



# ETS2 101

Eine Einführung in das ETS2-Emissionshandelssystem für  
Gebäude und Straßenverkehr sowie den Klima-Sozialfonds

Das ETS2 101 wurde vom LIFE-Effect-Projekt (LIFE23 GIC-BE-LIFE EFFECT) unter der Leitung von Carbon Market Watch und mithilfe von Beiträgen aus dem Projekt-Konsortium erstellt.

**Autor:innen:**

Eleanor Scott, Expertin für den EU-Kohlenstoffmarkt, Carbon Market Watch

Jeanne Marullaz, Praktikantin für EU-Politik, Carbon Market Watch

**Herausgeber**

Gavin Mair, Referent für Kommunikation, Carbon Market Watch

**Layout**

Noemí Rodrigo Sabio, Communications Specialist, Carbon Market Watch

**Titelbild:** TrueCreatives

Die in diesem Policy Briefing geäußerten Meinungen sind ausschließlich die von Carbon Market Watch, der Hauptautorin und Mitwirker:innen des LIFE-Effect-Konsortiums.

Für Interviews oder weitere Informationen zur Nutzung und Verbreitung des Briefing-Inhalts kontaktieren Sie bitte:  
[gavin.mair@carbonmarketwatch.org](mailto:gavin.mair@carbonmarketwatch.org)

**Veröffentlichungsdatum:** Oktober 2025



Weitere Infos:  
[life-effect.org](https://life-effect.org)



Gefördert von der Europäischen Union.  
Geäußerte Meinungen sind jedoch die der  
Autor:innen und spiegeln nicht unbedingt  
die der Europäischen Union oder CINEA  
wider. Weder die Europäische Union noch  
die genehmigende Behörde können für  
diese verantwortlich gemacht werden.



|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| Einleitung                              | 4  |
| ETS2-Marktmechanismen                   | 12 |
| Wie hoch wird der Preis sein?           | 17 |
| ETS2 und Klima-<br>neutralität bis 2050 | 27 |
| Klimasozialfonds (KSF)                  | 30 |
| ETS2-Einnahmen                          | 34 |
| Politische Empfehlungen                 | 38 |

# 1 Einleitung

# Was ist das ETS?

Das Emissionshandelssystem der Europäischen Union (EU-ETS) ist eines der Instrumente, mit denen die EU ihre Klimaziele durch eine kosteneffiziente Reduzierung der Kohlendioxidemissionen erreichen will. Es handelt sich um einen regulierten Markt, der nicht allein den Marktmechanismen überlassen ist, sondern auch von politischen Entscheidungsträgern mit dem Ziel gestaltet wurde, die Kohlenstoffbelastung zu bekämpfen. Das EU-Emissionshandelssystem wendet das Verursacherprinzip an, wonach die Kosten der Umweltverschmutzung von den Verursachern getragen werden müssen. Durch die Bepreisung der Umweltverschmutzung schafft das EU-ETS einen finanziellen Anreiz für Emittenten, ihre Klimaauswirkungen zu verringern. Gleichzeitig sendet es ein starkes Investitionssignal an Marktteilnehmer, sich zu umweltfreundlicheren Entscheidungen zu verpflichten. Zudem wird eine neue Finanzierungsquelle für den Klimaschutz geschaffen: Sämtliche Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem werden für Klimaschutzmaßnahmen verwendet. Das ETS1 wurde 2005 eingeführt und gilt für Emissionen aus der Schwerindustrie, der Strom- und Wärmeerzeugung sowie seit kurzem in begrenztem Umfang auch für den internationalen Luft- und Seeverkehr. Die zentrale Rechtsvorschrift für die Verwaltung und Funktionsweise des EU-Emissionshandelssystems ist die EU-ETS-Richtlinie. Ihr Ziel ist es, einen Kohlenstoffmarkt zu etablieren, der „wirtschaftlich effizient“ und „wissenschaftlich notwendig ist, um einen gefährlichen Klimawandel zu vermeiden“. Durch die Bepreisung von klimaschädlichen Emissionen hat das ETS1 zusammen mit anderen politischen Instrumenten und externen Faktoren<sup>1</sup> Anreize geschaffen, die Emissionen in den erfassten Sektoren zwischen 2005 und 2025 um 50 % zu senken.

Das ETS wurde im Laufe der Jahre mehrfach überarbeitet, zuletzt im Jahr 2023 im Rahmen des „Fit for 55“-Pakets.

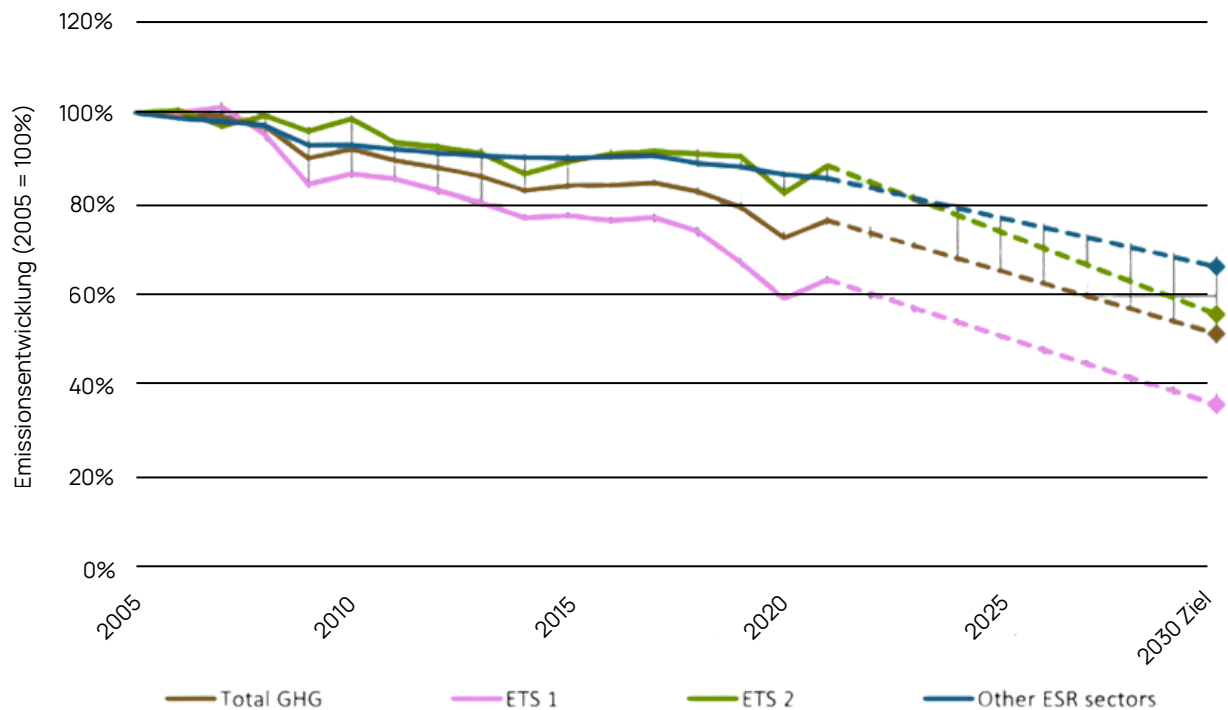
Die Reform erweiterte das bestehende System (ETS1) um ausgewählte Emissionen aus dem Luft- und Seeverkehr (innerhalb der EU) und führte ein völlig neues CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem (ETS2) ein, das Emissionen aus Gebäuden, Straßenverkehr und kleinen Industrieanlagen abdeckt, die derzeit unter die Schwelle von 20 Megawatt thermischer Leistung des ETS1 fallen.

Das ETS2 wurde aufgrund der rückläufigen Emissionsminderungen in Gebäuden und im Straßenverkehr geschaffen – die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Energieverbrauch von Gebäuden sind seit 2015 nur um 14,7 % gesunken, während die Emissionsminderungen im Straßenverkehr in den letzten Jahrzehnten stagnierten.

Die Bepreisung der CO<sub>2</sub>-Emissionen von Gebäuden und Straßenverkehr wird die Emissionsstandards und bestehenden Maßnahmen zur Reduzierung dieser Emissionen – wie die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, die CO<sub>2</sub>-Standards für Pkw und Lieferwagen und die EU-Lastenteilungsverordnung – ergänzen, aber nicht ersetzen. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung erhöht die Wirksamkeit dieser Maßnahmen und schafft zudem Ressourcen für deren Umsetzung. Der Gebäude- und Straßenverkehrssektor muss die Geschwindigkeit der Emissionsreduktionen um mindestens das Fünffache gegenüber den derzeitigen Raten erhöhen, um unter der „Obergrenze“ oder der maximalen Anzahl der jährlich vergebenen Emissionszertifikate zu bleiben. Die ETS2-Emissionsobergrenze zielt darauf ab, bis 2030 eine Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes um 42 % gegenüber dem Niveau von 2005 zu erreichen.

1 Ziele für erneuerbare Energien und industrielle Emissionsstandards sowie externe Schocks wie die COVID-19-Pandemie und die Rezession sind ebenfalls mitverantwortlich für den Rückgang der Aktivitäten in den unter ETS1 fallenden Sektoren.

## Abbildung 1. Emissionsentwicklung seit 2005 und 2030 Ziel (EU27)



Quelle: Öko-Institut mit Daten von EEA (2023a).

### Was ist ETS2?

ETS2 tritt 2027 in Kraft und sieht eine Bepreisung des Kohlenstoffgehalts von Brennstoffen vor, die in Gebäuden zur Beheizung und Kühlung von Wohnungen sowie in Straßenfahrzeugen verwendet werden. ETS2 gilt auch für kleine Industrieanlagen mit einer thermischen Leistung von weniger als 20 Megawatt.

Da Strom bereits unter das ETS1 fällt, spiegeln die Energiekosten zum Teil bereits die Kosten für den CO<sub>2</sub>-Ausstoß aus fossilen Brennstoffen wider, die zur Stromerzeugung eingesetzt werden. Mit der Einführung von ETS2 wird die CO<sub>2</sub>-Bepreisung jedoch im Alltag der Bürger:innen deutlich spürbarer, da künftig ein wesentlich größerer Teil ihrer verursachten Emissionen direkt bepreist wird. Auch wenn ETS2 auf die Regulierung der Brennstofflieferanten abzielt, werden die entstehenden Kosten über höhere Preise – etwa an der Zapfsäule oder bei Heizkosten – auf die Bürger:innen umgelegt.

Da der ETS2-Preis in allen Mitgliedstaaten einheitlich angewendet wird, wird er sich unver-

hältnismäßig stark auf Geringverdienende auswirken, die einen höheren Anteil ihres Einkommens für Energie ausgeben. Darüber hinaus wird ETS2 in Ländern ohne bestehende CO<sub>2</sub>-Steuer zu einem deutlicheren Anstieg der Kraftstoffpreise führen. Daher müssen die Mitgliedstaaten die potenziellen sozialen Auswirkungen des ETS2 berücksichtigen, um eine möglichst gerechte Umsetzung sicherzustellen und zu verhindern, dass bestimmte Bevölkerungsgruppen benachteiligt werden.

In diesem Leitfaden wird dargelegt, dass ETS2 zwar ein wesentlicher Bestandteil der Dekarbonisierungsbemühungen der EU ist, jedoch keine Wunderwaffe darstellt. Zusätzliche Maßnahmen und Investitionen sind sowohl auf EU-Ebene als auch auf Ebene der Mitgliedstaaten dringend erforderlich, um die notwendigen Emissionsreduktionen zu erreichen. Jede zusätzliche Maßnahme zur Reduzierung der Emissionen im Gebäude- und im Straßenverkehrssektor wird – wie in Abschnitt 3 erläutert – den ETS2-Preis senken.

# Warum wurde ETS2 geschaffen?

## 1 Verschmutzung durch klimaschädliche Emissionen einpreisen

Derzeit werden die tatsächlichen Kosten, die fossile Brennstoffe für unsere Gesellschaft verursachen – einschließlich der durch Luftverschmutzung verursachten Krankheiten und Todesfälle oder der menschlichen und wirtschaftlichen Kosten durch immer häufiger auftretende Naturkatastrophen –, nicht vollständig berücksichtigt. Die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen ist ein wichtiger Schritt, um die Abhängigkeit Europas von importierter und preislich volatiler schmutziger Energie zu beenden. Fossile Brennstoffe werden nach und nach teurer werden, da die ETS2-Obergrenze die zulässige Emissionsmenge senkt. Die Preise für erneuerbare Energien und saubere Infrastrukturlösungen, wie Wärmepumpen oder emissionsfreie Transportmöglichkeiten, müssen vergleichsweise erschwinglicher werden, um den Umstieg auf emissionsärmere Alternativen attraktiv zu machen. Selbst über die aktuelle Lebenshaltungskostenkrise hinaus werden viele Menschen nicht über die nötigen finanziellen Mittel verfügen, um sich aktiv an der Energiewende zu beteiligen. Diese Gruppen bedürfen gezielter Unterstützung.

## 2 Der langsamen Emissionsreduktion im Gebäude- und Verkehrssektor entgegenwirken

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Straßenverkehr sind in den letzten Jahren nur langsam zurückgegangen und tragen mit einem Anteil von 73,2 % im Jahr 2022 den größten Teil zu den Treibhausgasen des Verkehrssektors bei, wobei dieser Anteil seit 1990 weitgehend unverändert geblieben ist. Die Zahl der Autos ist stetig gestiegen, und das Wachstum sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr treibt trotz Verbesserungen bei der Energieeffizienz von Fahrzeugen weiterhin die Emissionen an.

Die CO<sub>2</sub>-Emissionen von Gebäuden machen 34 % der energiebezogenen Emissionen der EU aus. Zwischen 2005 und 2022 sanken die Emissionen und vorläufige Daten für 2023 zeigen einen weiteren leichten Rückgang. Gemessen am EU-Ziel für 2040, das eine Reduzierung um 92 % vorsieht, werden die derzeitigen Maßnahmen jedoch nur zu einer Verringerung um 53 % führen, sodass eine erhebliche Lücke zu schließen bleibt.

Das Ziel des ETS2 besteht darin, die Emissionen in Gebäuden und im Straßenverkehr bis 2030 um 42 % gegenüber dem Niveau von 2005 zu senken.

## 3 Ein starkes Investitionssignal senden

Mit der Einführung eines CO<sub>2</sub>-Preises wird das ETS2 ein starkes und verlässliches Investitionssignal setzen. Dieses wird den Preis für Umweltverschmutzung erhöhen, insbesondere dann, wenn der Markt reift und weniger Verschmutzungszertifikate verfügbar sind. Dies wird der Industrie und den Menschen die notwendigen Informationen liefern, um heute in die Senkung ihrer Emissionen zu investieren, als sinnvolle, langfristige und kosteneffiziente Strategie für die Zukunft. Dieses Investitionssignal muss mit der Abschaffung aller Subventionen einhergehen, die die weitere Nutzung fossiler Brennstoffe begünstigen, um sicherzustellen, dass das Preissignal wirksam bleibt.

## 4 Druck für starke ergänzende Maßnahmen erhöhen

Das ETS2 stellt zwar ein wichtiges Instrument der Klimapolitik dar, doch seine Wirksamkeit kann nur durch die Begleitung mit starken, ergänzenden Maßnahmen zur Emissionsminderung gewährleistet werden, wie in Abschnitt 3 dargelegt. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung erhöht den Druck auf die Mitgliedstaaten, in die erforderlichen ergänzenden Maßnahmen zu investieren. Bereits vereinbarte Maßnahmen wie die Europäische Richtlinie zur Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden, Mindeststandards für die Gesamtenergieeffizienz, CO<sub>2</sub>-Emissionsstandards sowie die Energieeffizienzrichtlinie dürfen nicht verwässert werden. Ihre Umsetzung ist für den Erfolg des ETS2 von entscheidender Bedeutung. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten in zusätzliche Maßnahmen investieren, wie z. B. die Ökologisierung von Unternehmensflotten, die Beschleunigung von Programmen zur umfassenden Renovierung von Wohngebäuden und die Förderung einer Verlagerung des Verkehrs weg vom privaten Pkw-Verkehr.

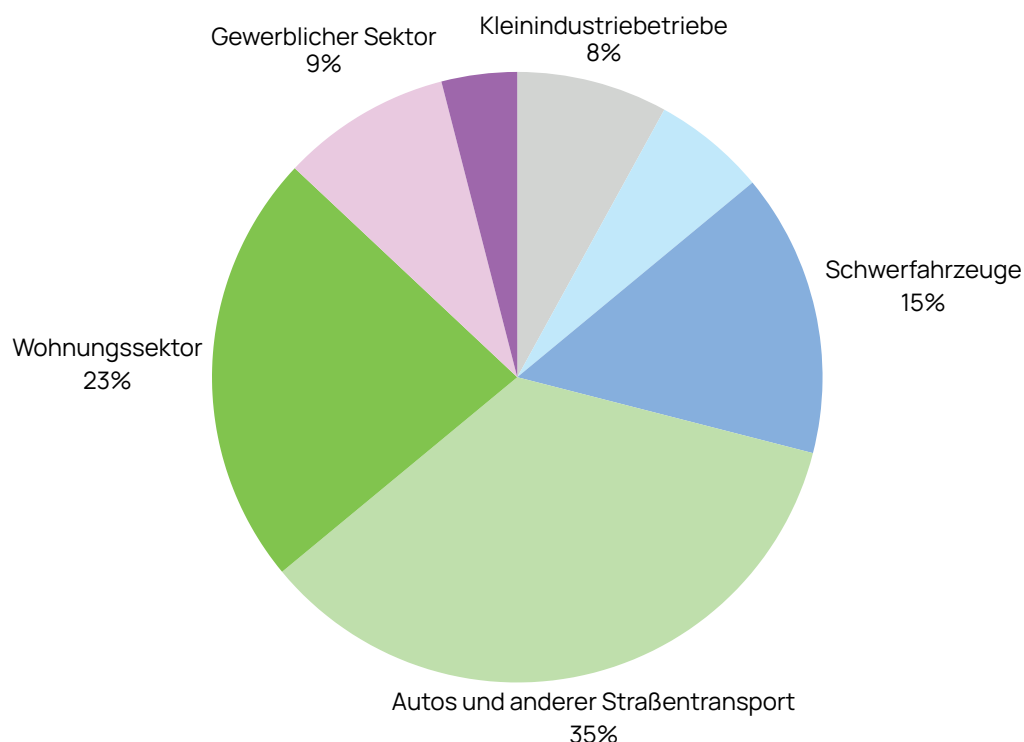
## 5 Finanzmittel für Klimaschutzmaßnahmen schaffen

Das ETS2 wird eine wichtige Quelle für die Klimafinanzierung sein. Sämtliche Einnahmen aus dem ETS2 fließen an die Mitgliedstaaten zurück, die diese Mittel für Klimaschutzmaßnahmen oder sozial ausgerichtete Unterstützungsprogramme im Rahmen des Klima-Sozialfonds verwenden können, wie in Abschnitt 5 erläutert. Bei einem CO<sub>2</sub>-Preis von 55 Euro pro Tonne können bis 2032 Einnahmen von über 300 Milliarden Euro erwartet werden.

## 6 Unabhängigkeit von fossilen Brennstoffen

Das ETS2 wird erheblichen Druck erzeugen, die Abhängigkeit Europas von importierten fossilen Brennstoffen zu reduzieren, indem diese verteuert werden. Dies stärkt gleichzeitig die Argumente für den Ausbau heimischer erneuerbarer Energien, für Energieeffizienz und für eine größere Energiesicherheit. Die jüngsten Energiekrisen haben gezeigt, dass Europas Abhängigkeit von den volatilen Märkten für fossile Brennstoffe Haushalte und Unternehmen plötzlichen Preisschocks aussetzt. Eine Verringerung dieser Abhängigkeit stabilisiert nicht nur die Kosten, sondern erhöht auch die Souveränität und Resilienz Europas gegenüber geopolitischen Risiken.

## Abbildung 2. Sektorale Emissionen unter ETS2



Quelle: Öko-Institut mit Daten von EEA (2023a).

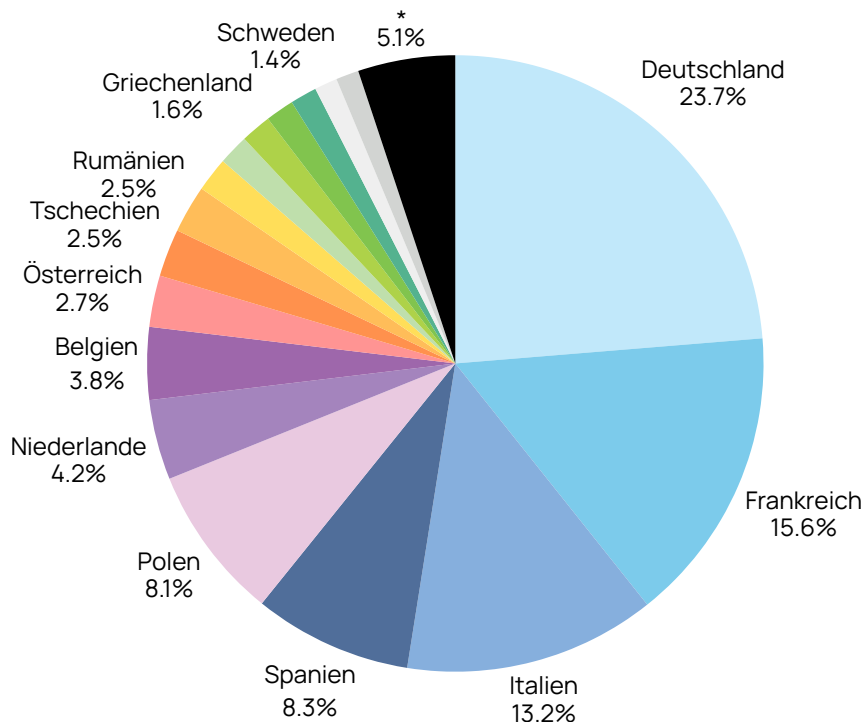
Wie in Abbildung 2 oben dargestellt, entfällt mit 56 % der größte Teil der vom ETS2 erfassten CO<sub>2</sub>-Emissionen auf den Straßenverkehrssektor, davon 35 % auf Personenkraftwagen. Nur 8 % stammen aus kleinen Industrieanlagen, von denen sich etwa 40 % in Deutschland befinden. Die Mitgliedstaaten haben die Möglichkeit, zusätzliche Sektoren auf freiwilliger Basis in das ETS2 aufzunehmen, wobei die Gesamtmenge oder Anzahl der Zertifikate für das ETS2 entsprechend angepasst wird.

Bis April 2026 haben die Niederlande, Österreich, Finnland und Schweden beschlossen, die Opt-in-Möglichkeit zu nutzen, um das ETS2 auf weitere Sektoren auszuweiten. Die ausgewählten Sektoren variieren zwar je nach Mitgliedstaat, umfassen jedoch Kraftstoffe für die Landwirtschaft, Offroad-Maschinen und -Fahrzeuge, Forstwirtschaft, Fischerei und Schienenverkehr. Österreich hat sich dafür entschieden, einen Teil der globalen Emissionen aus dem Seeverkehr und dem internationalen Luftverkehr einzubeziehen, während sich die

Niederlande für die Ausweitung auf Flughafen-Bodenaktivitäten, Pipelinetransport und Häfen ausgesprochen haben.

Mitgliedstaaten, die bereits einen CO<sub>2</sub>-Preis haben, der mindestens dem Preisniveau des ETS2 entspricht, können bei der Europäischen Kommission einen Antrag auf vorübergehende Ausnahmeregelung vom ETS2 stellen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Publikation liegt jedoch noch keine Entscheidung der EU-Kommission über die Genehmigung eines solchen Opt-out-Antrags vor.

### Abbildung 3. Anteil der ETS2-Emissionen je EU-Mitgliedstaat



Quelle: Öko-Institut mit Daten von EEA (2023a).

\* Übrige 10 Mitgliedstaaten, jeweils mit weniger als 1%

Wie Abbildung 3 zeigt, ist der Anteil der ETS2-Emissionen innerhalb der EU sehr unterschiedlich. Nur fünf Mitgliedstaaten, die 66 % der EU-Bevölkerung ausmachen, sind für 70 % aller ETS2-Emissionen verantwortlich: Deutschland, Frankreich, Italien, Spanien und Polen. Alleine Deutschland und Frankreich verursachen nahezu 40 % dieser Emissionen. Ehrgeizige Maßnahmen zur Emissionssenkung in diesen Ländern haben daher einen viel größeren Einfluss auf den ETS2-Preis als Maßnahmen in Mitgliedstaaten mit geringen Emissionsanteilen. Das unterstreicht die Verantwortung emissionsstarker Länder, zur Stabilisierung des ETS2-Preises durch ehrgeizige Maßnahmen zur Emissionssenkung beizutragen.

Jeder Mitgliedstaat ist verpflichtet, Nationale Energie- und Klimapläne (NECPs) vorzulegen, in denen dargelegt wird, wie er seine Emissionsreduktionsziele gemäß der EU-Lastenverteilungsverordnung (ESR) bis 2030 erreichen will. Die Bewertungen der eingereichten NECPs durch die Zivilgesellschaft und die Europäische Kommission im Juni 2025 deuten darauf hin, dass die größten Emittenten hinter den Vorgaben zurückbleiben – vor allem in den Bereichen Gebäude und Straßenverkehr, die für den Erfolg des ETS2 von zentraler Bedeutung sind. Deutschland und Italien weisen die größten

prognostizierten ESR-Defizite auf, während auch Frankreich Gefahr läuft, die Zielvorgaben nicht zu erfüllen. Der NECP Deutschlands wird sein ESR-Ziel voraussichtlich um 9,2 % verfehlen. Da Deutschland für fast ein Viertel aller ETS2-Emissionen verantwortlich ist, wird der Dekarbonisierungspfad des Landes einen überproportionalen Einfluss auf den EU-weiten ETS2-Preis haben. Der Verkehrssektor bleibt dabei der emissionsstärkste Bereich, wobei weiterhin Subventionen für fossile Brennstoffe bei Straßenfahrzeugen bestehen, was die mangelnde Kohärenz der Politik deutlich macht. Im Gebäudesektor ist die finanzielle Unterstützung bislang nicht eindeutig an Energieeinsparungen oder Renovierungsquoten geknüpft. Zudem geben die jüngsten Kürzungen im Klimabudget Anlass zur Sorge hinsichtlich der effektiven Umsetzung der Maßnahmen.

Ähnlich verhält es sich mit Italien, das sein ESR-Ziel voraussichtlich um 3,1 % verfehlen wird, während die Förderung des fossilen Straßenverkehrs ohne einen Ausstiegsplan fortgesetzt wird. Den im NECP beschriebenen Gebäudemaßnahmen fehlt ein klarer Bezug zu Finanzierung, Renovierungsquoten und erwarteten Energieeinsparungen und sie zielen nicht speziell auf die Gebäude mit den schlechtesten Leistungen ab.

Das Defizit Frankreichs ist mit 1,1 % geringer, jedoch fehlen im NECP glaubwürdige Umsetzungsmechanismen, um das geplante Ambitionsniveau tatsächlich zu erreichen. Trotz prominenter Programme zur Unterstützung der Gebäudesanierung wie „MaPrimeRénov“ stellt der NECP Frankreichs weder den Zusammenhang zwischen Sanierungsquoten und Energieeinsparungen noch zwischen Maßnahmen und Finanzierung ausreichend dar. Die Vorlage des endgültigen NECP Polens hat sich erheblich verzögert. Der Entwurf sieht eine Emissionsminderung von 14,1 % vor, was deutlich unter dem Ziel von 17,7 % liegt. Die meisten wichtigen Dekarbonisierungsmaßnahmen werden auf die Zeit nach 2030 verschoben, wenn die Auswirkungen des ETS2 bereits für die Bürger:innen spürbar sein werden. Die Pläne für den Straßenverkehr und den Gebäudesektor bleiben vage.

In diesen fünf Ländern wird nicht genug getan, um eine rechtzeitige Dekarbonisierung im Gebäudebereich und des Verkehrssektor sicherzustellen. Die Umsetzungswege sind oft unklar, Zeitpläne fehlen und viele Maßnahmen sind nur grob kostengeschätzt oder nicht durch ausreichende Finanzmittel abgesichert. Dies schwächt ihre Fähigkeit, den Übergang im erforderlichen Tempo zu gestalten. Wichtig ist, dass jedes Land unzureichende soziale Absicherungen aufweist. Energie- und Verkehrsarmut werden selten durch gezielte Maßnahmen adressiert und Plänen für einen gerechten Übergang fehlen allzu oft Details zu wichtigen Faktoren wie Beschäftigung, schutzbedürftigen Gruppen oder regionalen Auswirkungen. Die meisten NECPs versäumen es zudem, die Geschlechterdimension zu integrieren oder die notwendige kohärente Verknüpfung mit den Klima-Sozialplänen (KSP) im Rahmen des Klima-Sozialfonds (KSF) sowie den bevorstehenden Nationalen Gebäudesanierungsplänen (National Building Renovation Plan, NBRP) herzustellen.

Ohne entschlosseneren Maßnahmen dieser wichtigen Mitgliedstaaten zur Emissionsreduzierung wie auch zur Bewältigung der sozialen Auswirkungen sind Wirksamkeit, Fairness und öffentliche Akzeptanz des ETS2 gefährdet. Die Europäische Kommission sollte den Druck auf die Länder erhöhen, ihre NECPs um neue nationale Maßnahmen zu ergänzen, und auf EU-Ebene neue Initiativen vorschlagen, die bis 2030 konkrete Effekte in den ESR-Sektoren erzielen. Darüber hinaus sollten die Regelungen bei Nichteinhaltung der Emissionsminderungs- und Sozialzielvorgaben in der angekündigten Überarbeitung der Governance-Verordnung verschärft werden, etwa durch Einschränkungen beim Zugang zu EU-Fördermitteln bei negativen Ergebnissen.



# 2 ETS2- Marktmecha- nismen

## „Cap and Trade“ und EU-Zertifikate

Mit dem Start des ETS2 im Jahr 2027 werden 75 % der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU unter die Regeln eines „Cap-and-Trade“-Kohlenstoffmarktes fallen. Das ETS2 ist ein vom ETS1 getrennter Markt, der 2005 eingerichtet wurde, um das Verursacherprinzip der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf Emissionen aus Schwerindustrie und Stromerzeugung anzuwenden. In den Folgejahren wurde das ETS1 schrittweise auf den Luft- und Seeverkehrssektor ausgeweitet.

Ein Cap-and-Trade-System funktioniert, indem es auf der Grundlage eines Gesamtkohlenstoffbudgets eine Obergrenze („Cap“) für die Menge an Schadstoffen festlegt, die innerhalb eines bestimmten Jahres emittiert werden darf. Innerhalb des ETS2 erhalten regulierte Unternehmen (Kraftstofflieferanten wie Shell und Engie) im Verhältnis zur festgelegten Gesamtmenge eine bestimmte Anzahl von Emissionszertifikaten, die über Auktionen zugeteilt werden. Die Kraftstofflieferanten müssen Zertifikate erwerben, um die Emissionen der von ihnen verkauften Kraftstoffe zu decken, und können Zertifikate sparen oder „horten“, um sie von einem Jahr auf das nächste zu übertragen. Am 1. Januar 2025 wurde die Obergrenze des ETS2 für 2027 auf 1 036 288 784 Zertifikate festgelegt. Von der Gesamtmenge der versteigerten Zertifikate werden 150 Millionen bis 2032 dem Klima-Sozialfonds (KSF) zugewiesen. Der finanzielle Höchstwert des KSF ist auf 65 Milliarden Euro begrenzt, was den maximalen

Förderrahmen für diese Politik darstellt (weitere Informationen zum KSF siehe Abschnitt 5). Daher ist die Gesamtmenge der für den KSF versteigerten Zertifikate nicht festgelegt, sondern durch den Zertifikatspreis begrenzt.

Die Anzahl der verfügbaren EU-Zertifikate (EUAs) – jede einzelne Einheit entspricht dem Preis für eine Tonne CO<sub>2</sub>-Emissionen – verringert sich jedes Jahr entsprechend den geplanten Emissionsreduktionen. Das bedeutet, dass das vom Markt zugelassene Verschmutzungsniveau jedes Jahr um einen festgelegten Betrag sinkt. EUAs können auf dem freien Markt gehandelt und entweder zur Erreichung des Jahresziels verwendet oder für die zukünftige Einhaltung in einem anderen Jahr angespart werden. Nach der aktuellen Gesetzgebung ist bis 2030 eine Reduzierung der Emissionen in Gebäuden und im Straßenverkehr um 42 % gegenüber dem Niveau von 2005 vorgesehen. Gleichzeitig wird die Anzahl der neuen EUAs, die jedes Jahr auf den Markt kommen, bis 2044 auf null gesenkt.

Der anfängliche Obergrenzenwert basiert auf dem EU-Lastenteilungsziel für das Jahr 2024 und den Emissionswerten der ETS2-Sektoren in den Jahren 2016 bis 2018. 50 Millionen Zertifikate aus ETS1 werden dem KSF zugewiesen, um ihn in seinem ersten Jahr vor Beginn des ETS2 von 2026 bis 2027 zu finanzieren.

Anders als im ETS1 wird es im ETS2 keine kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten geben. Alle Zertifikate werden vollständig versteigert und sämtliche Emissionen müssen von den Marktteilnehmern bezahlt werden.

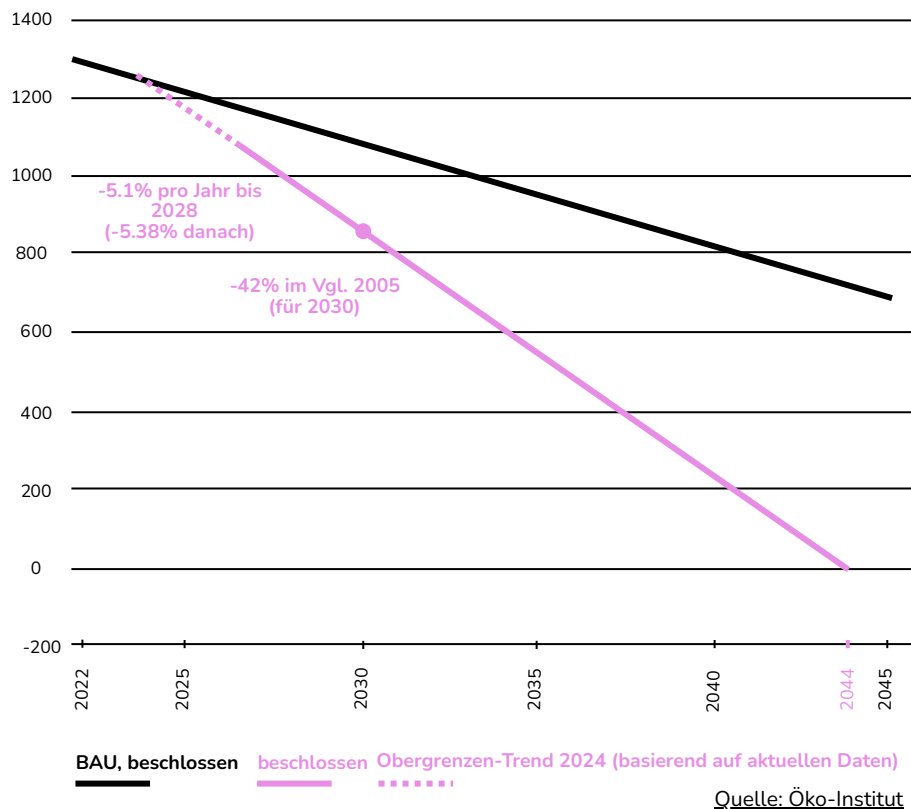
## Der lineare Reduktionsfaktor

Die Emissionsobergrenze sinkt jedes Jahr um einen festen Betrag, der auf einem sogenannten linearen Reduktionsfaktor (LRF) basiert. Der LRF gibt an, um welchen Prozentsatz die Gesamtobergrenze im Vergleich zum Basisjahr jährlich reduziert wird.

Es besteht ein direkter Zusammenhang zwischen dem LRF und dem Niveau der Klimaziele. Je höher der LRF, desto stärker sinkt die Zahl jährlich verfügbaren Emissionszertifikate, was letztlich zu weniger CO<sub>2</sub>-Emissionen führt.

Der LRF wird für 2027 zunächst auf 5,1 % der Obergrenze für 2024 festgelegt. Sobald verifizierte Emissionsdaten vorliegen, wird die Obergrenze für 2028 anhand der durchschnittlichen Emissionsdaten für 2024 bis 2026 neu berechnet. Ab diesem Zeitpunkt gilt ein LRF von 5,38 % pro Jahr. Der LRF im ETS2 bedeutet, dass die Emissionen in den erfassten Sektoren fünfmal so schnell sinken müssen wie zwischen 2005 und 2021, was einer Reduzierung von 62 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> im Vergleich zu 11 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> entspricht.

## Abbildung 4. EU-ETS2-Obergrenze



## Die Marktstabilitätsreserve

Das ETS1 war lange Zeit von einem Überangebot an EUAs geprägt – verursacht durch internationale Emissionszertifikate sowie die gesunkene Nachfrage infolge des wirtschaftlichen Abschwungs. In der Folge überstieg das Angebot an Emissionszertifikaten dauerhaft die Nachfrage, was zu Preisen führte, die zu niedrig waren, um die Dekarbonisierung voranzutreiben, und Tiefststände von unter 5 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> erreichten.

Als Reaktion darauf wurde die Marktstabilitätsreserve (MSR) eingeführt. Die MSR funktioniert so, dass sie Zertifikate vom Markt nimmt oder hinzufügt, wenn bestimmte Schwellenwerte für Zertifikate auf dem Markt erreicht sind. Auf diese Weise hält die MSR das Niveau der EUAs auf dem Markt effektiv zwischen den Mengen, die für den ETS1-Markt als förderlich für die Dekarbonisierung angesehen werden.

Obwohl es innerhalb des ETS1 eine Marktstabilitätsreserve gibt, ist diese vollständig unabhängig von der MSR im ETS 2 oder der neuen MSR2, die speziell für das ETS2 eingeführt wurde. Mit dem Start des ETS2 im Jahr 2027 wird die MSR2 den Markt mit 600 Millionen Zertifikaten versorgen. Wichtig dabei: Diese Zertifikate wurden zusätzlich zu der ETS2-Emissionsobergrenze

von 1 036 288 784 Zertifikaten hinzugefügt. Das bedeutet: Je mehr Zertifikate aus der MSR2 in den Markt fließen, desto stärker wird das CO<sub>2</sub>-Budget der ETS2-Sektoren überschritten. Die Gesetzgebung sieht vor, dass die MSR-Zertifikate bis Ende 2030 gültig sind und dann automatisch gelöscht werden. Diese oft als „Sunset-Klausel“ bezeichnete Bestimmung ist ein wichtiger Schritt zur Bekämpfung eines Überangebots in späteren Jahren bei hohen Emissionsszenarien.

Die Marktstabilitätsreserve (MSR2) reagiert auf Veränderungen im Über- oder Unterangebot an Zertifikaten auf dem Markt. Genauer gesagt:

- Wenn in einem bestimmten Jahr das Überangebot auf dem Markt 440 Millionen EUAs übersteigt, wird die MSR2 100 Millionen Zertifikate vom Markt zurückhalten. Diese werden dann über einen Zeitraum von 12 Monaten, beginnend am 1. September des Folgejahres, in die MSR2 eingestellt.
- Befinden sich weniger als 210 Millionen EUAs auf dem Markt, werden 100 Millionen zusätzliche Zertifikate aus dem MSR2 auf den Markt gebracht. Wenn weniger als 100 Millionen Zertifikate in der MSR2 verfügbar sind, wird die gesamte verfügbare Menge freigegeben.

# Verpflichtungen für regulierte Unternehmen

Ähnlich wie im ETS1 müssen regulierte Unternehmen innerhalb von ETS2 einen jährlichen Compliance-Zyklus einhalten. Ab dem 1. Januar 2025 müssen alle betroffenen Unternehmen über eine Genehmigung für Treibhausgasemissionen sowie einen genehmigten Überwachungsplan verfügen, in dem festgelegt ist, wie sie ihre Emissionen jährlich überwachen und melden.

Die Genehmigungsanträge müssen Angaben zur Art des Unternehmens, zu den für den Verbrauch freigegebenen Brennstoffarten, zu deren Endverwendung sowie einen Überwachungsplan enthalten, in dem beschrieben wird, wie die Emissionen erfasst und gemeldet werden. Jedes Jahr müssen regulierte Unternehmen bis zum 30. April einen Emissionsbericht vorlegen, in dem sie ihre Emissionen des Vorjahres ausweisen. Ab 2026 werden diese Daten von einem akkreditierten Prüfer überprüft. Diese Anforderung ist in der im Juni 2025 verabschiedeten Akkreditierungs- und Verifizierungsverordnung (AVV) festgelegt. Die AVV definiert die Standards und Verfahren für die Akkreditierung von Prüfern, den Umfang und die Tiefe der Prüfaktivitäten sowie die Mindestanforderungen an die Kompetenz der Prüfstellen. Die Aufgabe des Prüfers besteht darin, sicherzustellen, dass die vorgelegten Emissionsdaten zuverlässig und glaubwürdig sind und den geltenden Überwachungsplan und Vorschriften vollständig entsprechen. Ab 2028 muss die Meldung der jährlich geprüften Emissionen mit der Abgabe einer entsprechenden Anzahl von Zertifikaten bis zum 31. Mai desselben Jahres einhergehen.

Die Regeln für den ETS-Compliance-Zyklus sind in zwei Verordnungen festgelegt:

- Überwachungs- und Berichterstattungsverordnung (MRV)

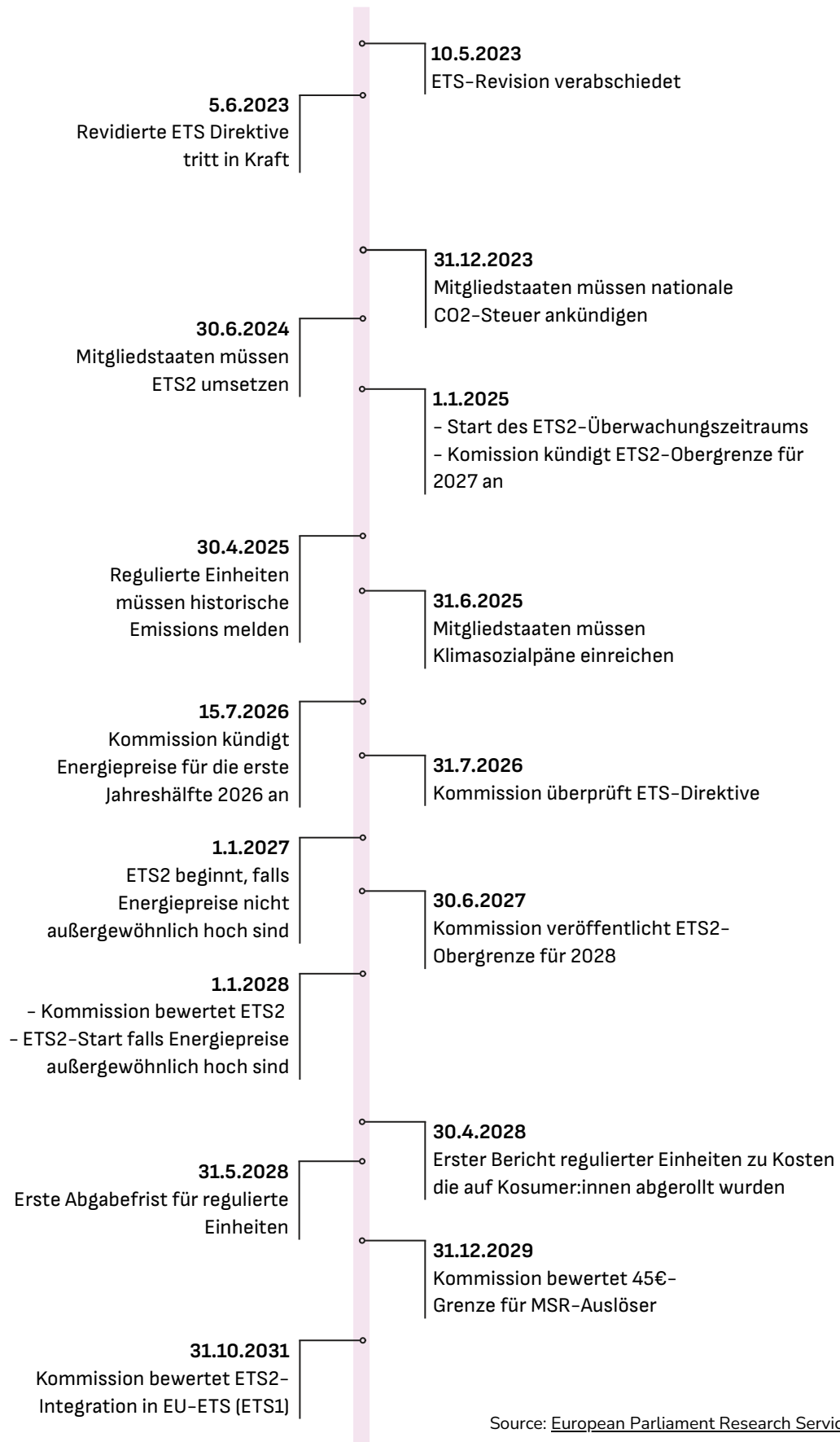
Emissionsberichte müssen der MRV entsprechen, die detaillierten technischen Vorschriften für die Berechnung, Dokumentation und Übermittlung von Emissionen enthält. Die MRV soll Konsistenz, Transparenz und Genauigkeit bei allen regulierten Unternehmen und Mitgliedstaaten gewährleisten. Sie ermöglicht auch die Verwendung standardisierter Methoden, Standardwerte und Emissionsfaktoren, um die Berichtspflichten zu vereinfachen und zu harmonisieren.

- Akkreditierungs- und Verifizierungsverordnung (AVV)

Kraftstofflieferanten oder regulierte Unternehmen wie Shell oder Total Energies müssen Emissionszertifikate („EUAs“) erwerben, wobei jedes Zertifikat einer Tonne CO<sub>2</sub> entspricht. Diese zusätzlichen Kosten werden voraussichtlich über höhere Energiepreise und Kraftstoffkosten an der Zapfsäule an die Verbraucher:innen weitergegeben. Die Kraftstofflieferanten sind verpflichtet, der Europäischen Kommission jedes Jahr bis zum 30. April zu melden, dass ausschließlich der ETS2-Preis an die Verbraucher:innen weitergegeben wurde und keine Übergewinne („Windfall Profits“) erzielt wurden.

Der Klima-Sozialfonds und die allgemeinen ETS2-Einnahmen der Mitgliedstaaten hängen direkt von der effektiven Funktionsweise und Umsetzung des ETS2 ab, da diese Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten innerhalb dieses Systems resultieren. Jede Verzögerung bei der nationalen Umsetzung oder den Vorbereitungen zur Einhaltung der Vorschriften birgt die Gefahr, dass sowohl die Finanzierung der Klima- und Sozialpolitik als auch die Fähigkeit von Unternehmen und Verbraucher:innen, sich an den neuen Rahmen anzupassen, untergraben werden.

## Abbildung 5. ETS2: Zeitplan für Umsetzung und Implementierung



Source: [European Parliament Research Service](#)

**3** Wie hoch  
wird der Preis  
sein?

# Preiskontrollmechanismen

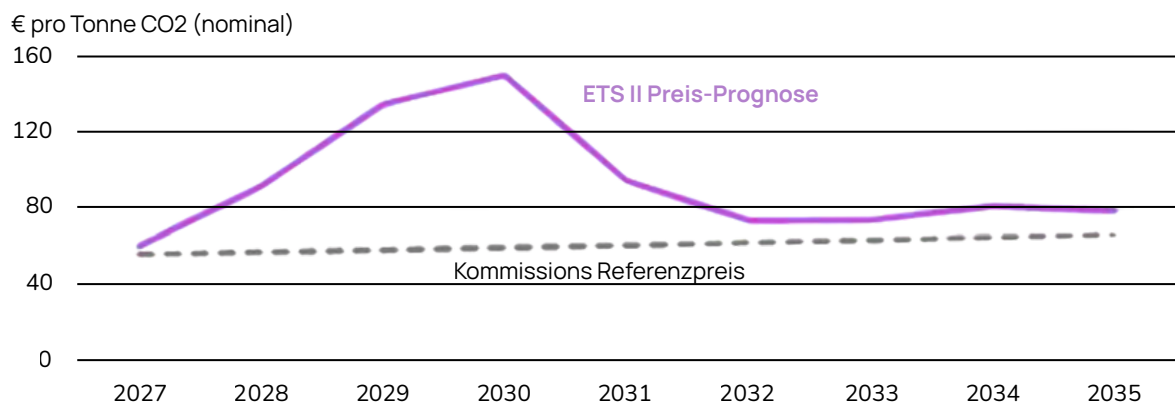
Während der politischen Debatte zur Einführung des ETS2 stand die Notwendigkeit von Preiskontrollen und Schutzmaßnahmen im Vordergrund. Daher enthalten die ETS-Richtlinie und der Beschluss über die Marktstabilitätsreserve bereits mehrere Mechanismen zur Preiskontrolle für das ETS2:

- Vorzeitige Versteigerung von 30 % mehr Emissionszertifikaten in den ersten drei Jahren, die später von den zukünftigen Zertifikaten abgezogen werden.
- Wenn der durchschnittliche EUA-Preis für drei aufeinanderfolgende Monate mehr als doppelt so hoch ist wie der Durchschnittspreis der vorangegangenen sechs Monate, werden 50 Millionen Zertifikate aus der MSR2 freigegeben – gemäß Artikel 30h(1). Im Zeitraum 2027/2028 greift die Regel bereits, wenn der Preis für drei aufeinanderfolgende Monate 1,5-mal höher liegt als der Durchschnitt der letzten sechs Monate.
- Liegt der durchschnittliche EUA-Preis für drei aufeinanderfolgende Monate mehr als dreimal so hoch wie der durchschnittliche EUA-Preis der vorangegangenen sechs Monate, werden 150 Millionen Zertifikate aus der MSR freigegeben.<sup>2</sup>
- Es gilt eine weiche Preisobergrenze von inflationsbereinigt 45 Euro (die bis 2027 voraussichtlich näher bei 60 Euro liegen wird).

- Liegt der durchschnittliche EUA-Preis länger als zwei Monate über dieser Obergrenze, werden weitere 20 Millionen Zertifikate aus der MSR2 freigegeben.<sup>3</sup>
- Im Falle sehr hoher Öl- oder Gaspreise Mitte 2026 wird der Start des ETS2 um ein Jahr auf 2028 verschoben.<sup>4</sup>
- Schließlich ermöglicht eine zusätzliche Klausel der Europäischen Kommission, auf hohe ETS2-Preise zu reagieren, indem sie einen Durchführungsrechtsakt erlässt, wenn innerhalb von zwölf Monaten zweimal ein bestimmtes niedriges Zertifikatsvolumen erreicht wird.

Diese Preiskontrollen gelten bis 2029, wenn die Europäische Kommission einen Bericht über ihre Funktionsweise vorlegen muss. Nach dieser Überprüfung könnte sie gegebenenfalls eine Verlängerung und Ausweitung der Preiskontrollen vorschlagen. Bereits im Jahr 2028 muss die Europäische Kommission die Funktionsweise des ETS2 evaluieren, um sicherzustellen, dass der Markt ordnungsgemäß funktioniert und die Preise stabil bleiben. Dieser Zeitpunkt ist wichtig, da viele Modelle – darunter auch das untenstehende Modell von BloombergNEF – einen Preisanstieg bis 2030 prognostizieren. Sollte sich dieser Trend bestätigen, könnte im Rahmen der Überprüfung im Jahr 2028 – abhängig von den dann vorliegenden Marktentwicklungen – gegengesteuert werden.

## Abbildung 6. Prognose für den Preis der EU-ETS2-Emissionszertifikate



Quelle: BloombergNEF Der Referenzpreis basiert auf €45 pro Tonne CO2 im Jahr 2020, die an die Verbraucherpreissteigerung angepasst ist

2 Artikel 30h Absatz 3

3 Artikel 30h Absatz 2

4 Der Durchschnittspreis für Erdgas von Januar bis Juli 2026 muss höher liegen als der Durchschnittspreis im Februar und März 2022, oder der Durchschnittspreis für Brent-Rohöl im selben Zeitraum muss mehr als doppelt so hoch sein wie der Durchschnittspreis der letzten fünf Jahre. Da diese Schwellenwerte relativ hoch sind, ist es eher unwahrscheinlich, dass diese Bedingung eintritt – es sei denn, die EU erlebt einen externen Schock wie die russische Invasion in der Ukraine im Jahr 2022. Die Europäische Kommission wird bis zum 15. Juli 2026 im Amtsblatt bekannt geben, ob die Voraussetzungen erfüllt sind.

Viele Marktanalysten geben eine breite Spanne unterschiedlicher Preisprognosen ab, was die Schwierigkeit unterstreicht, den zukünftigen ETS2-Preis zuverlässig vorherzusagen, wie in der folgenden Tabelle deutlich wird:

| Preis Prognose in €<br>pro Tonne CO <sub>2</sub> im Jahr<br>2030 | Quelle                            |
|------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 48                                                               | <a href="#">EU-Kommission</a>     |
| 71                                                               | <a href="#">PIK</a>               |
| 150                                                              | <a href="#">Veyt</a>              |
| 122                                                              | <a href="#">BloombergNEF</a>      |
| 69-100                                                           | <a href="#">Clear Blue Market</a> |
| 111-259                                                          | <a href="#">Vertis</a>            |
| 126                                                              | <a href="#">Energy Aspects</a>    |

Die großen Unterschiede bei den erwarteten ETS2-Preisen lassen sich auf die unterschiedlichen Annahmen in den Modellrechnungen zurückführen, vor allem hinsichtlich der angestrebten Ziele für die Umsetzung ergänzender Maßnahmen zur Verstärkung der Emissionsminderungen über den CO<sub>2</sub>-Preis hinaus, wie beispielsweise die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden oder CO<sub>2</sub>-Standards für Pkw. Je stärker die Emissionen in europäischen Haushalten und im Straßenverkehr reduziert werden, desto niedriger wird der ETS2-Preis ausfallen. Die Umsetzung dieser ergänzenden Maßnahmen ist sowohl machbar als auch notwendig.

Ein Preis von 45 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> entspricht 0,01 €/kWh bei einer fossilen Gasheizung. Die Sorge vor möglichen sozialen Auswirkungen eines volatilen ETS2-Preises ist zwar berechtigt, darf jedoch nicht als Rechtfertigung für eine vorzeitige Schwächung des ETS2 dienen oder von den notwendigen Maßnahmen ablenken, die die Mitgliedstaaten ergreifen müssen, um die Fairness des Systems zu verbessern.

Das ETS2 sollte in den ersten Jahren funktionieren können, damit sich ein wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis herausbildet, Anreize für die Dekarbonisierung geschaffen werden und dringend benötigte Einnahmen für die Energiewende generiert werden können.

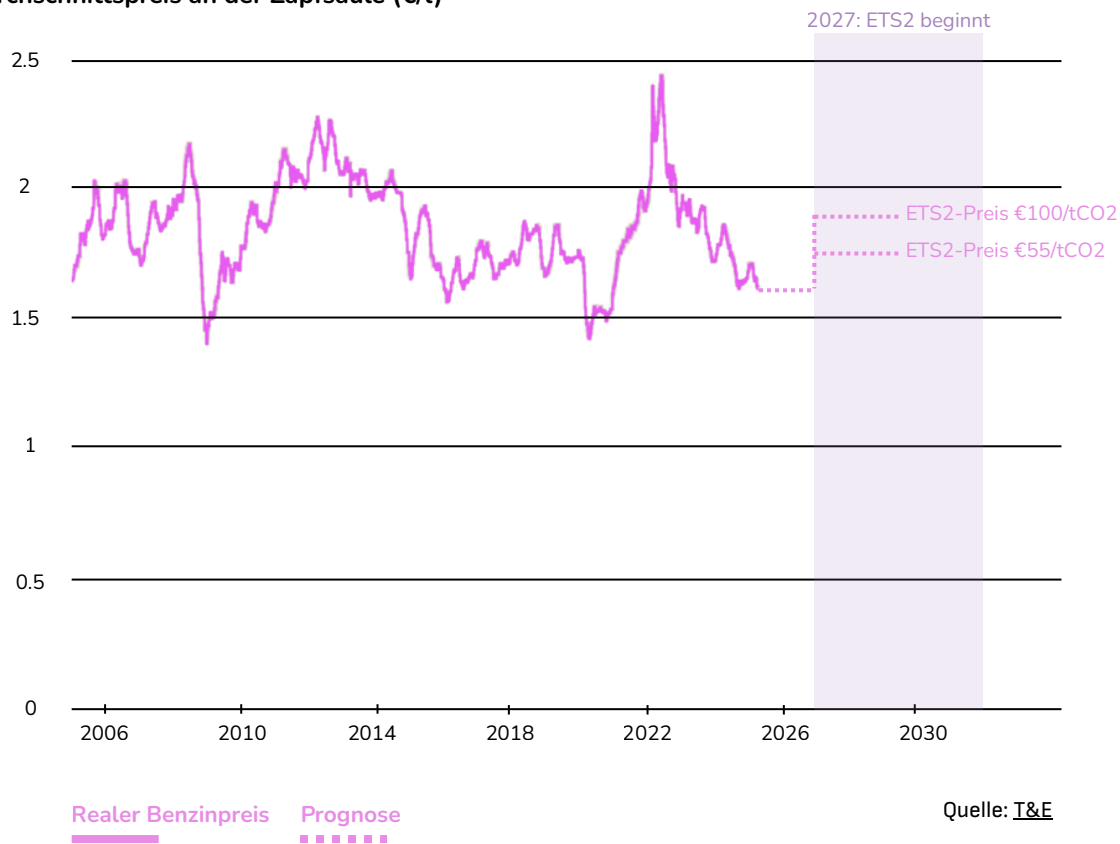
Wie aus Abbildung 7 von Transport and Environment hervorgeht, liegen die schwankenden Preise für fossile Brennstoffe in den letzten Jahren weiterhin deutlich über den Auswirkungen eines ETS2-Preises von 100 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub>. Dies macht deutlich: Die eigentliche Gefahr für die Lebenshaltungskosten ist nicht der CO<sub>2</sub>-Preis, sondern die anhaltende Abhängigkeit von klimaschädlichen Brennstoffen, denn fossile Energiekonzerne haben wiederholt bewiesen, dass sie bereit sind, Übergewinne („Windfall Profits“) zu erzielen.

Jeder Versuch, den ETS2-Preis durch eine Erhöhung des Zertifikateangebots zu beeinflussen, führt zwangsläufig zu höheren CO<sub>2</sub>-Emissionen. Um die europäischen Klimaziele dennoch zu erreichen, müsste jede Abschwächung des ETS2 durch ambitioniertere Ziele in anderen Bereichen ausgeglichen werden – etwa in den ETS1-Sektoren oder in den verbleibenden ESR-Sektoren. Dies betrifft insbesondere die Landwirtschaft, wo politische Fortschritte nach wie vor schwer zu erzielen sind, oder die Landnutzung, deren Funktion als Kohlenstoffsенke bereits gefährdet ist.

Die wirksamste Methode zur Steuerung der ETS2-Preisdynamik, ohne dabei die Ambitionen zu schmälern, besteht letztlich in der konsequenten Umsetzung ergänzender Maßnahmen. Durch die Verringerung der Emissionen in Haushalten und im Straßenverkehr sinkt die Nachfrage nach Emissionszertifikaten, was wiederum dazu beiträgt, den ETS2-Preis zu moderieren und gleichzeitig die Dekarbonisierung zu beschleunigen.

## Abbildung 7: Realer durchschnittlicher Benzinpreis in der EU und ETS2-Prämie

Durchschnittspreis an der Zapfsäule (€/l)



## Die Rolle ergänzender Maßnahmen

Ergänzende Maßnahmen sind für den Erfolg des ETS2 von entscheidender Bedeutung, sowohl für die Reduzierung der Emissionen als auch für die Gewährleistung eines sozialverträglichen ETS2-Preises. Sowohl der Gebäude- als auch der Straßenverkehrssektor liegen noch deutlich hinter den erforderlichen Dekarbonisierungszielen zurück.

Der Kraftstoffverbrauch in diesen beiden Sektoren trägt fast 40 % zur Kohlendioxidbelastung der EU bei. Der Gebäudesektor verursachte 2022 rund 34 % der gesamten energiebedingten Emissionen in der EU und liegt mehr als 40 % hinter den wichtigsten Dekarbonisierungsindikatoren zurück. Gleichzeitig bleibt der Straßenverkehr mit einem prognostizierten Emissionshöchststand von fast 800 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> im Jahr 2025 weiterhin der größte Verkehrsemitter der EU.

Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung allein reicht nicht aus, um die notwendigen schnellen Emissionsreduktionen im Gebäude- und Straßenverkehrssektor zu erzielen. Strukturelle Hürden wie eine geringe Preiselastizität, begrenzte Investitionskapazitäten bei einkommensschwachen Haushalten sowie ein Mangel an Fachkräften begrenzen die Wirksamkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Treiber für die notwendige Dekarbonisierung. Ohne ergänzende Maßnahmen droht das ETS2 nicht nur an Wirkung zu verlieren, sondern auch sozial regressiv zu wirken. Um das volle Dekarbonisierungspotenzial auszuschöpfen, die Preisvolatilität des ETS2 zu begrenzen und einen gerechten Übergang sicherzustellen, braucht es einen kohärenten, proaktiven Instrumentenmix. Es liegt daher in der Verantwortung der Mitgliedstaaten so schnell wie möglich, noch vor Inkrafttreten des ETS2, ergänzende Maßnahmen zu ergreifen.



# Gebäude

Die EU hat sich das Ziel gesetzt, die Emissionen im Gebäudesektor bis 2040 um 92 % zu senken. Doch selbst bei einer effektiven Umsetzung der aktuellen Maßnahmen ist lediglich mit einer Reduktion von etwa 53 % zu rechnen – im günstigsten Fall könnten bis zu 62 % erreicht werden. Aktuell sind fast 75 % des Gebäudebestands in der EU energieineffizient. Bei einer Renovierungsrate von etwa 1 % pro Jahr würde die vollständige Dekarbonisierung von Gebäuden ohne tiefgreifende Maßnahmen mehrere Jahrhunderte dauern. Um diese Lücke zu schließen, müssen die wichtigsten Rechtsrahmen der EU vollständig umgesetzt werden, insbesondere die Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (EPBD), die Richtlinie über erneuerbare Energien (RED) und die Energieeffizienzrichtlinie (EED). Diese Vorschriften bilden die Grundlage für eine umfassende Umgestaltung des Sektors und sind entscheidend dafür, dass die Auswirkungen der ETS2-Preise beherrschbar bleiben.

Mit der Überarbeitung der EPBD im Jahr 2024 wurden mehrere wichtige Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Sektors eingeführt. Dazu zählt die schrittweise Abschaffung von Heizkesseln für fossile Brennstoffe, beginnend mit einem Verbot von Subventionen für eigenständige fossile Heizsysteme ab 2025.

Darüber hinaus wurden Mindeststandards für die Energieeffizienz (MEPS) für Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz eingeführt. Die Mitgliedstaaten haben bis Mai 2026 Zeit, die Bestimmungen der überarbeiteten EPBD umzusetzen, wobei eine erfolgreiche Umsetzung von entscheidender Bedeutung sein wird.

Die Überarbeitung der EED im Jahr 2023 sieht ambitioniertere jährliche Energieeinsparverpflichtungen vor, die ab 2028 auf 1,9 % ansteigen, sowie ein verbindliches Renovierungsziel von jährlich 3 % für öffentliche Gebäude. Aber selbst mit diesen strengeren Rechtsinstrumenten bleiben die Mitgliedstaaten weit hinter den notwendigen Fortschritten zurück. Derzeit erfüllt kein Mitgliedstaat die Renovierungsquote, die für das Erreichen der Klimaziele 2030 und 2040 erforderlich wäre. Ein starkes CO<sub>2</sub>-Preissignal im Rahmen des ETS2 wird dazu beitragen, Energiesparmaßnahmen im Gebäudesektor schneller umzusetzen.

Um die Klimaziele zu erreichen und gleichzeitig den ETS2-Preis zu begrenzen, müssen sich die Mitgliedstaaten auf zwei kritische Bereiche konzentrieren, die das größte Potenzial zur Reduzierung der CO<sub>2</sub>-Emissionen und zur Minderung der Kostenbelastung für die Haushalte haben.

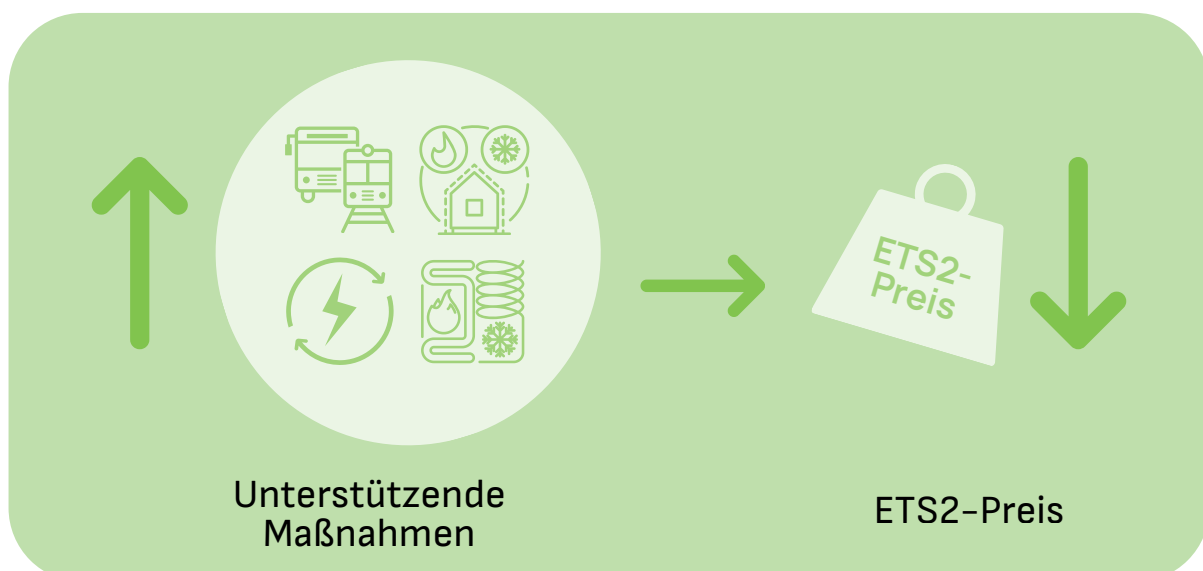
Erstens ist die Erhöhung der Renovierungsrate und -intensität für die Verbesserung der Energieeffizienz von entscheidender Bedeutung. Studien zeigen, dass durch die energetische Sanierung aller Wohngebäude in der EU gemäß den angestrebten Effizienzstandards 44 % der für Heizung eingesetzten Endenergie eingespart werden könnten. Durch eine erhebliche Senkung des Gesamtenergiebedarfs reduzieren umfassende Renovierungen direkt den Bedarf an fossilen Brennstoffen für die Heizung, wodurch die Emissionen und die damit verbundenen Kosten aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Rahmen des ETS2 gesenkt werden. Besonderes Augenmerk muss auf die Renovierung von Gebäuden mit besonders schlechter Energieeffizienz gelegt werden, da dies eine äußerst kosteneffiziente und sozial fortschrittliche Maßnahme ist, die die Unterstützung dort ansetzt, wo sie am dringendsten benötigt wird. Benachteiligte Haushalte sind oft am stärksten von Energiearmut betroffen und am wenigsten in der Lage, selbst in Modernisierungen zu investieren, sodass die Gesamtkosten subventioniert werden müssen. Programme wie das französische „MaPrimeRénov“, das bis zu 90 % der Kosten für Haushalte mit geringem Einkommen übernimmt, und das belgische „Gent Knapt Op“ der Stadt Gent, das Renovierungszuschüsse anbietet, die erst bei Wiederverkauf zurückgezahlt werden müssen, zeigen, wie gut konzipierte Finanzierungsmodelle dazu beitragen können, Vorabbarrieren zu beseitigen und einen fairen Zugang zu Energieverbesserungen zu gewährleisten.

Zweitens ist es von entscheidender Bedeutung, den Ausbau erneuerbarer Heizsysteme wie Wärmepumpen und dekarbonisierter Fernwärme zu beschleunigen.

Der REPowerEU-Plan sieht vor, bis 2030 im Vergleich zu 2020 30 Millionen Wärmepumpen zu installieren. Dieses Ziel könnte jedoch noch ambitionierter ausfallen. Eine aktuelle Studie des Europäischen Umweltbüros (EEB) zeigt, dass bereits ein Drittel der Mittel aus dem Klima-Sozialfonds ausreichen würde, um die Installation von 20 Millionen Wärmepumpen bis 2032 zu subventionieren. Dies würde ausreichen, um 65 % der von Energiearmut betroffenen Haushalte in der EU zu erreichen und den Gasbedarf der EU um 11 % zu senken, was nahezu dem gesamten Gasimportvolumen aus Russland im Jahre 2024 entspricht.

Da jedoch weiterhin viele Haushalte unversorgt blieben, würde der Einsatz breiterer ETS2-Einnahmen dazu beitragen, diese Lücke zu schließen. Der Übergang zu emissionsfreien Gebäuden erfordert strengere Vorschriften für Neubauten und Sanierungen sowie eine klare Strategie zur Erreichung der Ziele für erneuerbare Heiz- und Kühlsysteme. Der Ersatz fossiler Heiz- und Kühlsysteme durch saubere Alternativen kann die im ETS2 bepreisten Emissionen wirksam eliminieren und Haushalte vor steigenden Brennstoffkosten schützen. Bei dieser Umstellung müssen jedoch auch soziale und technische Realitäten berücksichtigt werden. Rund 15 % der EU-Bevölkerung leben in schlecht isolierten Wohnungen, und viele dieser Gebäude können aufgrund ihres hohen Energiebedarfs keine sauberen Heizsysteme wie Wärmepumpen unterstützen. In diesen Fällen besteht die Gefahr, dass eine Elektrifizierung ohne vorherige Sanierung sowohl ineffizient als auch sozial regressiv wirkt. Deshalb muss der Einsatz erneuerbarer Heizsysteme mit gezielten energetischen Modernisierungen einhergehen.

## Abbildung 8. Je stärker die unterstützenden Maßnahmen, desto tiefer der ETS2-Preis



Auch Energiegemeinschaften bieten in dieser Hinsicht eine große Chance: Sie können Nachbarschaften Zugang zu sauberem Strom verschaffen, von Skaleneffekten profitieren, kollektive Sanierungsprojekte erleichtern und oftmals gezielte Hilfe für schutzbedürftige Haushalte leisten. Auch hier spielt die EU-Gesetzgebung eine Rolle: Die EPBD verlangt die Berücksichtigung schutzbedürftiger Gruppen bei den Sanierungsanforderungen und fördert deren Zugang zu Finanzmitteln, während die EED die Mitgliedstaaten verpflichtet, schutzbedürftige Verbraucher:innen zu identifizieren und in Energieeffizienzprogrammen gezielt zu priorisieren.

Darüber hinaus könnten verbindliche Pläne zum Ausstieg aus fossilen Brennstoffen in den nationalen Renovierungsstrategien im nächsten EPBD-Revisionszyklus in Verbindung mit strengen Mindestenergieeffizianz Anforderungen für Wohngebäude langfristige Fortschritte bei der Dekarbonisierung sichern. Angesichts der Tatsache, dass im Jahr 2021 nur etwa 6 % der EU-Haushalte mit Wärmepumpen ausgestattet waren, sind zusätzliche Maßnahmen dringend erforderlich. Wärmepumpen-Subventionen könnten in unterschiedlichen Formen umgesetzt werden, beispielsweise als Fördermechanismus wie das „Heat Pump Grant System“ in Irland. Alternativ könnte ein von den Regierungen der Mitgliedstaaten unterstütztes Wärmepumpen-Leasingprogramm die Verbreitung beschleunigen. Ein solches Modell könnte insbesondere in Märkten, die sich noch in der Anfangsphase befinden, helfen, die Vorlaufkosten zu senken, und gleichzeitig durch flexible Pakete, die auch Wartungsoptionen beinhalten, den Zugang zu sauberem Heizen insgesamt attraktiver gestalten.

Um höhere Renovierungsquoten zu erreichen, muss auch die Aufteilung der Kosten zwischen Mieter:innen und Vermieter:innen geregelt werden. Rechtliche Rahmenbedingungen, die eine Kostenteilung ermöglichen, steuerliche Anreize für Vermieter:innen und Schutzmaßnahmen gegen Zwangsräumungen oder die Abschaltung der Energieversorgung nach einer Renovierung können eine solide Grundlage für die Modernisierung des Wohnungsbestands schaffen. Deutschland hat beispielsweise ein Programm eingeführt, das Mietsteigerungen infolge von Renovierungskosten für Mieter:innen, die Grundsicherung erhalten, abdeckt. Die Vermieter:innen werden dabei direkt über bestehende soziale Unterstützungsstrukturen bezahlt.

Parallel dazu müssen die Mitgliedstaaten auch weniger sichtbare, aber bedeutende Faktoren für Gebäudeemissionen angehen, etwa die wachsende durchschnittliche Wohnfläche und den zunehmenden Leerstand. Die Umnutzung bestehender Gebäude, die Begrenzung des Flächenwachstums und die Förderung einer effizienteren Nutzung des vorhandenen Gebäudebestands sind entscheidende Strategien, insbesondere angesichts des langsamen Tempos, mit dem der bestehende Bestand dekarbonisiert werden kann.

Zusammen können diese Maßnahmen die Emissionen im Gebäudesektor erheblich senken, die Auswirkungen der ETS2-Preise begrenzen und echte, langfristige Verbesserungen im Alltag der Menschen bewirken: wärmere Wohnungen, sauberere Heizungen und niedrigere Energiekosten.



# Straßenverkehr

Der Straßenverkehr ist für nahezu alle Treibhausgasemissionen des inländischen Verkehrs verantwortlich und verursacht weiterhin steigende Emissionen. Aktuelle Prognosen gehen davon aus, dass die verkehrsbedingten Emissionen bis 2050 lediglich um 22 % zurückgehen werden, was deutlich hinter dem derzeitigen Reduktionsziel von 90 % liegt. Die Umgestaltung des Sektors erfordert einen klaren politischen Rahmen. Dazu gehören die Modernisierung des bestehenden Verkehrssystems, der Verlagerung des Verkehrs auf emissionsärmere Verkehrsträger und der Vermeidung unnötiger Fahrten.

Die umfassende Elektrifizierung des Straßenverkehrs gilt dabei als zentraler Hebel für die Dekarbonisierung des inländischen Verkehrs, da die direkte Umstellung von fossilen Brennstoffen auf Elektrizität zu einer deutlichen Reduktion der Treibhausgasemissionen führt.

Die derzeit wirkungsvollste Maßnahme ist die seit 2023 geltende CO<sub>2</sub>-Verordnung für Pkw und Lieferwagen, die eine 100-prozentige Emissionsreduktion für Neuwagen bis 2035 vorschreibt. Diese Einzelmaßnahme soll die Verkehrsemissionen bis 2040 um 57 % gegenüber 2015 senken. Auch die vorläufig vereinbarten Emissionsnormen für schwere Nutzfahrzeuge (SNF) für die Jahre 2030, 2035 und 2040 sind von zentraler Bedeutung.

Künftige Überarbeitungen sollten diese Vorgaben nach 2030 weiter verschärfen, um den positiven Trend fortzusetzen.

Die beschleunigte Einführung von Elektrofahrzeugen (EV) in Unternehmensflotten ist ein weiterer wichtiger Hebel. Firmenfahrzeuge zeichnen sich in der Regel durch eine höhere Fahrleistung und schnellere Erneuerungszyklen aus – ideale Voraussetzungen für eine frühzeitige Elektrifizierung. Laut Transport and Environment entfallen auf Unternehmensflotten sechs von zehn jährlich verkauften Neuwagen und über 73 % der Neuwagenemissionen. Modellrechnungen zeigen, dass eine EV-Verkaufsquote von 50 % bis 2027 und 100 % bis 2030 in Unternehmensflotten die breite Akzeptanz von Elektrofahrzeugen erheblich steigern und zur Reduktion der im ETS2 erfassten Emissionen beitragen könnte. Darüber hinaus würden elektrifizierte Unternehmensflotten die Zahl der gebrauchten Elektrofahrzeuge auf dem Gebrauchtwagenmarkt erhöhen und damit Haushalten mit geringerem Einkommen den Zugang zur Elektromobilität erleichtern.

Trotz dieser Maßnahmen werden Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor noch jahrzehntelang auf den Straßen unterwegs sein. Bis 2050 werden voraussichtlich rund 73 Millionen Verbrennerfahrzeuge weiterhin im Verkehr bleiben.

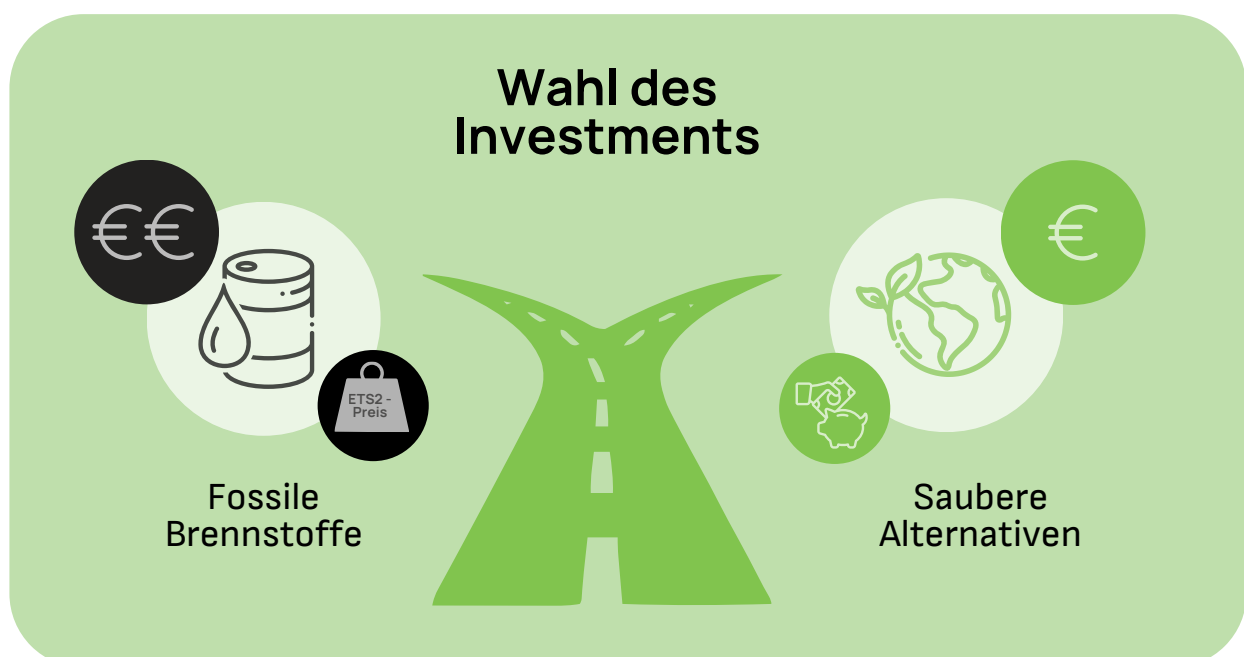
Daher sind E-Nachrüstungen und Verschrottungsprogramme unverzichtbare Instrumente, denn sie bieten eine kostengünstige und schnelle Emissionsreduzierung für Haushalte mit geringem Einkommen, insbesondere in Osteuropa. Maßnahmen zur Verringerung des Restwerts von Fahrzeugen mit Verbrennungsmotor – wie emissionsfreie Zonen, Staugebühren, höhere Parkgebühren, Exportbeschränkungen und Verkaufsverbote für Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor – können diesen Übergang weiter unterstützen. Allerdings müssen sich die politischen Entscheidungsträger:innen der Risiken für die soziale Inklusion bewusst sein und diesen proaktiv begegnen.

Gleichzeitig muss die Elektrifizierung des Verkehrs durch einen umfassenden Ausbau der Infrastruktur, einschließlich Ladestationen und Netzausbau, unterstützt werden. Um die Elektrifizierung zu ergänzen, sollten daher Energieeffizienzziele für Elektrofahrzeuge (EVs) eingeführt werden. Zwar verursachen EVs keine direkten Emissionen, sie verbrauchen jedoch viel Strom, und derzeit gibt es noch keine Vorgaben zur Energieeffizienz dieser Fahrzeuge. Die Einführung von Energieeffizienzstandards sowie einer nachfrageorientierten, flexiblen Preisgestaltung für das Laden von Elektrofahrzeugen wird den Druck auf das Stromnetz verringern, die Energiekosten senken und eine reibungslosere Dekarbonisierung ermöglichen.

Ebenso entscheidend sind Maßnahmen auf der Nachfrageseite, um den Straßenverkehr insgesamt zu begrenzen. Dazu zählen ein Stopp des Neubaus von Straßen, die Förderung der Verlagerung auf emissionsfreie öffentliche Verkehrsmittel, die Stärkung aktiver Mobilität (Zufußgehen, Radfahren) und der Ausbau des Schienenverkehrs für längere Strecken sowie eine höhere Fahrzeugauslastung (z. B. durch Fahrgemeinschaften). Wenn nur 5 % der Autofahrten in der gesamten EU auf öffentliche Verkehrsmittel verlagert würden, könnte der Ölbedarf um 7,9 Millionen Tonnen gesenkt werden – das entspricht einer Reduktion von 25 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>. Laut dem ESABCC (European Scientific Advisory Board on Climate Change) mangelte es früheren Initiativen zur Förderung des öffentlichen Nahverkehrs auf Ebene der Mitgliedstaaten häufig an Ambition und konsequenter Umsetzung. Um echte Fortschritte zu erzielen, sollten die Mitgliedstaaten strategischen Infrastrukturinvestitionen wie der Modernisierung von Schienen- und öffentlichen Verkehrsnetzen Vorrang einräumen. Stadtplanung kann die Lebensqualität in Städten verbessern, die Abhängigkeit vom Auto verringern und Raum für Fußgänger:innen, Radfahrer:innen und Grünflächen schaffen.

Die Förderung gemeinschaftlicher Mobilitätsangebote, On-Demand-Dienste sowie fairer Preise oder kostenloser Fahrkarten für einkommensschwache Bevölkerungsgruppen ist entscheidend für einen gerechten Übergang, von dem alle Bürger:innen

## Abbildung 9. Das ETS2-Preis-Signal macht saubere Alternativen wirtschaftlich attraktiver



profitieren. Luxemburg bietet ein gelungenes Beispiel: Im Jahr 2020 entschied das Land, alle öffentlichen Verkehrsmittel kostenlos anzubieten. Diese Maßnahme führte zu einer Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen im Straßenverkehr um rund 8,3 %, während die Autonutzung um rund 6,8 % zurückging und die Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel um etwa 38 % zunahm. Mit der Abschaffung von Fahrpreisen hat Luxemburg nicht nur den Kraftstoffverbrauch und die verkehrsbedingten Emissionen gesenkt, sondern auch den gerechten Zugang zu Mobilität verbessert und zu einer höheren Lebensqualität durch weniger Staus und Luftverschmutzung beigetragen.

Um die Verkehrsarmut wirksam zu bekämpfen, muss sowohl die Erschwinglichkeit von Elektrofahrzeugen verbessert als auch der Zugang zu nachhaltiger Mobilität sichergestellt werden. Soziale Leasingprogramme können den Zugang zu Elektrofahrzeugen erleichtern, indem sie hohe Anschaffungskosten abfedern. Darüber hinaus sollten neue, gezielte Finanzinstrumente geprüft werden, um einkommensschwache Haushalte und kleine und mittlere Unternehmen (KMU) beim Umstieg auf umweltfreundlichere Mobilitätslösungen zu unterstützen. Diese Fördermaßnahmen sollten standortbezogen und bedarfsorientiert ausgestaltet sein – einige Programme richteten sich beispielsweise gezielt an einkommensschwache Haushalte in ländlichen Gebieten.

Ein gerechter Übergang hängt zudem von einer besseren Stadt- und Regionalplanung ab. Eine Verlagerung des Fokus von Mobilität hin zur Zugänglichkeit – durch die Förderung kürzerer Wege und einer geringeren Abhängigkeit vom Auto – kann sowohl klimatische als auch soziale Vorteile mit sich bringen. Der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs, der Radinfrastruktur und gemeinschaftlicher Mobilitätsangebote, insbesondere in ländlichen oder städtischen Gebieten mit unzureichender Anbindung und Verfügbarkeit, trägt zur Verbesserung der Lebensqualität bei und stellt sicher, dass bei der Umstellung auf umweltfreundlichere Verkehrsmittel niemand zurückgelassen wird.

Es ist von zentraler Bedeutung, Maßnahmen zu ergreifen, die eine Verzerrung des ETS<sub>2</sub>-Preissignals verhindern. Im Straßenverkehrssektor sorgt ETS<sub>2</sub> auch für einen Ausgleichseffekt, da Elektrofahrzeuge bereits über den Strompreis dem ETS<sub>1</sub> unterliegen, während Fahrzeuge mit Verbrennungsmotor erst jetzt im Rahmen von ETS<sub>2</sub> mit einem CO<sub>2</sub>-Preis belegt werden.

Das Ziel muss darin bestehen, klimafreundliche Alternativen günstiger zu machen als umweltschädliche Optionen. Derzeit jedoch wirken Subventionen für fossile Brennstoffe und ungünstig ausgestaltete Energiepreise weiterhin in die entgegengesetzte Richtung.

Im Jahr 2023 beliefen sich die EU-Subventionen für fossile Brennstoffe auf 111 Milliarden Euro. Mehr als 60 % dieser Subventionen entfielen auf Deutschland, Polen und Frankreich, die größten Emittenten im Gebäudebereich und im Straßenverkehr. Maßnahmen in diesen Ländern sind daher entscheidend, um den ETS2-Preis zu stabilisieren. Fast die Hälfte dieser Subventionen hat kein geplantes Enddatum und viele Maßnahmen, die im Zuge der Energiepreiskrise 2022 – ausgelöst durch den russischen Einmarsch in der Ukraine – eingeführt wurden, bleiben trotz sinkender Preise für fossile Brennstoffe bestehen.

Ebenso problematisch ist das Ungleichgewicht bei der Besteuerung von Energie: In den meisten Mitgliedstaaten zahlen Haushalte mehr als doppelt so viel für Strom wie für fossiles Gas. Diese Verzerrung ist größtenteils darauf zurückzuführen, dass Abgaben zur Finanzierung der Energiewende auf die Stromrechnungen umgelegt werden, während die Produktion von fossilem Gas nur gering besteuert wird. Die Strompreise werden auch durch die anhaltende Abhängigkeit Europas von fossilen Brennstoffen in die Höhe getrieben, wodurch die Verbraucher:innen den Schwankungen der globalen Brennstoffmärkte ausgesetzt sind. In Belgien ist Strom pro Energieeinheit fast sechsmal so teuer wie Gas; in Ländern wie Deutschland oder Dänemark liegen die Steuern und Abgaben auf Strom um mehr als 0,14 €/kWh über denen auf Gas. Solche Preisstrukturen hemmen den Umstieg auf elektrische Systeme und untergraben die Dekarbonisierungsbemühungen. Sobald erneuerbare Energiesysteme in Kombination mit Speichermöglichkeiten und Maßnahmen zur Nachfragesteuerung ausreichend ausgebaut sind, werden die Strompreise voraussichtlich sinken, wodurch die Elektrifizierung sowohl sauber als auch erschwinglich wird.

Die Mitgliedstaaten können das Preissignal des ETS2 stärken und es weniger regressiv gestalten, indem sie schädliche Subventionen abschaffen, unerwartete Gewinne aus fossilen Brennstoffen besteuern, progressive Abgaben auf emissionsintensive Sektoren erheben und faire Beiträge der wohlhabenden Gruppen sicherstellen. Die Einnahmen sollten dem Schutz gefährdeter Haushalte und der Beschleunigung von Investitionen in saubere Energie zugutekommen.

A man in a light-colored shirt and dark trousers stands on a rocky outcrop, looking towards the left. The background is a light blue sky. A large, stylized, semi-transparent purple 'X' graphic is overlaid on the image, with its arms extending from the top left and bottom right towards the center. The text '4 ETS2 und Klimaneutralität bis 2050' is written in white, bold, sans-serif font, positioned in the lower half of the image, partially overlapping the man and the rocks.

# 4 ETS2 und Klimaneutralität bis 2050

## ETS2 und das Klimaziel für 2040

Ohne ETS2 wird die EU ihre Klimaziele für 2040 und 2050 nicht erreichen. Gemäß dem EU-Klimagesetz muss die Union bis 2050 rechtlich Klimaneutralität erreichen. Bis 2030 gilt ein Zwischenziel, wonach die Treibhausgasemissionen gegenüber dem Stand von 1990 um 55 % gesenkt werden sollen. Zum Zeitpunkt der Erstellung dieser Publikation läuft der politische Prozess zur Festlegung eines Zwischen-Klimaziels für 2040. Im Juli 2025 veröffentlichte die Europäische Kommission ihren Vorschlag für eine Emissionsreduktion von 90 % bis 2040 gegenüber dem Niveau von 1990, jedoch mit einer besorgniserregend langen Liste von „Flexibilitäten“, die den Mitgliedstaaten erlauben könnten, sich ihrer Verantwortung im Kampf gegen den Klimawandel zu entziehen.

Jede Schwächung des ETS2 muss durch eine Erhöhung der Gesamtemissionsreduktionen in den Sektoren ETS1 oder Nicht-ETS kompensiert werden, damit das EU-Klimaziel für 2040 eingehalten werden kann. Dies betrifft vor allem den Industrie- und Agrarsektor, wo zusätzliche Emissionsreduktionen mit einer Reihe politischer und gesellschaftlicher Herausforderungen verbunden sind.

Es ist wichtig zu bekräftigen, dass das ETS2 zwar als wesentlich für die Erreichung der Klimaziele der EU angesehen wird, aber nur als zentraler Bestandteil eines Policy-Mixes funktionieren kann. Die Lastenteilungsverordnung (ESR) legt für den Zeitraum 2021 bis 2030 nationale Minderungsziele für jeden Mitgliedstaat fest, basierend auf Solidarität und Fairness, wobei wohlhabendere Nationen mit einem höheren historischen Emissionsniveau einen größeren Anteil zu den CO<sub>2</sub>-Reduktionen beitragen müssen. Die ESR sollte über 2030 hinaus verlängert werden, um den Mitgliedstaaten weiterhin Anreize zu bieten, ergänzende Klimamaßnahmen auf lokaler und nationaler Ebene zu entwickeln und umzusetzen – damit sie ihren spezifischen Bedürfnissen gerecht werden und die durch den ETS-Rahmen unterstützten Ambitionen gezielt vorantreiben.

## Fortschritte bei der Umsetzung

Im Juni 2025 leitete die Europäische Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen 25 Mitgliedstaaten (mit Ausnahme Österreichs) ein, weil sie die aktualisierte ETS-Richtlinie nicht innerhalb der vereinbarten Frist, dem 30. Juni 2024, in nationales Recht umgesetzt hatten. Seitdem wurden erhebliche Fortschritte erzielt, da Österreich, die Niederlande, Schweden und Finnland zusätzliche Sektoren in das ETS2 aufgenommen haben. Obwohl gegen mehrere Mitgliedstaaten noch immer ein Vertragsverletzungsverfahren läuft, haben die meisten Mitgliedstaaten das ETS2 vollständig oder zumindest teilweise umgesetzt.

Jede Verzögerung beim Start des ETS2 bedeutet eine Verringerung der für den Klima-Sozialfonds verfügbaren Mittel sowie der Einnahmen, die an die Mitgliedstaaten zur Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen zurückfließen. Eine einjährige Verzögerung des ETS2 würde zu einer Verringerung des KSF von 65 Milliarden EUR auf 58 Milliarden EUR führen. Eine Änderung der ETS2-Komponenten der Richtlinie birgt die Gefahr, dass die Funktionsweise des ETS2 und seine Fähigkeit, einen ausreichenden Beitrag zur Erreichung der Klimaziele Europas zu leisten, untergraben werden.

Im Juni 2025 legten mehrere EU-Mitgliedstaaten ein gemeinsames Non-Paper vor, in dem sie die Europäische Kommission aufforderten, zusätzliche Informationen zu den erwarteten Preisen für ETS2 bereitzustellen und den Marktteilnehmern einen früheren Zugang zum Auktionsprozess zu ermöglichen sowie die Preisfindung zu unterstützen. Diese hilfreichen Vorschläge wurden jedoch von einer besorgniserregenden Forderung an die Europäische Kommission begleitet: die Durchführbarkeit einer Schwächung des ETS2 durch die Hinzufügung weiterer Emissionszertifikate zum Markt über die Marktstabilitätsreserve (MSR2) zu prüfen.

Aufgrund der Natur der MSR kann die Anzahl der Zertifikate auf dem Markt kontrolliert werden, nicht jedoch der daraus resultierende CO<sub>2</sub>-Preis, der nicht nur durch das Angebot, sondern auch durch die Nachfrage nach Zertifikaten bestimmt wird. Ohne Klarheit darüber, wie hoch die erwarteten Preisniveaus in der Realität sein werden, birgt die Hinzufügung zusätzlicher Zertifikate zum Markt die Gefahr einer Überversorgung, was zu einem ineffektiven Preissignal führen würde. Das Non-Paper konzentriert sich ausschließlich auf angebotsseitige Maßnahmen zur Begrenzung des ETS2-Preises, während die Mitgliedstaaten offenbar die Einbeziehung stärkerer ergänzender Maßnahmen ignorieren, die eine nachfrageseitige Lösung darstellen würden, die die Preise begrenzt und gleichzeitig Emissionsreduktionen vorantreibt.

Jede Maßnahme, die die Anzahl der Zertifikate auf dem ETS2-Markt erhöht, muss mit äußerster Vorsicht erfolgen, da jedes zusätzliche Zertifikat eine zusätzliche Tonne an Schadstoffen in den ETS2-Sektoren bedeutet, sowie eine Tonne weniger, die in den ETS1- oder Nicht-ETS-Sektoren emittiert werden kann, wenn die EU ihr Kohlenstoffbudget einhalten will.

Aufgrund der Unsicherheit darüber, wie gut der neue Markt funktionieren wird und in welchem Umfang er zu Emissionsreduktionen in den ETS2-Sektoren beitragen kann, sollte das System zunächst einige Jahre wie vorgesehen betrieben werden, um geeignete Daten zu sammeln, bevor Änderungen am MSR2 vorgenommen werden.

## Zusammenlegung von ETS1 und ETS2

Die ETS-Richtlinie enthält eine Klausel, wonach die Europäische Kommission bis 2031 die Zusammenlegung von ETS1 und ETS2 prüfen muss. Die politischen Entscheidungsträger:innen sollten die Auswirkungen einer solchen Zusammenlegung von ETS1 und ETS2 jedoch vollständig verstehen und eingehend diskutieren, bevor sie umgesetzt wird.

Die Erfahrungen mit dem ETS1 haben gezeigt, dass es Zeit braucht, um ein funktionierendes System aufzubauen. Da das ETS2 erst 2027 in Betrieb genommen wird, sollte eine Zusammenlegung nicht in Betracht gezogen werden, bevor das System etabliert ist und besser verstanden wird.

Theoretisch sollte die Zusammenlegung beider Systeme die Effizienz des Marktes erhöhen, da so die kostengünstigsten Minderungsoptionen zuerst umgesetzt werden können. In der Praxis birgt die Zusammenlegung jedoch mehrere erhebliche Risiken sowie grundlegende Veränderungen in der Funktionsweise beider Systeme. So müssten beispielsweise ein gemeinsamer linearer Reduktionsfaktor, die Preisdämpfungsmechanismen im Rahmen des ETS2 sowie die Unterschiede zwischen MSR1 und MSR2 umfassend analysiert werden.

Grundsätzlich unterscheidet sich die Elastizität der Nachfrage nach Zertifikaten in beiden Systemen, wobei die Akteure im ETS2 eine höhere Zahlungsbereitschaft zeigen, was auch die CO<sub>2</sub>-Kosten für industrielle Akteure erhöhen könnte. Die Vorteile einer Zusammenlegung der Märkte hängen von der Fähigkeit der Akteure ab, den kostengünstigsten Minderungsoptionen den Vorrang zu geben. Wie oben beschrieben, unterscheiden sich die unter ETS1 und ETS2 regulierten Einheiten jedoch erheblich in ihrer Zahlungsfähigkeit und -bereitschaft. Diese Heterogenität könnte dazu führen, dass Sektoren mit hohem Dekarbonisierungspotenzial, wie beispielsweise der Verkehrssektor, sich dafür entscheiden, ihre Emissionen zu kompensieren, anstatt sie zu reduzieren, da sie es sich leisten können. In diesem Fall könnte die Zusammenlegung beider Systeme sogar negative Auswirkungen haben und dringend notwendige Klimaschutzmaßnahmen verzögern. Darüber hinaus würde die Zusammenlegung der Systeme bedeuten, dass die Wirkung ergänzender Maßnahmen in den ETS2-Sektoren auf die Senkung des ETS2-Preises abgeschwächt werden könnte, was angesichts der sozialen Auswirkungen steigender Energiekosten für Haushalte von besonderer Bedeutung ist.

The background of the page is a photograph of a large crowd of people, likely at a protest or demonstration. The image is heavily overlaid with a large, semi-transparent purple 'X' shape that spans the entire page. The text is white and positioned in the lower-left quadrant of the page.

# 5 Klima- Sozialfonds (KSF)

Die Energiearmut ist in der gesamten EU bereits auf einem inakzeptabel hohen Niveau. Die Europäische Kommission schätzt, dass 9,2 % der EU-Bevölkerung ihre Wohnungen nicht ausreichend heizen können, wobei die Zahl aufgrund der Schwierigkeit, genaue Daten zu erheben, vermutlich noch deutlich höher liegt.

Mit steigenden globalen Temperaturen wird auch die Zahl der Menschen, die ihre Wohnungen nicht ausreichend kühlen können, zu einem zunehmend bedrohlichen Problem. Zwar liegen zu diesem Thema weniger Daten vor, doch wächst das Bewusstsein für das Ausmaß der Verkehrsarmut in Europa, von der bis zu 25 Millionen Bürger:innen betroffen sind. Insgesamt sind sowohl Energie- als auch Verkehrsarmut komplexe Probleme, die mit sozialen Risikofaktoren wie niedrigem Einkommen, hohem Alter, Behinderung, gesundheitlichen Einschränkungen und regionalen Benachteiligungen zusammenhängen.

Gleichzeitig bestehen innerhalb der EU erhebliche Ungleichheiten beim CO<sub>2</sub>-Fußabdruck: Die reichsten 10 % der Bevölkerung verursachen etwa viermal so viele Emissionen wie der/die Durchschnittsbürger:in und bis zu 16-mal so viele wie das ärmste Zehntel. Im Straßenverkehr und im Gebäudesektor führen höhere Einkommen in der Regel zu mehr oder größeren beheizten Wohnflächen und zu mehr Autos auf den Straßen. Wohlhabendere Haushalte verursachen nicht nur mehr Emissionen, sondern haben auch die finanziellen Mittel, um höhere CO<sub>2</sub>-Preise abzufedern oder auf sauberere Heizsysteme und Fahrzeuge umzusteigen. Daher ist es unerlässlich, gefährdete Bevölkerungsgruppen zu schützen und gleichzeitig sicherzustellen, dass diejenigen, die am meisten zur Umweltverschmutzung beitragen, ihren gerechten Anteil leisten.

Der im Klima-Sozialfonds verfügbare Betrag reicht nicht aus, um die systemischen Ungleichheiten zu bekämpfen, die der Energie- und Verkehrsarmut zugrunde liegen. Als erster Fonds seiner Art, der speziell auf Energiearmut ausgerichtet ist, stellt er jedoch einen wichtigen Schritt dar, um finanzielle Unterstützung für die sozialen Auswirkungen der Klimapolitik bereitzustellen.

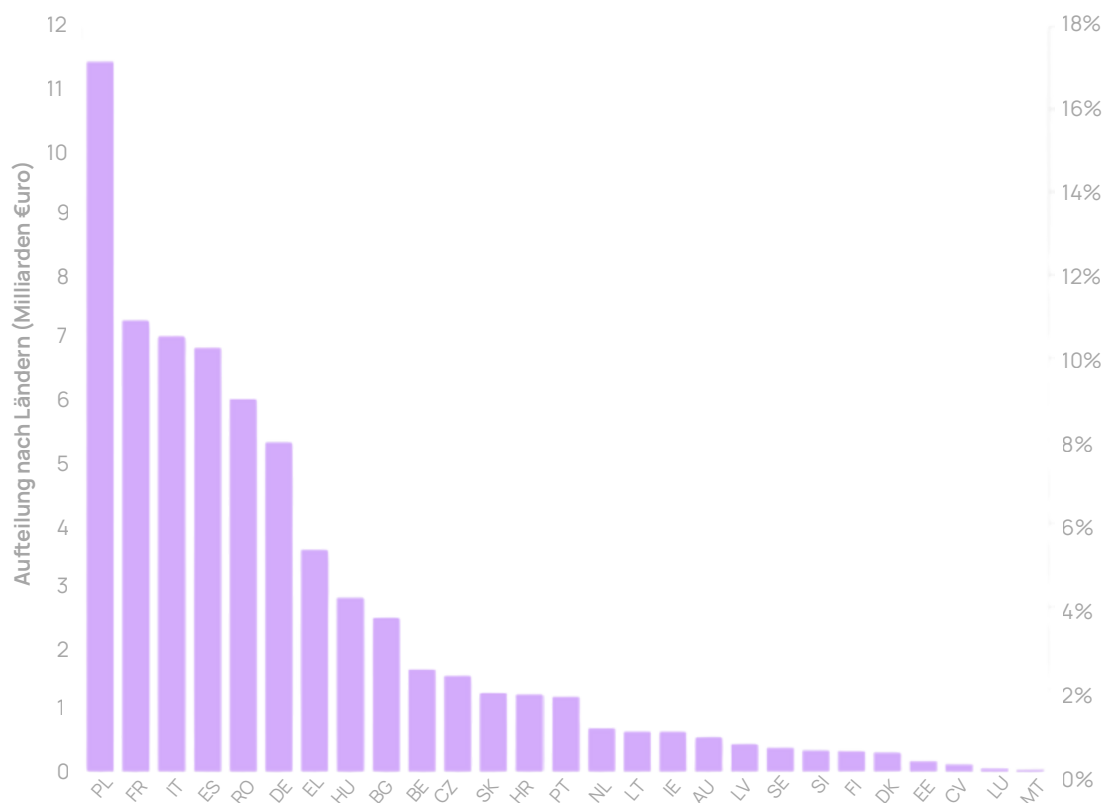
## Finanzierung des Klima-Sozialfonds

Als Reaktion auf die negativen Auswirkungen des ETS2, der zu einem Anstieg der Kraftstoff- und Transportkosten geführt hat, wurde der Klima-Sozialfonds (KSF) eingerichtet. Der KSF ist der erste EU-Fonds, der ausdrücklich mit dem Ziel geschaffen wurde, potenzielle Energie- und Verkehrsarmut abzumildern, die durch die Abkehr von fossilen Brennstoffen entsteht. Von 2026 bis 2032 wird der Fonds gezielte Unterstützungsleistungen in Höhe von 65 Milliarden Euro an alle EU-Mitgliedstaaten verteilen. Da der KSF ab 2026, ein Jahr vor Beginn des ETS2, mit der Verteilung der Mittel beginnt, wird er durch 50 Millionen Zertifikate aus dem ETS1 und 150 Millionen Zertifikate aus dem ETS2 finanziert, bis zu einem Höchstwert von 65 Milliarden Euro. 25 % der Finanzierung für Projekte im Rahmen der Klima-Sozialpläne müssen von den Mitgliedstaaten selbst getragen werden, wodurch sich die verfügbaren KSF-Mittel auf insgesamt 86,7 Milliarden Euro belaufen. Den Mitgliedstaaten steht es frei, die Pläne mit ETS2-Einnahmen mitzufinanzieren und den Kofinanzierungssatz über 25 % hinaus zu erhöhen.

## Zuteilung des KSF

Jeder Mitgliedstaat erhält eine Zuweisung aus dem KSF auf der Grundlage einer Bedarfsbewertung, bei der der Anteil der von Armut bedrohten Bevölkerung in ländlichen Gebieten, die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus Brennstoffen in Haushalten, die Anzahl armutsgefährdeter Haushalte mit Zahlungsrückständen bei Versorgungsrechnungen, die Gesamtbevölkerung und das Bruttonationaleinkommen (BNE) pro Kopf berücksichtigt werden. Auf dieser Grundlage erhalten Polen (17,6 % des KSF-Budgets), Frankreich (11,2 %), Italien (10,8 %), Spanien (10,5 %) und Rumänien (9,3 %) die größten Anteile der Mittel. Der KSF verfügt zudem über einen integrierten Solidaritätsmechanismus: Mitgliedstaaten mit einem höheren Bedarf erhalten im Verhältnis zu dem von ihnen gezahlten ETS2-Preis anteilig mehr Mittel. So ist beispielsweise Bulgarien ein Nettoempfänger des Fonds und erhält im Verhältnis zu seinem Emissionsanteil eine größere Mittelzuweisung.

**Abbildung 10: Einnahmen des KSF (Aufschlüsselung nach Ländern und jeweiliger Anteil)**



Quelle: T&E, WWF und CMW

## Ausgaben des Klima-Sozialfonds

Der KSF kann für grüne Investitionen verwendet werden, um die Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit von Emissionsminderungen zu verbessern. Zu den grünen Investitionen zählen beispielsweise energieeffiziente Renovierungen, die Dekarbonisierung von Heiz- und Kühlsystemen, emissionsfreie Fahrzeuge sowie die Beteiligung an Energiegemeinschaften. Die Mitgliedstaaten können steuerliche Anreize oder finanzielle Unterstützung einführen, um die Anschaffung emissionsfreier Fahrzeuge und Fahrräder zu erleichtern oder die bestehende Infrastruktur zu modernisieren. Die KSF-Verordnung nennt ausdrücklich die Entwicklung eines Marktes für gebrauchte emissionsfreie Fahrzeuge, die Schaffung von Anreizen für die Nutzung erschwinglicher und zugänglicher öffentlicher Verkehrsmittel und die Unterstützung privater und öffentlicher Einrichtungen bei der Bereitstellung nachhaltiger Mobilitätslösungen – etwa Mobilität auf Abruf, gemeinschaftliche Verkehrsdienste und aktive Mobilitätsformen.

Ein begrenzter Anteil von bis zu 37,5 % des Fonds kann für vorübergehende direkte Einkommensunterstützung verwendet werden, da viele Investitionen – wie etwa Gebäudesanierungen oder der Ausbau öffentlicher Verkehrslinien – mehrere Jahre in Anspruch nehmen können. Während dieser Zeit sind schutzbedürftige Haushalte, die auf öffentliche Unterstützung angewiesen sind, dem CO<sub>2</sub>-Preis ausgesetzt, sodass möglicherweise eine finanzielle Entlastung erforderlich ist.

Weitere 2,5 % der Mittel stehen für öffentliche Konsultationen, Kommunikationsmaßnahmen, die Durchführung von Studien oder die Bereitstellung technischer Unterstützung und den Kapazitätsaufbau der Durchführungsstellen zur Verfügung. Diese Kategorie kann Schulungen zur Gewährleistung einer ordnungsgemäßen Verwaltung des Fonds und zur Erreichung seiner Ziele oder die Einrichtung von „One-Stop-Shops“ umfassen. Diese sollen den Bürger:innen helfen, Hindernisse bei der Inanspruchnahme staatlicher Programme im Zusammenhang mit der Renovierung von Wohngebäuden zu überwinden.

## Prozess des Klima-Sozialplans

Die Mitgliedstaaten können auf die KSF-Mittel zugreifen, indem sie nationale Klima-Sozialpläne (KSPs) einreichen. Diese Pläne hätten bis Juni 2025 vorgelegt werden müssen, diese Frist haben bislang nur Schweden und Lettland eingehalten. Die KSPs müssen von der Europäischen Kommission genehmigt werden, nachdem ein obligatorischer Konsultationsprozess mit lokalen und regionalen Behörden, Vertreter:innen der Wirtschafts- und Sozialpartner, der Zivilgesellschaft und Jugendorganisationen sowie anderen Interessengruppen stattgefunden hat. Nach der Einreichung hat die Kommission zwei Monate Zeit, um zusätzliche Informationen einzuholen oder Anmerkungen vorzubringen. Anschließend kann der Mitgliedstaat den Plan bei Bedarf überarbeiten. Die Pläne werden anhand ihrer Relevanz, Wirksamkeit, Effizienz und Kohärenz bewertet. Eine endgültige Entscheidung erfolgt innerhalb von fünf Monaten nach Einreichung.

Eine positive Bewertung führt zu einem Rechtsakt der Kommission, in dem alle Informationen zur Umsetzung des KSP, einschließlich der maximalen Mittelzuweisung und des nationalen Beitrags, festgehalten werden. Die Auszahlung der Mittel ist an die Erreichung der im Plan definierten Meilensteine und Ziele geknüpft. Die Mitgliedstaaten können zweimal jährlich Zahlungen beantragen, wobei die ersten Auszahlungen im Jahr 2026 erfolgen sollen. Sollte ein KSP nicht mehr umsetzbar sein oder erhebliche Anpassungen erfordern, sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, den Plan entsprechend zu überarbeiten. Die Kommission kann einen geänderten Plan ablehnen, nachdem sie dem Mitgliedstaat Gelegenheit gegeben hat, über erzielte Ergebnisse zu berichten und Abweichungen zu begründen.

### Der Klima-Sozialplan (KSP) jedes Mitgliedstaats muss Folgendes enthalten:

- Eine Schätzung der zu erwartenden Auswirkungen der Preiserhöhungen infolge der Einführung des ETS2, insbesondere im Hinblick auf Energie- und Verkehrsarmut.
- Die geschätzte Anzahl und Identifizierung schutzbedürftiger Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsteilnehmer (sowohl im öffentlichen Nahverkehr als auch im Individualverkehr).
- Konkrete Maßnahmen und Investitionen, die geplant sind, um die negativen Auswirkungen der Preiserhöhung auf diese Zielgruppen abzumildern, einschließlich vorübergehender Einkommensunterstützung und langfristiger Maßnahmen zur Dekarbonisierung.
- Meilensteine, Ziele und Indikatoren zur Überwachung der Umsetzung und Fertigstellung bis Mitte 2032.
- Angaben zu den Kosten des Plans sowie eine Erläuterung, wie die Kosteneffizienz sichergestellt wird.
- Darlegung der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der „Nichtverursachung erheblicher Umweltschäden“ („Do No Significant Harm“-Prinzip).
- Informationen über die durchgeführten öffentlichen Konsultationen, die zur Ausarbeitung des Plans beigetragen haben. Dazu gehören öffentliche Konsultationen mit lokalen und regionalen Behörden, Vertretern der Wirtschafts- und Sozialpartner, relevanten Organisationen der Zivilgesellschaft, Jugendorganisationen und anderen Interessengruppen. Der Plan selbst muss eine Zusammenfassung dieser Konsultationen enthalten, die bei der Bewertung durch die Kommission berücksichtigt wird.



# 6 ETS2- Einnahmen

Die EU muss jährliche Investitionslücken von mindestens 137 Milliarden Euro im Gebäudesektor und mindestens 147 Milliarden Euro im inländischen Verkehrssektor schließen, um ihre Klimaziele für 2030 zu erreichen. Die Einnahmen aus dem ETS2 können eine entscheidende Rolle bei der Schließung dieser Lücke spielen.

Es wird erwartet, dass ETS2 erhebliche Einnahmen generieren wird, die zwischen 2027 und 2032 je nach CO<sub>2</sub>-Preis zwischen 342 und 570 Milliarden Euro liegen dürften. Der Erfolg hängt jedoch zum Teil davon ab, wie die Einnahmen verwendet werden, um die Auswirkungen abzufedern – durch Umverteilung an die am stärksten Betroffenen und die Finanzierung sauberer, erschwinglicher Alternativen zu fossilen Brennstoffen.

Die Gesamteinnahmen werden über mehrere Kanäle verteilt. Bis zu 65 Milliarden Euro fließen direkt in den KSF und werden später entsprechend dem BIP, der Bevölkerungszahl und der Energiearmut an die Mitgliedstaaten verteilt. Weitere 21,6 Milliarden Euro werden den Mitgliedstaaten zugewiesen, die sie für die Kofinanzierung des KSF verwenden können, da sie mindestens 25 % ihrer KSF-Projekte kofinanzieren müssen.

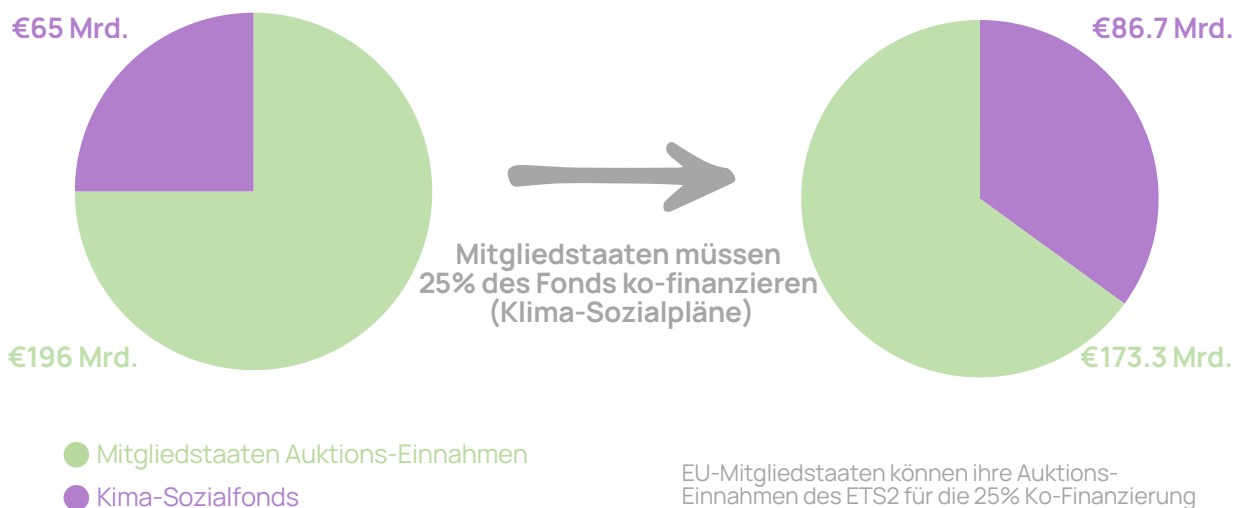
5 Artikel 4 Absätze 2 und 3 der Verordnung (EU) 2018/842

Der größte Teil – je nach CO<sub>2</sub>-Preis auf 209 bis 448 Milliarden Euro geschätzt – wird an die Mitgliedstaaten für „klima- und energiebezogene Aktivitäten“ zurückgegeben. Für diese Mittel gelten weniger strenge Vorgaben, sodass die Regierungen bei deren Verwendung mehr Ermessensspielraum haben.

Der verbleibende Rest der ETS2-Einnahmen aus der Zertifikatsversteigerung wird auf Grundlage der Referenzemissionen aus dem Zeitraum 2016 bis 2018 an die Mitgliedstaaten zurückgegeben.<sup>5</sup> Deutschland erhält mit 23,7 % den mit Abstand größten Anteil der Zertifikate, die die Mitgliedstaaten versteigern können, gefolgt von Frankreich (15,6 %) und Italien (13,2 %) – den einzigen anderen Ländern mit einem Anteil von über 10 %. 17 Mitgliedstaaten erhalten weniger als 2 % der Versteigerungsmengen und -einnahmen.

Ab 2027 werden die Mitgliedstaaten Einnahmen aus dem ETS2 durch die Versteigerung von Zertifikaten erhalten, während der KSF bereits 2026 in Kraft tritt. Die Finanzierung aus dem ETS2 hängt jedoch vom ordnungsgemäßen Funktionieren des Systems ab. Kraftstofflieferanten sind erst dann zum Kauf und zur Abgabe von Zertifikaten verpflichtet, wenn die Mitgliedstaaten die Richtlinie in nationales Recht umgesetzt haben.

## Abbildung 11. Verteilung der ETS2-Auktions-Einnahmen



Quelle: T&E, WWF and CMW

Ohne diese Umsetzung fehlt die Rechtsgrundlage für die Anforderungen an Genehmigungen, Überwachung oder Einhaltung – mit der Folge, dass Kraftstofflieferanten in dem betreffenden Land nicht am ETS2 teilnehmen und der Mitgliedstaat keine Einnahmen aus dem ETS2 erhält. In der Praxis kann die Kommission Vertragsverletzungsverfahren vor dem Europäischen Gerichtshof gegen Mitgliedstaaten einleiten, die ihrer Umsetzungspflicht nicht nachkommen, was erhebliche Geldstrafen zur Folge haben kann. Der Zeitpunkt der ETS2-Auszahlungen hängt somit unmittelbar von der nationalen Umsetzung und Durchsetzung ab. Dadurch wird sichergestellt, dass nur diejenigen Länder von den Einnahmen profitieren, die das ETS2 umsetzen und wirksam betreiben.

Infolge der jüngsten ETS-Revision müssen die Mitgliedstaaten nach Abzug ihres KSF-Beitrags 100 % der ihnen zugewiesenen ETS2-Einnahmen für „klima- und energiebezogene Aktivitäten“ gemäß Artikel 10 Absatz 3 der ETS-Richtlinie verwenden. Dabei ist den sozialen Aspekten Vorrang einzuräumen (Artikel 30d Absatz 6).

Zu den förderfähigen Maßnahmen zählen insbesondere:

- Dekarbonisierung von Gebäuden: Verringerung der Emissionen und des Energiebedarfs für Heizung und Kühlung, einschließlich der Integration erneuerbarer Energien und damit verbundener Maßnahmen sowie finanzieller Unterstützung für einkommensschwache Haushalte in Gebäuden mit besonders schlechter Energiebilanz.
- Beschleunigung der emissionsfreien Mobilität: Förderung der Verbreitung von Elektrofahrzeugen (EVs) sowie finanzielle Unterstützung für den Ausbau der Ladeinfrastruktur.
- Förderung des öffentlichen Verkehrs: Maßnahmen zur Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr und zur Verbesserung der Multimodalität, mit finanzieller Unterstützung zur Berücksichtigung sozialer Aspekte für Verkehrsteilnehmende mit niedrigem und mittlerem Einkommen.
- Finanzierung ihrer KSP: Unterstützung der in der nationalen KSP dargelegten Maßnahmen.
- Vermeidung von Doppelzahlungen: Finanzielle Entschädigung für Endverbraucher:innen von Kraftstoffen in Fällen, in denen eine Doppelzahlung von Emissionen nicht vermieden werden kann.

Zwar steht es den Mitgliedstaaten frei zu entscheiden, was als Klimaschutzmaßnahme gilt, doch haben frühere Untersuchungen ergeben, dass ein erheblicher Teil der ETS-Einnahmen in der Vergangenheit für nicht zusätzliche Ausgaben verwendet wurde, also zur Verbuchung bereits bestehender Ausgaben oder sogar zur Finanzierung von Investitionen in fossile Brennstoffe. Nach Angaben des WWF wurden zwischen 2013 und 2021 nur 71,9 % der 88,5 Milliarden Euro an ETS-Einnahmen tatsächlich für Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben – eine Zahl, die irreführend ist. Denn detaillierte Analysen deuten darauf hin, dass mindestens 12,4 Milliarden Euro dieser sogenannten Klimaschutzausgaben für Maßnahmen verwendet wurden, die entweder wirkungslos oder sogar kontraproduktiv für den Klimaschutz waren.

Berücksichtigt man dies, sinkt der Anteil der ETS-Einnahmen, der für effektive Klimaschutzmaßnahmen ausgegeben wurde, auf lediglich 57,8 %. Polen verzeichnet mit über 6,5 Milliarden Euro den höchsten Anteil an ETS-Einnahmen, die nicht für Klimaschutz verwendet wurden, dicht gefolgt von Italien. Darüber hinaus sind die Berichte der Mitgliedstaaten voller Unstimmigkeiten, undurchsichtiger Klassifizierungen und in vielen Fällen mangelnder Transparenz. Länder wie Österreich und die Niederlande meldeten in einigen Jahren keine Klimaausgaben und verwiesen dabei auf nationale Haushaltsvorschriften, die eine Zweckbindung verhindern. Andere Länder, wie Frankreich, haben ETS-Einnahmen ohne nähere Begründung und unter der Bezeichnung „Klimaschutzmaßnahmen“ in ihren Gesamthaushalt überführt. Solche Fehlzusweisungen untergraben die Klimaziele der EU und bergen das Risiko, dass kohlenstoffintensive Energiesysteme weiter bestehen bleiben.

Mit der Einführung von ETS2 erhalten die Bürger:innen im Gegensatz zur Industrie keine kostenlosen Zertifikate, was bedeutet, dass die gesamten Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf sie abgewälzt werden. Wenn die Mitgliedstaaten ihre ETS-Einnahmen weiterhin in kohlenstoffintensive Energiesysteme investieren, laufen sie Gefahr, dass die Abhängigkeit von umweltschädlichen und zunehmend teureren Energiequellen zementiert wird. Dies verzögert nicht nur den Übergang zu sauberen Alternativen, sondern belastet die Bevölkerung auch finanziell unverhältnismäßig stark, wenn die CO<sub>2</sub>-Preise steigen – insbesondere in Mitgliedstaaten mit niedrigerem Einkommen. Ohne eine durchsetzbare Zweckbindung und klarere Regeln für förderfähige Klimaschutzausgaben bleibt das transformative Potenzial der ETS-Einnahmen gefährdet.

# Investitionen in sauberere Alternativen + Einkommensunterstützung

Strukturelle Maßnahmen, die auf langfristige Veränderungen abzielen, müssen mit vorübergehenden Entlastungen und Schutzmaßnahmen für schutzbedürftige Verbraucher:innen einhergehen. Eine Kombination aus direkten Transferleistungen und gezielten Investitionen kann die Ungleichheit im Energie- und Verkehrsbereich verringern. Einkommensunterstützung muss dabei jedoch im Rahmen einer angemessenen Ressourceneffizienz gezielt eingesetzt und von transformativen Investitionen begleitet werden, um die Ursache der Energiearmut zu bekämpfen: die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen.

Gezielte Direktzahlungen bieten sofortige Entlastung von den Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, indem sie die Kaufkraft der Haushalte schützen, und können dazu beitragen, die öffentliche Unterstützung für den Übergang aufrechtzuerhalten. Wenn sie sichtbar und regelmäßig erfolgen, stärken sie das Vertrauen der Öffentlichkeit, dass die Einnahmen an die Bürger:innen zurückfließen und nicht in den allgemeinen Haushalt fließen. Wichtig ist, dass diese Zahlungen nicht an die Nutzung fossiler Brennstoffe gekoppelt sind und somit das Signal der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht schwächen.

Es gibt keinen einheitlichen Ansatz; die Mitgliedstaaten haben die Flexibilität, Zahlungssysteme zu entwickeln, die ihrem nationalen Kontext entsprechen. Einige entscheiden sich möglicherweise für eine einkommensabhängige Zielausrichtung, während andere geografische oder demografische Kriterien heranziehen oder universelle Zahlungen mit einer progressiven Besteuerung kombinieren. Entscheidend ist, dass die Unterstützung sichtbar, fair und administrativ umsetzbar gestaltet ist und jene erreicht, die sie am dringendsten benötigen. Gut konzipierte, sozial ausgerichtete Direktzahlungen sind kein Ersatz für strukturelle Investitionen, sondern bilden eine notwendige Säule eines gerechten Übergangs.

Diese Obergrenze schränkt jedoch seine Wirkung ein, insbesondere, wenn die CO<sub>2</sub>-Preise unerwartet stark steigen. Daher werden die ETS2-Einnahmen außerhalb des KSF, die direkt an die Mitgliedstaaten verteilt werden, zu einer wichtigen Finanzierungsquelle. Die ETS-Richtlinie sieht bereits vor, dass diese Mittel vorrangig für soziale Aspekte im Rahmen des Emissionshandels eingesetzt werden, einschließlich konkreter Vorgaben zur finanziellen Unterstützung von Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen.

## Sozialer Nutzen für das Klima

Angesichts einer jährlichen Investitionslücke von 240 Milliarden Euro für die Dekarbonisierung von Gebäuden und Verkehr bieten die ETS2-Einnahmen eine entscheidende Gelegenheit, dieses Defizit zu schließen und gleichzeitig echte Verbesserungen im Alltag der Menschen zu bewirken: wärmere Wohnungen, sauberere Luft und niedrigere Energiekosten.

Bei strategischem Einsatz können diese Mittel nicht nur die Belastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung abfedern, sondern auch langfristigen sozialen und wirtschaftlichen Fortschritt anstoßen. Heute sind viele Haushalte von Energiearmut betroffen: Im Jahr 2024 können 9% der EU-Haushalte ihre Wohnungen nicht ausreichend heizen; in Griechenland, Bulgarien, Litauen, Spanien und Portugal liegt dieser Anteil sogar bei über 15 %. Die Bekämpfung der Energie- und Verkehrsarmut, insbesondere unter benachteiligten Gruppen, macht den Übergang nicht nur klimafreundlich, sondern auch sozial gerecht.

Investitionen in Energieeffizienz, öffentlichen Verkehr und erneuerbare Energien bringen zudem erhebliche gesundheitliche Vorteile, da sie Luftverschmutzung reduzieren, die in der EU weiterhin jedes Jahr Hunderttausende vorzeitige Todesfälle verursacht. Gleichzeitig stärken sie die Energiesicherheit Europas, indem sie die Abhängigkeit von importierten fossilen Brennstoffen verringern, die Bürger:innen vor Preisschocks schützen und die Souveränität Europas stärken. Gezielte Investitionen können die Schaffung lokaler Arbeitsplätze fördern, die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und die regionale Entwicklung stärken. Allein der Bausektor macht mehr als 10 % des EU-BIP aus und wird von KMU dominiert, was bedeutet, dass groß angelegte energetische Sanierungen erhebliche Geschäftsmöglichkeiten eröffnen und Tausende zukunftssichere grüne Arbeitsplätze schaffen können.

In ähnlicher Weise könnte die beschleunigte Einführung von Elektrofahrzeugen im Straßenverkehr die derzeitigen Arbeitsplätze und Produktionsniveaus in der Automobilindustrie in Europa erhalten und gleichzeitig neue Möglichkeiten schaffen. Laut T&E könnten bis 2035 rund 100.000 neue Arbeitsplätze in der Batterieversorgungskette und weitere 120.000 im Bereich der Ladeinfrastruktur entstehen. Studien zeigen, dass die EU bis 2030 mehr als eine Billion Euro an sozioökonomischen Vorteilen erzielen könnte, wenn sie in einen ehrgeizigeren Übergang investiert.



# Politische Empfehlungen

1

Zweckbindung aller ETS2-Einnahmen für gezielte Investitionen zur Emissionsminderung in den Bereichen Gebäude und Straßenverkehr sowie für gezielte Direktzahlungen, bis diese Investitionen umgesetzt sind.

2

Ausbau des Klima-Sozialfonds – Erhöhung des Kofinanzierungssatzes über 25 % hinaus, Verlängerung des Fonds über 2032 hinaus und Sicherstellung, dass der Fonds proportional zum ETS2-Preis wächst, ohne feste Obergrenze.

3

Umsetzung wirksamer ergänzender Maßnahmen zur Stabilisierung des ETS2-Preises.

4

Gewährleistung von Transparenz bei der Berichterstattung über die Verwendung der ETS2-Einnahmen für Klima- und Sozialinvestitionen.

5

Abschaffung aller Subventionen für fossile Brennstoffe und Sicherstellung einer günstigen Besteuerung von Strom zur Stärkung des CO<sub>2</sub>-Preissignals.

6

Beendigung der kostenlosen Zertifikate im ETS1 – wenn die Bürger:innen für ihre Emissionen zahlen müssen, sollten auch Unternehmen dazu verpflichtet sein.





# LIFE Effect



CARBON MARKET WATCH



GERMANWATCH