan, Müller, Findeisen, Kemmerzell, Maruschke, Plate, Sulerz, Thierjung, [Kurzdossier: Die Handlungsfähigkeit des deutschen Staates in der Klima- und Energiepolitik](#), 17.06.2025, S. 5.

159 Schlacke, Knodt, Flachslan, Müller, Findeisen, Kemmerzell, Maruschke, Plate, Sulerz, Thierjung, [Kurzdossier: Die Handlungsfähigkeit des deutschen Staates in der Klima- und Energiepolitik](#), 17.06.2025, S. 7.

160 Schlacke, Knodt, Flachslan, Müller, Findeisen, Kemmerzell, Maruschke, Plate, Sulerz, Thierjung, [Kurzdossier: Die Handlungsfähigkeit des deutschen Staates in der Klima- und Energiepolitik](#), 17.06.2025, S. 10 f.

161 Kluth, Meister-Scheufelen, Stehfest, [Bürokratieabbau: Von der guten Absicht zur wirksamen Umsetzung – das neue Instrument des Bürokratiefilters](#), NVwZ 2025.

162 Deutscher Naturschutzring, [Wie weniger Papierkram der Umwelt helfen kann](#), 18.11.2025.

163 Normenkontrollrat, [Jahresbericht 2024](#), 30.09.2024, S. 58.

164 Burgi, [Orientierungs- und Entscheidungshilfe Bürokratierückbau](#), NJW 2025, 2977 (2980 f.).

-
- Anstelle für jede Voraussetzung Nachweise von Antragstellenden zu verlangen, sollen Eigenklärungen gekoppelt mit stichprobenartigen Untersuchungen genügen;¹⁶⁵
 - Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligungen;¹⁶⁶
 - Für kleinere Maßnahmen, die aus Sicht des Klima- und Artenschutzes unbedenklich sind, können Plangenehmigungen erteilt werden;¹⁶⁷
 - Klauseln wie § 4 Abs. 1 S. 6 Klimaschutzgesetz (KSG)¹⁶⁸ und Präklusionsvorschriften können langwierige Klageverfahren verhindern;¹⁶⁹
 - Experimentierklauseln sollen Voraussetzungen definieren, unter denen Behörden von Vorschriften abweichen dürfen;¹⁷⁰
 - Pauschalen und Bagatellgrenzen sollen den Vollzugs- und Kontrollaufwand in ein besseres Verhältnis zur Wirkung bringen.¹⁷¹

165 Burgi, [Orientierungs- und Entscheidungshilfe Bürokratierückbau](#), NJW 2025, 2977 (2980 f.).

166 Deutscher Naturschutzring, [Planungsbeschleunigung in der neuen Legislaturperiode: Empfehlungen aus Sicht der Umweltverbände](#), 23.03.2022, S. 2 f.

167 Deutscher Naturschutzring, [Planungsbeschleunigung in der neuen Legislaturperiode: Empfehlungen aus Sicht der Umweltverbände](#), 23.03.2022, S. 4.

168 [Bundes-Klimaschutzgesetz](#) (KSG).

169 Burgi, [Orientierungs- und Entscheidungshilfe Bürokratierückbau](#), NJW 2025, 2977 (2981).

170 Krönke, [Die Idee eines Bundeserprobungsgesetzes](#), NVwZ 2025, 961 (961 f.).

171 Hill, [Bürokratieabbau – Grundsätzlicher denken!](#), NVwZ 2024, 1902 (1903).