

KlimaSozial kompakt

Das europäische Emissionshandelssystem für Gebäude und Verkehr (EU-ETS2) und die soziale Gestaltung

Übersicht

Die Funktionsweise	2
1. Hintergrund: Was ist der ETS2?	2
2. Was ist die Rolle des CO ₂ -Preises im Instrumentenmix?	2
3. Wie ist die Situation in Deutschland?	3
4. Welche Preise werden im ETS2 erwartet?	3
5. Wie funktioniert die Preisdämpfung über die Marktstabilitätsreserve?	4
6. Welche Rolle spielt Deutschland beim ETS2?	5
Die soziale Gestaltung	6
7. Welche Auswirkung hat der ETS2 auf Haushalte in Deutschland?	6
8. Warum braucht es eine soziale Flankierung des ETS2?	7
9. Wie könnte eine soziale Flankierung des ETS2 aussehen?	7
10. Was ist der europäische Klimasozialfonds?	8
11. Wie können die weiteren Einnahmen aus dem ETS2 verwendet werden?	10
12. Was kann das Frontloading von Einnahmen bringen?	10
Ausblick	11
13. Was ist jetzt wichtig?	11
Literaturverzeichnis	12



Die Funktionsweise

1. Hintergrund: Was ist der ETS2?

Der **zweite europäische Emissionshandel ETS2** ist ein Instrument zur Bepreisung von Emissionen aus den Bereichen **Gebäudewärme und Straßenverkehr**¹, die für etwa 37% der Emissionen in der EU verantwortlich sind.² Er sollte ursprünglich im Jahr 2027 auf europäischer Ebene eingeführt werden, wird aber um ein Jahr verschoben und startet damit im Jahr 2028 (zum Stand der Umsetzung siehe Infobox 1). Der ETS2 sieht vor, dass Kraftstofflieferanten Zertifikate für die durch ihre Kraftstoffe verursachten Emissionen kaufen müssen. Die Emissionszertifikate werden von der EU und den Mitgliedsstaaten versteigert und die Menge dabei so begrenzt, dass die **EU-Klimaziele** in diesem Bereich erreicht werden. Dadurch ergibt sich ein Preis je Tonne emittiertem CO₂.

Infobox 1: Aktueller Stand zur Umsetzung des ETS2

Der ETS2 wurde im Jahr 2021 auf europäischer Ebene beschlossen, ist aber noch nicht von allen Mitgliedsstaaten in nationales Recht umgesetzt.³ Aus Sorge um hohe und volatile Preise und damit verbundene Belastungen von Haushalten entwickelten sich Forderungen nach einer Abschwächung oder Verschiebung des Systems. Diese Sorgen liegen dabei teilweise in der **unterschiedlichen Betroffenheit der Mitgliedsstaaten durch den ETS2** begründet. Zum einen fallen die Wirkung und die relativen Kostensteigerungen des europaweit einheitlichen CO₂-Preises in Ländern mit einem niedrigeren Einkommensniveau höher aus. Zum anderen haben die Mitgliedsstaaten unterschiedliche Startpunkte, da nur ein kleiner Teil der Länder schon einen CO₂-Preis in diesen Bereichen national etabliert hat. Ende Oktober 2025 hat die Europäische Kommission auf Bitten mehrerer Mitgliedsstaaten Vorschläge für eine **Anpassung des Systems** vorgestellt, die insbesondere eine **stärkere Preisdämpfung** vorsehen. Ein konkreter Gesetzesvorschlag wurde Ende November präsentiert. Anfang November hat zudem der EU-Umweltrat beschlossen, den **Start des ETS2 um ein Jahr auf 2028 zu verschieben**, was Mitte Dezember auch im Trilog bestätigt wurde. Über die Anpassungen des Systems zur Preisdämpfung sowie weitere Ausgestaltungen wird aktuell verhandelt. Einige Mitgliedsstaaten fordern noch immer eine Verschiebung um weitere zwei Jahre auf 2030, ein entsprechender Antrag scheiterte im November nur knapp im EU-Parlament.

2. Was ist die Rolle des CO₂-Preises im Instrumentenmix?

Der CO₂-Preis im ETS2 soll als **marktbasiertes Instrument** eine **Lenkungswirkung** entfalten, indem er die Nutzung fossiler Energieträger verteuert und dadurch emissionsärmere Alternativen attraktiver macht. Grundsätzlich folgt das Instrument damit dem **Verursacherprinzip**: Wer Emissionen verursacht, zahlt auch für die Umweltbelastung. Zudem ist das Instrument **kosteneffizient**, da Emissionen dort verringert werden, wo die Vermeidung am günstigsten ist. Erfahrungen mit diversen Systemen zeigen, dass die CO₂-Bepreisung effektiv zu Emissionsminderungen beitragen kann.⁴

¹ Sowie Feuerungsanlagen, die nicht dem europäischen Emissionshandel ETS1 unterliegen.

² Öko-Institut (2025).

³ Für einen Überblick zum Stand der Umsetzung des ETS2 in den Mitgliedsstaaten, siehe IETA (2025).

⁴ Döbbling-Hildebrandt et al. (2024).



Dennoch braucht es zur effektiven Emissionsminderung einen **Instrumentenmix, der Preisanreize mit komplementären Maßnahmen wie Förderung und Regulierung kombiniert**.⁵ Daher ist der ETS2 eingebettet in weitere Politikmaßnahmen wie die Flottengrenzwerte für neu zugelassene Kraftfahrzeuge, Effizienzvorgaben in der europäischen Gebäuderichtlinie (EPBD) bzw. im Gebäudeenergiegesetz (GEG) und die Förderung von Heizungstausch und Sanierungsmaßnahmen auf nationaler Ebene. Der ETS2 ist also nicht als alleiniges Instrument zur Emissionsminderung im Bereich Gebäudewärme und Verkehr gedacht, aber ist aufgrund seiner Lenkungswirkung und Sicherstellung der Zielerreichung ein wichtiger Bestandteil der europäischen Klimaarchitektur.

3. Wie ist die Situation in Deutschland?

In Deutschland existiert bereits ein nationales Emissionshandelssystem, das im **Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG)** geregelt ist und ein sehr ähnliches Instrument zum ETS2 darstellt. Im BEHG werden Emissionen aus den Bereichen Gebäudewärme und Straßenverkehr durch ein Handelssystem bepreist. Anders als andere Mitgliedsstaaten hat Deutschland daher Erfahrung in der Umsetzung eines solchen Systems. Die Umsetzung des ETS2 in nationales Recht, die in Deutschland bereits abgeschlossen ist, sieht vor, dass das BEHG mit Start des ETS2 durch das europäische System abgelöst wird.⁶ **Bis zur Einführung des ETS2 bleibt das BEHG also weiter bestehen**, auch bei der nun vorgesehenen Verschiebung auf 2028. Welche Auswirkung der ETS2 auf Haushalte in Deutschland haben wird, hängt davon ab, ob bzw. um wie viel der ETS2-Preis über dem CO₂-Preis im BEHG liegt.

4. Welche Preise werden im ETS2 erwartet?

Wie hoch der Zertifikatspreis im ETS2 ausfallen wird, ist noch **unsicher**, da sich die Preise frei auf dem Markt ergeben und noch keine Erfahrungen mit dem neuen europäischen System bestehen. Grundsätzlich hängt der Preis im ETS2 stark davon ab, wie sich die Emissionen in den kommenden Jahren entwickeln, da dies die **Nachfrage nach Zertifikaten** bestimmt. Je schneller die Emissionen beispielsweise durch den Umstieg auf emissionsarme Heizsysteme und Elektromobilität sowie Sanierungsmaßnahmen gesenkt werden können, desto niedriger werden die Preise im ETS2 ausfallen. Eine entscheidende Auswirkung auf den Preis im ETS2 haben daher auch **komplementäre Politikmaßnahmen wie Flottengrenzwerte im Verkehr oder Förderprogramme im Gebäudesektor**, die diese Emissionsminderungen anreizen.

Projektionen in Modellstudien zeigten eine große Bandbreite an erwarteten ETS2-Preisen auf, teilweise wurde von Preisen bis über 300 Euro pro Tonne CO₂ für 2030 ausgegangen.⁷ So hohe Preise ergeben sich jedoch nur, wenn komplementäre Maßnahmen fehlen und die Emissionsminderung in erster Linie über die CO₂-Bepreisung im ETS2 erfolgt. **Prognosen von Marktanalysten**, die allerdings vor den umfassenden Vorschlägen zur Anpassung und Verschiebung des Systems erstellt wurden, gingen von Preisen zwischen 55 und 90 Euro pro Tonne im Jahr 2027 aus, die bis 2030 auf 100 bis 160 Euro pro Tonne anstiegen. Durch die vorgeschlagene Stärkung der Preisdämpfungsmechanismen werden die Preise aber

⁵ Stechemesser et al. (2024).

⁶ Es gibt einzelne Bereiche, die aktuell vom nationalen BEHG abgedeckt sind, aber nicht in den ETS2 integriert werden, wie Abfallverbrennungsanlagen. Für diese Fälle bleibt das BEHG nach aktueller Rechtslage vorerst auch bei Einführung des ETS2 bestehen.

⁷ Günther et al. (2025).

voraussichtlich niedriger ausfallen. Eine erste Analyse geht unter Berücksichtigung der Anpassungen am System von Preisen in Höhe von 50 Euro anstatt von 90 Euro pro Tonne für 2028 aus.⁸

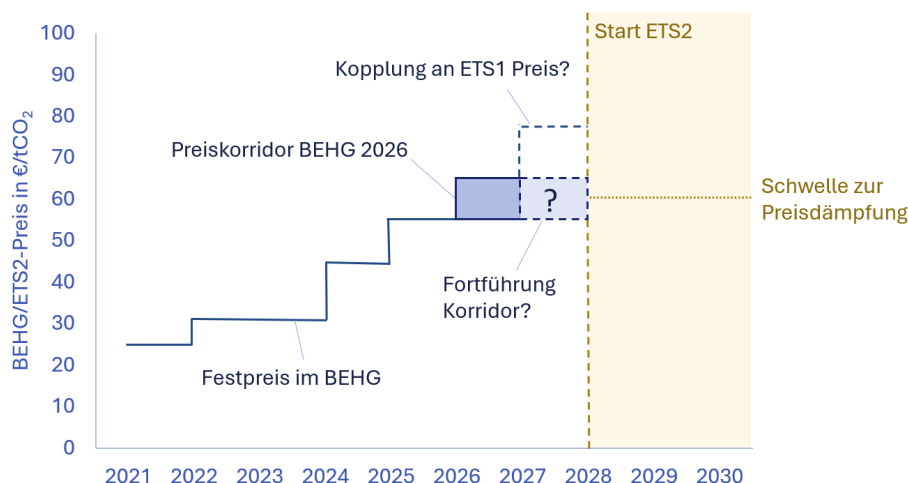


Abbildung 1: Übergang vom nationalen in das europäische Emissionshandelssystem. Eigene Darstellung.

Im **BEHG** gab es bis vor Kurzem nur einen Festpreis, der zuletzt im Jahr 2025 bei 55 Euro pro Tonne lag. Im Jahr 2026 gibt es erstmals einen **Preiskorridor** von 55 bis 65 Euro pro Tonne, zwischen dem sich der Preis frei bilden kann (siehe Abbildung 1). Bei einer Verschiebung des ETS2 ist im BEHG eigentlich eine Kopplung des Preises an den Preis im ersten europäischen Emissionshandel (ETS1) vorgesehen, in dem die Preise aktuell bei etwa 80 Euro pro Tonne liegen. Es gibt einen Vorschlag aus der Koalition, dass der Preiskorridor aus 2026 auch im Jahr 2027 weitergeführt werden soll, dafür müsste allerdings das Gesetz angepasst werden. Eine Einigung auf Regierungsebene gibt es dafür noch nicht. Je nachdem, auf welchen BEHG-Preis sich für 2027 geeinigt wird und wie hoch der Preis im ETS2 ausfällt, kann die **Belastung durch die Einführung des ETS2** für Haushalte in Deutschland also **begrenzt ausfallen oder zunächst sogar sinken**.

5. Wie funktioniert die Preisdämpfung über die Marktstabilitätsreserve?

In der Ausgestaltung des ETS2 sind bereits Mechanismen vorgesehen, die große Preisanstiege dämpfen sollen. Zum einen wird die Versteigerung von einigen Zertifikaten aus dem Zeitraum 2030-32 auf das Jahr 2028 vorgezogen, um die Preise zum Start des Systems zu senken. Zum anderen wird eine **Marktstabilitätsreserve (MSR)** eingerichtet, die 600 Mio. Emissionszertifikate zusätzlich zur festgelegten Obergrenze an Zertifikaten enthält, was etwa 10% der bis 2035 vorgesehenen Emissionen entspricht. Die MSR fungiert dabei wie ein Sicherheitsventil, das zum Einsatz kommt, wenn die Preise zu stark oder zu schnell steigen. Aus der MSR können zusätzliche Zertifikate freigegeben werden, wenn der Preis über einem Niveau von 45 Euro₂₀₂₀ (inflationsbereinigt etwa 60 Euro im Jahr 2028) liegt, der Preis in kurzer Zeit stark ansteigt oder die Zertifikate im Markt knapp werden.⁹ Diese **Mechanismen werden**

⁸ Veyt (2025).

⁹ Für eine genauere Erläuterung der Funktionsweise der MSR und der diskutierten Reformoptionen, siehe EEB und Carbon Market Watch (2025).



durch den aktuellen Reformvorschlag der EU-Kommission verstärkt, sodass noch mehr Zertifikate aus der MSR zur Preisdämpfung freigegeben werden als ursprünglich vorgesehen.¹⁰

Durch die Erhöhung des Angebots an Zertifikaten können die MSR-Mechanismen die **Preise im ETS2 dämpfen**. Da die Freigabe von Zertifikaten aus der MSR begrenzt ist und sich der ETS2-Preis weiterhin frei auf dem Markt bildet, ist die **Größe des Effekts der MSR-Mechanismen unsicher**. Der Effekt der Preisdämpfung wird mit der Reform zwar deutlich gestärkt, eine harte Preisgrenze wird durch sie aber nicht gewährleistet. Grundsätzlich kann in einem Emissionshandelssystem nicht gleichzeitig die Menge an Emissionen und der Preis bestimmt werden. Das eigentliche Ziel des ETS2, nämlich eine Mengensteuerung entsprechend der EU-Klimaziele, wird unterlaufen, wenn zusätzliche Zertifikate aus der MSR zur Preisdämpfung freigegeben und somit mehr Emissionen zugelassen werden. Die MSR-Mechanismen bekämpfen zwar kurzfristig das Symptom der hohen Preise, aber sie verschieben einen Teil der Emissionsminderung nur in die Zukunft. Dies kann zu umso stärkerem Preisdruck in der Zukunft führen, sobald die zusätzlichen Zertifikate aus der MSR aufgebraucht sind oder die Diskrepanz zwischen der tatsächlichen Emissionsentwicklung und der ETS2-Obergrenze zu groß wird.

6. Welche Rolle spielt Deutschland beim ETS2?

Deutschland spielt für das Gelingen des ETS2 eine besonders große Rolle, da es mit etwa 22% den **höchsten Anteil an den Emissionen im Gebäudewärme- und Verkehrsbereich verursacht** (siehe Abbildung 2). Die Emissionsentwicklung in Deutschland hat daher starke Auswirkungen auf den europaweiten Preis im ETS2.

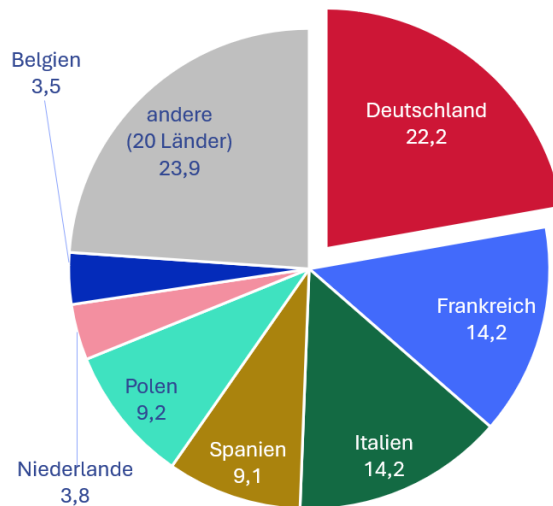


Abbildung 2: Anteil der ETS2-Emissionen der EU-Mitgliedsländer im Jahr 2023 in Prozent. Mitgliedsstaaten mit einem Anteil von unter drei Prozent wurden zusammengefasst. Eigene Darstellung.¹¹

Der ETS2 allein reicht nicht aus, um Deutschlands **Ziele unter der Lastenteilungsverordnung** (Effort Sharing Regulation, ESR) zu erreichen, die insbesondere die Sektoren Gebäudewärme und Verkehr betrifft. In diesen Sektoren fällt die Emissionsminderung in Deutschland bisher gering aus, sodass auch

¹⁰ Konkret ist vorgesehen, dass bei einer Überschreitung der 45 €₂₀₂₀-Preisschwelle eine größere Menge an Zertifikaten freigegeben wird (bis zu 80 Mio. statt 20 Mio. Zertifikate) und die MSR früher und flexibler auf Knappheiten im Markt reagiert. Zudem wird die Laufzeit der MSR über 2031 hinaus verlängert.

¹¹ Eigene Darstellung nach Öko-Institut (2025).



bis 2030 noch eine große Erfüllungslücke besteht. Dies gilt umso mehr nach den Anpassungen am System, die zu niedrigeren Preisen und damit weniger Emissionsminderung über den ETS2 führen werden. Durch die geringe Emissionsminderung in Deutschland erhöht sich jedoch der Druck auf den ETS2-Preis und damit auf die anderen Mitgliedsstaaten. Eine **Stärkung von komplementären Maßnahmen** neben dem ETS2 in Deutschland könnte den **Preisdruck reduzieren**, die Belastung durch den ETS2 in allen Mitgliedsstaaten senken und somit die EU-weite Akzeptanz des Instruments erhöhen. Zudem würde dies Deutschlands Verfehlung der ESR-Ziele verringern, sodass weniger Emissionsberechtigungen von anderen Mitgliedsstaaten zugekauft werden müssten.¹²

Die soziale Gestaltung

7. Welche Auswirkung hat der ETS2 auf Haushalte in Deutschland?

Grundsätzlich wirkt der ETS2, indem er die **Preise insbesondere beim Heizen und Tanken mit fossilen Energieträgern erhöht**. Dies setzt Anreize, auf emissionsarme Alternativen wie Wärmepumpen oder Fernwärme bzw. E-Autos und ÖPNV umzusteigen. Derzeit gibt es schon einen nationalen Preis, der für das Jahr 2026 zwischen 55 und 65 Euro pro Tonne CO₂ liegt. Wenn im ETS2 die Preise niedriger liegen sollten, was bei den Preisdämpfungsmechanismen nicht ausgeschlossen ist, würden die Kraftstoffpreise in Deutschland sinken. Bei einem ETS2-Preis von 40 Euro pro Tonne würden Benzinpreise beispielsweise um rund 6 ct/l und Gaspreise um 0,5 ct/kWh im Vergleich zu einem mittleren BEHG-Preis von 60 Euro sinken, wenn sonst alle Rahmenbedingungen konstant bleiben (siehe Tabelle 1). In einem Beispielfall mit einem durchschnittlichen Diesel-PKW und einer Gasheizung im Einfamilienhaus könnte dies zu Einsparungen von insgesamt knapp 150 Euro pro Jahr führen (siehe Abbildung 3). Bei einem ETS2-Preis von 80 Euro pro Tonne würden Benzinpreise entsprechend um rund 6 ct/l und Gaspreise um 0,5 ct/kWh steigen, was in dem Beispielfall eine jährliche Kostensteigerung von insgesamt knapp 150 Euro pro Jahr bedeuten könnte.

CO ₂ -Preis	40	60	80	120	€/tCO ₂
Benzin	- 5,6	0	+ 5,6	+ 16,8	ct/l
Diesel/Heizöl	- 6,3	0	+ 6,3	+ 19,0	ct/l
Erdgas	- 0,5	0	+ 0,5	+ 1,4	ct/kWh

Tabelle 1: Veränderung der Kraftstoffpreise für ausgewählte ETS2-Preise im Vergleich zum aktuellen mittleren BEHG-Preis von 60 Euro pro Tonne CO₂ (brutto). Eigene Berechnung.¹³

¹² Dies wäre kein Novum: Bereits im Jahr 2022 musste Deutschland Emissionsberechtigungen von anderen Ländern ankaufen, da es die Klimaziele zwischen 2013 und 2020 insbesondere in den Bereichen Gebäude und Verkehr verfehlt hat (BMWE (2022)).

¹³ Eigene Berechnung auf Basis von BAFA (2025) und UBA (2025).

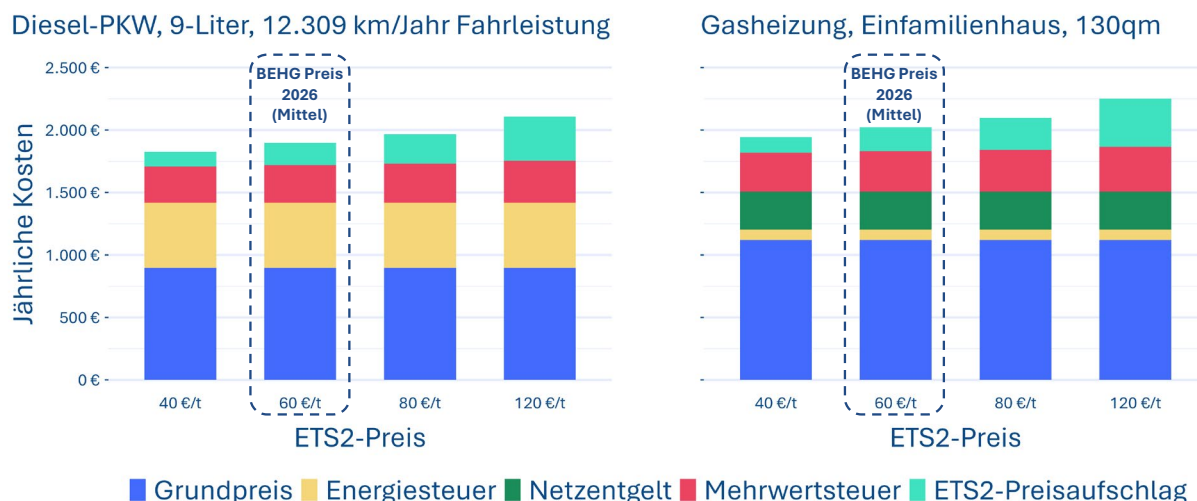


Abbildung 3: Jährliche Kosten und Preisbestandteile für einen Diesel-PKW und eine Gasheizung im Einfamilienhaus. Eigene Darstellung.¹⁴

8. Warum braucht es eine soziale Flankierung des ETS2?

Aus sozialer Sicht besteht bei der Bepreisung von Emissionen im Rahmen des ETS2 das Problem, dass **Haushalte mit geringem Einkommen im Durchschnitt stärker belastet** werden, da sie einen höheren Anteil ihres Einkommens für Heizen und Tanken ausgeben. Zudem haben sie oft nicht die finanziellen Mittel, um ihre Emissionen durch beispielsweise den Umstieg auf Wärmepumpen und E-Autos zu verringern. Hinzu kommt, dass einige Haushalte ihre Emissionen kaum eigenständig senken können, weil sie als Mietende nicht über die Heizung oder den Sanierungszustand ihres Hauses entscheiden oder weil sie in ländlichen Räumen mit begrenzter Anbindung an den ÖPNV wohnen. Ohne zusätzliche Unterstützung dieser Haushalte besteht die Gefahr, dass sie an dem Umstieg auf emissionsarme Technologien nicht teilhaben können, in einem fossilen Lebensstil verharren („**fossiler Lockin**“) und daher dauerhaft von der CO₂-Bepreisung belastet werden.

9. Wie könnte eine soziale Flankierung des ETS2 aussehen?

Grundsätzlich bietet der ETS2 auch Chancen für die Haushalte, da die Bepreisung **Einnahmen für den Staat generiert**. Diese Einnahmen können gezielt für die soziale Flankierung der CO₂-Bepreisung genutzt werden. Die soziale Gestaltung der Ermöglichung und Entlastung besteht dabei aus **vier Säulen** (Abbildung 4). Die erste Säule bildet der **Ausbau der klimaschonenden öffentlichen Infrastruktur und Daseinsvorsorge**, wie der Fernwärme und Ladeinfrastruktur für E-Mobilität. Als zweite Säule braucht es **sozial gestaffelte Förderprogramme** beispielsweise für die Sanierung und E-Autos, um Haushalten mit unterem und mittlerem Einkommen Teilhabe am Umstieg auf klimafreundliche Technologien zu ermöglichen. Als dritte Säule braucht es auch **Regulierung**, um beispielsweise die Aufteilung von CO₂-

¹⁴ Für die Berechnung wurden durchschnittliche Preise und Verbräuche aus dem Jahr 2024 verwendet. Der Grundpreis enthält Beschaffung, Vertrieb und Marge, das Netzentgelt für Gas enthält Entgelte für die Messung, die Energiesteuer für Gas enthält alle zusätzlichen Abgaben, Umlagen und Entgelte. Das CO₂-Kostenaufteilungsgesetz findet hier keine Berücksichtigung. Eigene Berechnung auf Basis von Utopia GmbH (2025), UBA (2025), ADAC (2025), Statistisches Bundesamt (2025), en2x o. J., Bundesnetzagentur o. J.

Kosten zwischen Vermietenden und Mietenden zu regeln und die richtigen Anreize zu setzen. Als viertes sollte bei hohen CO₂-Preisen eine **sozial gestaffelte Kompensation** Belastungsspitzen abfedern, um vulnerable Haushalte nicht zu überfordern. Die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung sollten dabei vordringlich für Investitionen, also für die ersten beiden Säulen, verwendet werden.¹⁵

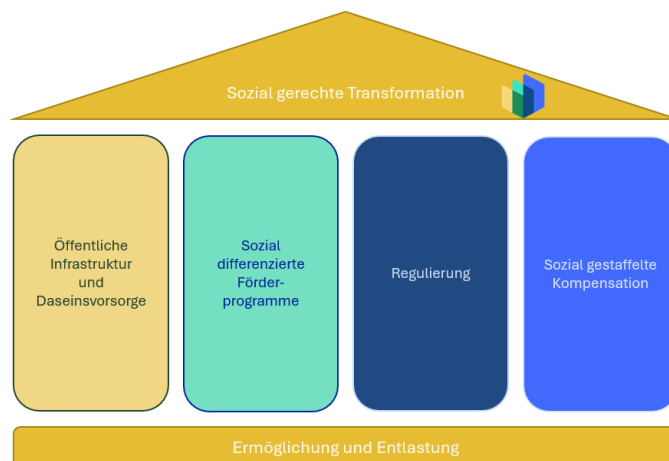


Abbildung 4: Vier Säulen der sozial gerechten Transformation. Eigene Darstellung.

Aufgrund der unterschiedlichen Belastungen und Ausgangslagen ist es wichtig, die betroffenen Gruppen gezielt zu erreichen und **Maßnahmen entsprechend zielgenau auszugestalten**. Haushalte mit geringem Einkommen und ohne großes Vermögen brauchen beispielsweise neben der Förderung auch zinsvergünstigte Kredite für die Sanierung oder Social Leasing-Modelle für E-Autos, um die Investitionen finanzieren zu können.¹⁶ Für urbane einkommensarme Haushalte könnte ein sozial gestaffeltes bundesweites Deutschlandticket gezielt entlastend wirken. Für Mietende ist dagegen eine faire Aufteilung der CO₂- und Sanierungskosten notwendig. Zudem sind Informationsmaßnahmen wie die Einrichtung von One-Stop-Shops hilfreich, um einkommensärmere Haushalte bei Sanierungsmaßnahmen und der Information und Beantragung von Fördermitteln zu unterstützen.¹⁷

10. Was ist der europäische Klimasozialfonds?

Für eine gezielte soziale Flankierung des ETS2 wurde auf europäischer Ebene der **Klimasozialfonds (KSF)** eingerichtet, der Maßnahmen zur Unterstützung von benachteiligten und besonders vom ETS2 betroffenen Haushalte und Kleinunternehmen finanzieren soll.¹⁸ Die Mittel für den KSF werden aus den Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung gespeist. Der Fonds wurde auch als Mechanismus zum innereuropäischen Lastenausgleich konzipiert, da Länder mit einem geringeren Lohnniveau und größerer Energiearmut stärker von dem einheitlichen Preis im ETS2 betroffen sind. Diese Länder erhalten zum Ausgleich einen höheren Anteil der KSF-Mittel, wohlhabendere Länder wie Deutschland dagegen einen geringeren Anteil.

¹⁵ Zukunft KlimaSozial (2025b).

¹⁶ Für Vorschläge für eine soziale Ausgestaltung von Förderprogrammen, siehe Agora Verkehrswende und Zukunft KlimaSozial (2025) (im Bereich Verkehr) und Zukunft KlimaSozial (2025c) (im Bereich Gebäude).

¹⁷ Für Beispiele von klimasozialen Maßnahmen aus dem EU-Ausland im Bereich Gebäude und Verkehr, siehe Zukunft KlimaSozial (2025a).

¹⁸ Für eine Übersicht zum Klimasozialplan, siehe Zukunft KlimaSozial (2024).



Die Mittel im KSF sollen dabei vor allem für investive Maßnahmen ausgegeben werden. Nur ein Anteil von maximal 37,5 % soll für direkte finanzielle Kompensation verwendet werden. Dafür müssen die Mitgliedstaaten einen Klimasozialplan einreichen, was eigentlich bis Mitte 2025 erfolgen sollte. Bisher haben allerdings erst vier Staaten einen solchen Plan bei der EU-Kommission eingereicht, Deutschland ist nicht darunter.¹⁹

Die **Mittel im KSF sind gedeckelt** auf ein Volumen von EU-weit maximal 65 Mrd. Euro.²⁰ Das bedeutet, dass sich das für den sozialen Ausgleich vorgesehene Budget bei steigenden CO₂-Preisen trotz steigender Belastung nicht zwingend erhöht. Stattdessen sinkt der Anteil des KSF an den Gesamteinnahmen, je höher der Preis im ETS2 ist. Für den Zeitraum von 2026 bis 2032 steht Deutschland eine Summe von maximal 5,3 Mrd. Euro im KSF zur Verfügung, die mit einem Eigenanteil von 25% ergänzt werden muss. Im Jahr 2028 stehen beispielsweise inklusive Eigenanteil maximal 1,2 Mrd. Euro im KSF für Deutschland zur Verfügung (siehe Abbildung 5). Das **Finanzvolumen im KSF ist für Deutschland also eher gering**, beispielsweise im Vergleich zum Umfang des Klima- und Transformationsfonds KTF, der für 2026 Mittel in Höhe von ca. 35 Mrd. Euro ausweist.²¹

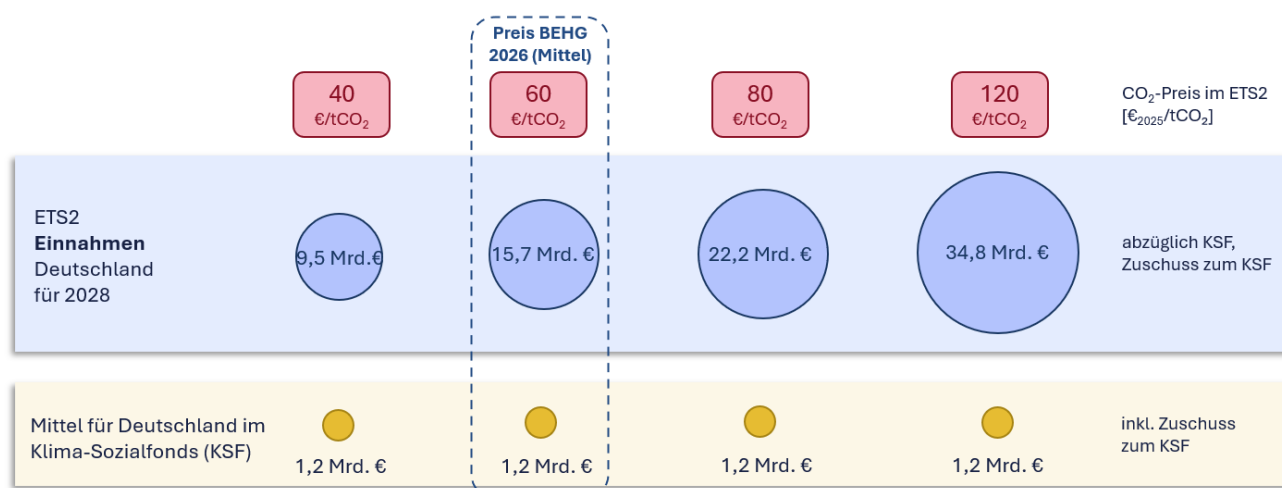


Abbildung 5: ETS2-Einnahmen und Mittel im KSF für Deutschland im Jahr 2028 für ausgewählte CO₂-Preise.²²

¹⁹ Für eine Übersicht der bisher eingereichten Klimasozialpläne, siehe European Commission (2026).

²⁰ Nach Artikel 30d Abs. 4 der EU-Emissionshandelsrichtlinie soll das Volumen des KSF im Fall einer Verschiebung des ETS2 auf 2028 auf maximal 54,6 Mrd. Euro sinken. Dies gilt allerdings nur für den Fall einer Verschiebung aufgrund hoher Energiepreise, die in Artikel 30k der gleichen Richtlinie geregelt ist. Da die Bedingungen nach Artikel 30k nicht formal erfüllt sind, soll das maximale Volumen des KSF nach aktueller Einschätzung unverändert bei 65 Mrd. Euro bleiben. Aufgrund der fehlenden Einnahmen aus dem ETS2 entsteht jedoch im Jahr 2027 eine Finanzierungslücke im KSF, bei der noch unklar ist, wie sie gefüllt werden kann.

²¹ Zukunft KlimaSozial (2025b).

²² Im Jahr 2028 wird die Auktionsmenge um 30% erhöht, um zum Start des ETS2 für eine ausreichende Liquidität zu sorgen. Dies erhöht auch die Einnahmen im Startjahr, die zusätzlichen 30% werden aber in den Jahren 2030-32 von der Auktionsmenge abgezogen. Eigene Berechnungen auf Basis von Europäische Union (2003), Europäische Union (2023) und UBA (2024).



11. Wie können die weiteren Einnahmen aus dem ETS2 verwendet werden?

Der Hauptteil der Einnahmen aus dem ETS2 fließt nicht in den KSF, sondern wird direkt an die Mitgliedstaaten relativ zur Höhe ihrer Emissionen in den Jahren 2016-2018 ausgeschüttet. Für Deutschland belaufen sich diese Einnahmen bei einem ETS2-Preis von beispielsweise 60 Euro pro Tonne CO₂ auf 15,7 Mrd. Euro im Jahr 2028 und sind damit deutlich höher als die im KSF zur Verfügung stehenden Mittel (siehe Abbildung 5). Deshalb ist es wichtig, zusätzlich zum KSF auch die restlichen Einnahmen zur sozialen Flankierung des ETS2 zu nutzen. Dies ist auch in der Emissionshandelsrichtlinie vorgesehen: Die **ETS2-Einnahmen** abseits des KSF sind nicht nur **zweckgebunden für Klimaschutz-Maßnahmen**, sondern sollen vorrangig zur Bewältigung sozialer Aspekte des ETS2 genutzt werden. Aktuell fließen die Einnahmen aus dem BEHG in den **Klima- und Transformationsfonds (KTF)**, der verschiedene Klimaschutzprogramme finanziert. Ein großer Anteil der aus dem KTF verausgabten Mittel kommt bisher allerdings vorrangig Unternehmen zugute, während nur ein geringer Anteil der Mittel einen explizit sozialen Fokus hat.²³

12. Was kann das Frontloading von Einnahmen bringen?

Neben einer Stärkung der Preisdämpfungsmechanismen beinhaltet der ETS2-Reformvorschlag der EU-Kommission das Vorziehen eines Teils der Einnahmen aus der Versteigerung von Zertifikaten im ETS2 (**Revenue Frontloading**).²⁴ So sollen eigentlich erst in späteren Jahren generierte Einnahmen bereits vor Start des Systems zur Verfügung stehen. Die Umsetzung einer entsprechenden Fazilität für das Frontloading wird aktuell mit der europäischen Investitionsbank ausgearbeitet. Die EU-Kommission schlägt vor, dass Einnahmen im Umfang von EU-weit bis zu 6 Mrd. Euro auf die Jahre 2026-2027 vorgezogen werden. Das muss allerdings noch mit den Mitgliedstaaten verhandelt werden.

Grundsätzlich ist das Vorziehen der Einnahmen eine sinnvolle Maßnahme, um die **soziale Gestaltung der Transformation zu ermöglichen**. So können Haushalte frühzeitig bei dem Umstieg auf emissionsarme Wärmeversorgung und Mobilität unterstützt und die Belastungen durch den ETS2 gesenkt werden. Dies ist umso relevanter für Mitgliedsstaaten, die aktuell noch keine CO₂-Bepreisung im Bereich Gebäudewärme und Verkehr umgesetzt haben und somit noch nicht auf entsprechende Einnahmen und Erfahrungen zurückgreifen können. Das Frontloading von Einnahmen könnte zu einer erhöhten Akzeptanz und Sozialverträglichkeit des ETS2 beitragen. Um diese Ziele zu erreichen und frühzeitig Investitionen in größerem Umfang anzustoßen, ist der **anvisierte Betrag von EU-weit 6 Mrd. Euro allerdings zu gering**.²⁵ Das Frontloading in dieser Größenordnung würde damit nur die Lücke schließen, die durch die Verschiebung des ETS2 auf 2028 und damit wegfallende Einnahmen im Klimasozialfonds entsteht.

²³ Für eine Analyse der Mittelverwendung im KTF, siehe Zukunft KlimaSozial (2025b).

²⁴ Entsprechende Vorschläge wurden beispielsweise von EPICO Klimainnovation und Frontier Economics (2025) sowie Transport & Environment (2025) gemacht.

²⁵ Zum Vergleich: Bei einem ETS2-Preis von 60 Euro pro Tonne CO₂ werden allein im Jahr 2028 Einnahmen in Höhe von etwa 59 Mrd. Euro generiert.



Ausblick

13. Was ist jetzt wichtig?

- Um den **ETS2 sozialverträglich umzusetzen**, ist es zentral, dessen **soziale Flankierung zu stärken**. Das Finanzvolumen im Klimasozialfonds reicht nicht aus für die Größe des Problems. Deshalb ist es wichtig, zusätzlich zum Klimasozialfonds auch weitere ETS2-Einnahmen für die soziale Gestaltung zu nutzen. Das Vorziehen der Einnahmen könnte dazu beitragen, Haushalte frühzeitig bei der Emissionsminderung zu unterstützen und den Preis im ETS2 zu senken, sollte aber deutlich größer als aktuell vorgesehen ausfallen.
- Weiterhin ist es wichtig, die **CO₂-Emissionen durch komplementäre Klimaschutzmaßnahmen zu senken**. Insbesondere vor dem Hintergrund der Verschiebung und Abschwächung des ETS2 braucht es umso mehr andere Instrumente, um die Klimaziele zu erreichen. Dazu zählen beispielsweise die Flottengrenzwerte für neu zugelassene Fahrzeuge und die Vorgaben in der EU-Gebäuderichtlinie (EPBD) bzw. im Gebäudeenergiegesetz (GEG). Indem sie die Emissionen und damit die Nachfrage nach Zertifikaten im ETS2 senken, tragen diese Instrumente zu einer effektiven und nachhaltigen Preissenkung bei. In diesem Zusammenhang ist es beispielsweise wichtig, dass beim neuen Gebäudemodernisierungsgesetz (GMG), welches das GEG ablösen soll, klare Vorgaben für den Wechsel zu erneuerbaren Heizsystemen und Effizienzmaßnahmen bestehen bleiben.
- **Deutschlands Rolle beim ETS2 ist entscheidend**, da es mit etwa 22 % den größten Emissionsanteil verursacht. Der Preis im ETS2 wird daher maßgeblich durch die Emissionsentwicklung in Deutschland beeinflusst. Die Umsetzung komplementärer Maßnahmen in Deutschland ist entsprechend zentral, um den Preisdruck im ETS2 zu entschärfen und eine weitere Verschiebung des ETS2 zu verhindern, die noch immer von einigen Mitgliedsstaaten gefordert wird. Ein **ambitioniertes Klimaschutzprogramm**, das bis Mitte März 2026 vorgelegt werden muss, sollte hier ansetzen. Zudem droht Deutschland ohne eine Stärkung von komplementären Maßnahmen eine Verfehlung seiner ESR-Ziele, was mit möglicherweise teuren Zukäufen von Emissionsberechtigungen aus anderen Ländern kompensiert werden müsste.
- Durch die umfassenden Reformen an den Preisdämpfungsmechanismen besteht eine gewisse Wahrscheinlichkeit, dass der Preis im ETS2 zum Start des Systems sogar unter dem bisherigen Preis im nationalen BEHG liegt. Dies wäre nicht nur ein klimapolitischer Rückschritt, sondern bedeutet auch Unsicherheiten für die Einnahmen im Klima- und Transformationsfonds, der für Deutschland deutlich wichtiger ist als der Klimasozialfonds. Die **Einführung eines das europäische System begleitenden, nationalen Mindestpreises**, der über die Zeit ansteigt, könnte diese Unsicherheiten abfangen und die Einnahmen stabilisieren. Somit wäre der Umbau der Wirtschaft und die sozial gerechte Transformation für private Haushalte auch zukünftig abgesichert. Mit einem Mindestpreis würde ein wichtiges Signal für Investitionen gesetzt, sowohl für Unternehmen als auch private Haushalte.



Literaturverzeichnis

- ADAC (2025): Benzinpreis und Dieselpreis: So entstehen die Spritpreise aktuell. Online verfügbar unter <https://www.adac.de/verkehr/tanken-kraftstoff-antrieb/tipps-zum-tanken/7-fragen-zum-benzinpreis/>, zuletzt aktualisiert am 15.10.2025, zuletzt geprüft am 21.10.2025.
- Agora Verkehrswende; Zukunft KlimaSozial (2025): Bezahlbare Elektroautos in die Breite bringen. Optionen für ein industrie-, klima- und sozialpolitisch ausgewogenes Förderprogramm für den Privatwagenmarkt in Deutschland. Online verfügbar unter https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2025/02/Zukunft-Klima-Sozial_Agora-Verkehrswende_Analyse_Bezahlbare-Elektroautos.pdf.
- Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle (BAFA) (2025): Informationsblatt CO₂-Faktoren. Bundesförderung für Energie- und Ressourceneffizienz in der Wirtschaft - Zuschuss. Online verfügbar unter https://www.bafa.de/SharedDocs/Downloads/DE/Energie/eew_infoblatt_co2_faktoren_2025.html.
- Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWE) (2022): Deutschland erwirbt Emissionsberechtigungen für verfehlt Klimaziele zwischen 2013 und 2020. Unterzeichnung von Ankaufverträgen mit Bulgarien, Tschechien und Ungarn (Pressemitteilung). Online verfügbar unter <https://www.bundeswirtschaftsministerium.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2022/10/20221024-deutschland-erwirbt-emissionsberechtigungen-fur-verfehlt-klimaziele-zwischen-2013-bis-2020.html>, zuletzt geprüft am 12.12.2025.
- Bundesnetzagentur (o. J.): Preisbestandteile und Tarife. Online verfügbar unter <https://www.bundesnetzagentur.de/DE/Vportal/Energie/PreiseAbschlaege/Tarife-table.html>, zuletzt geprüft am 21.10.2025.
- Döbbling-Hildebrandt, Niklas; Miersch, Klaas; Khanna, Tarun M.; Bachelet, Marion; Bruns, Stephan B.; Callaghan, Max et al. (2024): Systematic review and meta-analysis of ex-post evaluations on the effectiveness of carbon pricing. In: *Nat Commun* 15 (1), S. 4147. DOI: 10.1038/s41467-024-48512-w.
- EPICO Klimainnovation; Frontier Economics (2025): Strengthening the EU ETS 2 through revenue frontloading. Berlin (Policy Report). Online verfügbar unter <https://epico.org/de/policy-report-strengthening-eu-ets-2-through-revenue-frontloading>, zuletzt geprüft am 12.12.2025.
- Europäische Union (2003): Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates. Online verfügbar unter <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:02003L0087-20240301>.
- Europäische Union (2023): Verordnung 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060. Online verfügbar unter https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:32023R0955#anx_II.
- European Commission (2026): Social Climate Fund national plans. Online verfügbar unter https://employment-social-affairs.ec.europa.eu/policies-and-activities/funding/social-climate-fund/social-climate-fund-national-plans_en?prefLang=de, zuletzt geprüft am 12.01.2026.
- European Environmental Bureau (EEB); Carbon Market Watch (2025): Warum das MSR2 Non-Paper ein Non-Starter sein sollte. Online verfügbar unter https://eeb.org/wp-content/uploads/2025/10/MSR-Explainer_Deutsche-Ubersetzung.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2025.
- Günther, Claudia; Pahle, Michael; Govorukha, Kristina; Osorio, Sebastian; Fotiou, Theofano (2025): Carbon prices on the rise? Shedding light on the emerging second EU Emissions Trading System (EU ETS 2). In: *Climate Policy*, S. 1–12. DOI: 10.1080/14693062.2025.2485196.
- International Emissions Trading Association (IETA) (2025): ETS2 Tracker. Online verfügbar unter <https://www.ieta.org/ets2-tracker>, zuletzt aktualisiert am 12.11.2025, zuletzt geprüft am 15.12.2025.
- Öko-Institut (2025): ETS2: Der geplante EU-Emissionshandel für Gebäude und Verkehr. Hg. v. Science Media Center. Online verfügbar unter https://media.sciencemediacenter.de/stories/67861cf2731c36879249c9ff/FS_ETS_2_SMC_Fact_Sheet_2025-10-31.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2025.
- Statistisches Bundesamt (Hg.) (2025): Fahrleistung und Kraftstoffverbrauch inländischer Personenkraftwagen. Umweltökonomische Gesamtrechnungen. Online verfügbar unter [https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/Umwelt/UGR/verkehr-tourismus/Tabellen/fahrleistungen-kraftstoffverbrauch.html](https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Umwelt/UGR/verkehr-tourismus/Tabellen/fahrleistungen-kraftstoffverbrauch.html), zuletzt aktualisiert am 05.09.2025, zuletzt geprüft am 21.10.2025.



Stechemesser, Annika; Koch, Nicolas; Mark, Ebba; Dilger, Elina; Klösel, Patrick; Menicacci, Laura et al. (2024): Climate policies that achieved major emission reductions: Global evidence from two decades. In: *Science* 385 (6711), S. 884–892. DOI: 10.1126/science.adl6547.

Transport & Environment (2025): How to turn the ETS2 implementation into a success. Online verfügbar unter https://www.transportenvironment.org/uploads/files/ETS2_implementation_report_03062025.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2025.

Umweltbundesamt (UBA) (2024): Supply and demand in the ETS 2. Assessment of the new EU ETS for road transport, buildings and other sectors. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/09_2024_cc_ets_2_supply_and_demand.pdf.

Umweltbundesamt (UBA) (2025): Berichterstattung unter der Klimarahmenkonvention der Vereinten Nationen 2025. Nationales Inventardokument zum deutschen Treibhausgasinventar 1990 – 2023. Online verfügbar unter https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/11850/publikationen/39_2025_cc_nid_2025_deu.pdf.

Utopia GmbH (2025): Durchschnittliche Heizkosten: Wann zahlst du zu viel? Unter Mitarbeit von Annika Flatley. Online verfügbar unter https://utopia.de/ratgeber/durchschnittliche-heizkosten-pro-qm-in-deutschland-wann-zahlst-du-zu-viel_736030/, zuletzt aktualisiert am 23.09.2025, zuletzt geprüft am 21.10.2025.

Veyt (2025): Changes to the ETS2 framework. An impact assessment. Online verfügbar unter https://ecypr6eeuob.exactdn.com/wp-content/uploads/2025/12/2025-12-02_Veyt_ETS2-impact.pdf, zuletzt geprüft am 12.12.2025.

Wirtschaftsverband Fuels und Energie e.V. (en2x) (Hg.) (o. J.): Verbraucherpreise. Online verfügbar unter <https://en2x.de/service/statistiken/verbraucherpreise/>, zuletzt geprüft am 21.10.2025.

Zukunft KlimaSozial (2024): Policy Brief: Ein Klima-Sozialplan für Deutschland. Online verfügbar unter https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2024/09/Policy-Brief_Ein-Klima-Sozialplan-fuer-Deutschland.pdf, zuletzt geprüft am 15.12.2025.

Zukunft KlimaSozial (2025a): Beispiele für klimasoziale Maßnahmen in Europa. Online verfügbar unter https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2025/02/ZKSkompakt_EU_Beispiele.pdf, zuletzt geprüft am 15.12.2025.

Zukunft KlimaSozial (2025b): Der Klima- und Transformationsfonds aus Sicht der privaten Haushalte (KlimaSozial kompakt). Online verfügbar unter <https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2025/12/Zukunft-KlimaSozial-Klima-und-Transformationsfonds-aus-Sicht-privater-Haushalte.pdf>, zuletzt geprüft am 16.12.2025.

Zukunft KlimaSozial (2025c): Reformvorschlag für eine soziale Ausgestaltung der energetischen Sanierungsförderung. Online verfügbar unter <https://zukunft-klimasozial.de/wp-content/uploads/2025/07/Zukunft-KlimaSozial-Reformvorschlag-fuer-eine-soziale-Ausgestaltung-der-energetischen-Sanierungsfoerderung.pdf>.