

Kompetenzcluster
Energie- und Wärmewende

PERSPEKTIVEN

Erfolg sichern für den Emissionshandel Gebäude und Verkehr ab 2027

Die Bundesregierung sollte sich auf EU-Ebene für den Start des „ETS-2“ 2027 stark machen, ohne weitere Verzögerung – und zugleich auch national die Voraussetzungen schaffen für seinen Erfolg

Der EU-Emissionshandel für Gebäude und Verkehr (EU-ETS 2) ist eine zentrale Säule auf dem Weg zur Klimaneutralität. Doch vor allem in ostmitteleuropäischen Staaten wächst der Widerstand gegen den Start 2027. Während der bestehende EU-ETS 1 zeigt, dass marktgestützte, kosteneffiziente und technologie neutrale Dekarbonisierung funktioniert, gegebenenfalls mit Anpassungen im Detail, hinken Gebäude und Verkehr bei der Emissionsreduktion weiter hinterher.

Jetzt ist die Bundesregierung gefragt, ihr Bekenntnis zum Emissionshandel aus dem Koalitionsvertrag umzusetzen: Sie sollte sich auf EU-Ebene für den lange geplanten Start 2027 einsetzen – ohne das System abzuschwächen – und eine praxistaugliche Vereinfachung des CO₂-Grenzausgleichs CBAM mit vorantreiben. Zudem sollte sie frühzeitig über die Verwendung der CO₂-Einnahmen entscheiden und informieren.



EXECUTIVE SUMMARY

Die Bundesregierung sollte auf europäischer Ebene eine führende Rolle übernehmen und sich entschieden dafür einsetzen, dass der Start des EU-ETS 2 im Jahr 2027 wie geplant erfolgt – ohne das System abzuschwächen. Nur so kann Europa glaubwürdig auf dem Weg zur Klimaneutralität bleiben und zugleich Planungssicherheit für Unternehmen und Haushalte schaffen.

Auf nationaler Ebene braucht es einen klaren Fahrplan für die Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung. Diese Mittel sollten gezielt eingesetzt werden, um in eine klimaneutrale öffentliche Infrastruktur zu investieren, Unternehmen und Haushalte bei der Transformation zu unterstützen und ein wirksames Klimageld bereitzustellen.

Folgende Maßnahmen sollte die Bundesregierung in Angriff nehmen:

- **CO₂-Preiserwartungen stabilisieren:** Planungssicherheit für Unternehmen und Haushalte schaffen, um Investitionsentscheidungen zu erleichtern und Vertrauen in den ETS 2 zu stärken.
- **Investitionen in Dekarbonisierung vorziehen:** Zusätzliche Mittel über ein „Revenue Frontloading“ bereitstellen, um Maßnahmen zur Emissionsminderung frühzeitig anzustoßen.
- **CBAM vereinfachen und Negativemissionen ermöglichen:** Den CO₂-Grenzausgleichsmechanismus bürokratiearm gestalten und einen verlässlichen Rechtsrahmen für Technologien zur Erzeugung negativer Emissionen schaffen.



Die Zeit zu handeln ist jetzt

Der EU-Emissionshandel (EU-ETS 1) hat insbesondere nach den Reformen ab 2017 gezeigt, dass marktbasierter Klimapolitik wirkt. In der Energiewirtschaft und in der energieintensiven Industrie konnten die Treibhausgasemissionen in den vergangenen zwanzig Jahren EU-weit um mehr als 50 Prozent reduziert werden. Anders ist die Lage **in den Sektoren Gebäude und Verkehr: Seit 2014 ist dort europaweit kein nennenswerter Rückgang der Emissionen zu verzeichnen, und auch Deutschland hat in diesen Bereichen wiederholt seine Klimaziele verfehlt.** Gleichzeitig sieht sich die geplante Einführung des europäischen Emissionshandels für Gebäude, Verkehr und weitere Sektoren ab 2027 (EU-ETS 2) wachsendem Widerstand ausgesetzt. Vor allem ostmitteleuropäische Mitgliedsstaaten befürchten Preisschocks für ihre Bürgerinnen und Bürger, da fossile Energien dort im Wärme- und Verkehrsbereich stärker verbreitet sind. Hinzu kommt, dass der Anteil der Energiekosten am verfügbaren Einkommen in diesen Ländern deutlich höher ist als etwa in Deutschland, wo Haushalte und Unternehmen durch den bestehenden nationalen Emissionshandel bereits besser auf das neue System vorbereitet sind. Es bleibt daher nur wenig Zeit, um auf europäischer Ebene die Glaubwürdigkeit des ETS 2 zu sichern und national klare Pläne für die Verwendung der Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung auszuarbeiten.

Die Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag ausdrücklich zum Start des EU-ETS 2 ab 2027 bekannt. **Deutschland ist für fast ein Viertel der EU-weiten Emissionen verantwortlich, die künftig vom ETS 2 erfasst werden. Damit trägt der deutsche Markt eine besondere Verantwortung und besitzt eine Leitfunktion für den Erfolg des Emissionshandels.** Entsprechend sollte die Bundesregierung auf EU-Ebene eine führende Rolle übernehmen und sich entschlossen dafür einsetzen, dass der Starttermin 2027 eingehalten wird. Gleichzeitig ist eine frühzeitige und transparente Kommunikation gegenüber der

Bevölkerung notwendig, da Haushalte unmittelbar von den CO₂-Preisen betroffen sein werden.

Die EU und Deutschland müssen am ETS 2 festhalten, um ihre Klimaneutralitätsziele glaubwürdig zu verfolgen, Abhängigkeiten im Energiesektor zu verringern und ihre technologische Führungsrolle im Klimaschutz zu sichern. Unternehmen in Europa haben auf dieser Grundlage bereits begonnen, in klimaneutrale Produktionsprozesse und Technologien zu investieren. Diese Unternehmen dürfen nicht dafür benachteiligt werden, dass sie frühzeitig auf Transformation gesetzt haben. Investitionsentscheidungen, die heute getroffen werden, müssen weiterhin auf emissionsmindernde und klimaneutrale Lösungen ausgerichtet sein. Zudem sollten die Mittel aus dem Klima- und Transformationsfonds (KTF) sowie dem Klima-Sozialfonds (KSF) konsequent für Dekarbonisierung eingesetzt, nicht zweckentfremdet und klimaschädliche Subventionen schrittweise abgebaut werden.



CO₂-Preiserwartungen für 2027 stabilisieren

Verschiedene Modellierungen bzw. Prognosen gehen davon aus, dass der Preis für Zertifikate im EU-ETS 2 im Jahr 2027 zwischen etwa 55 und 92 Euro pro Tonne CO₂ liegen kann. Bis 2030 könnten die Preise auf Werte zwischen knapp 100 und 160 Euro pro Tonne steigen. Für Verbraucherinnen und Verbraucher in Deutschland könnte das im Jahr 2027 – im Vergleich zu 2025 – im Extremfall einen Preisanstieg von bis zu 9 Cent pro Liter Benzin bedeuten. Möglich ist aber auch, dass der Preis nicht steigt, falls er sich 2027 auf dem Niveau des nationalen CO₂-Preises von 2025 oder 2026 einpendelt. Um Preisspitzen zu vermeiden, sieht die Emissionshandelsrichtlinie bereits **zwei dämpfende Mechanismen vor. Im ersten Jahr werden mit dem sogenannten Frontloading einmalig 30 Prozent mehr Zertifikate versteigert als ursprünglich vorgesehen.** Zudem greift eine „weiche Preisbremse“: Überschreitet der Preis 45 Euro pro Tonne CO₂ (inflationsbereinigt auf Basis von 2020), **können zweimal jährlich jeweils 20**



Millionen Zertifikate aus der Marktstabilitätsreserve in den Markt gegeben werden. Die meisten Analysten gehen davon aus, dass dieser Mechanismus aktiviert wird.

Angesichts dieser Unsicherheiten ist es entscheidend, das Vertrauen in den Emissionshandel zu stärken und Preiserwartungen frühzeitig zu stabilisieren. Dazu könnten zwei Maßnahmen beitragen. Ein von der EU-Kommission berufenes Fachgremium kann regelmäßig Daten und Analysen zu Preisprognosen, Marktentwicklungen und Emissionstrends veröffentlichen, um Regierungen und Marktteilnehmenden eine verlässliche Orientierung zu geben. **Zudem könnte eine teilweise Vorversteigerung der für 2027 vorgesehenen Zertifikate bereits ab der zweiten Jahreshälfte 2026 erfolgen.** Eine solche Maßnahme würde helfen, eine realistische Preisentwicklung abzuschätzen und frühzeitig Planungssicherheit zu schaffen.

Dekarbonisierung als Schlüssel zur Preisstabilisierung

Die wirksamste Methode, steigende CO₂-Preise zu verhindern, ist die Verringerung der Emissionen selbst. Dafür müssen Investitionen in klimafreundliche Technologien bereits vor 2027 beschleunigt werden – und Gelder als Hebel oder Unterstützung dafür zur Verfügung stehen. **Durch ein „Revenue Frontloading“ könnten ab 2026 bereits deutlich mehr Mittel bereitgestellt werden, ohne die Haushalte der Mitgliedsländer zu belasten.** Dafür würden Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung späterer Jahre vorgezogen und kreditfinanziert über eine EU-Institution an die Mitgliedsländer ausgezahlt.

Die Mittel aus dem ETS2 sollten konsequent in wirksame Dekarbonisierungsmaßnahmen investiert werden. Ziel ist eine präzise Mittelverwendung mit messbarem Beitrag zur Emissionsminderung. Im Verkehrssektor umfasst dies die Förderung emissionsfreier schwerer Nutzfahrzeuge sowie den flächendeckenden Ausbau der Depot- und Schnellladeinfrastruktur an Logistikknotenpunkten. Dafür sollte auch am Hochlauf der E-Mobilität festgehalten werden. Zusätzlich sind

Investitionen in die Elektrifizierung des ÖPNV notwendig, um emissionsarme Mobilitätsalternativen flächendeckend verfügbar zu machen und soziale Verträglichkeit sicherzustellen. Im Gebäudebereich sollten die Mittel vorrangig dafür verwendet werden, fossile Heizsysteme durch klimaneutrale Lösungen wie Wärmepumpen zu ersetzen. Zudem sollten sie die kommunale Wärmeplanung und energetische Sanierungen unterstützen.

Policy Mix aus Emissionshandel und Ordnungsrecht beibehalten

Studien weisen darauf hin, dass CO₂-Preise 2030 vier Mal so hoch sein könnten, wenn die im „Fit-for-55“-Paket vorgesehenen Maßnahmen zur Emissionsminderung in einem nur geringen Umfang umgesetzt würden. **Deshalb muss die EU an den Richtlinien des Pakets festhalten – etwa an der Erneuerbare-Energien-Richtlinie (RED), der Gebäuderichtlinie (EPBD), der Industrieemissionsrichtlinie (IED) und den Flottengrenzwerten.** Diese ordnungspolitischen Instrumente bilden das Rückgrat der europäischen Klimapolitik. Die nationalen Regierungen müssen diese außerdem konsequent umsetzen. So lassen sich Haushalte und Unternehmen vor Fehlinvestitionen und Preisschocks schützen, und die Glaubwürdigkeit des Emissionshandels wird gestärkt.

CO₂-Grenzausgleich: Bürokratie abbauen – Negativ-Emissionen ermöglichen

Zu begrüßen ist, dass mit dem EU-ETS 2 ein Level-Playing-Field zwischen den Unternehmen in der EU besteht und somit spezifisch für Deutschland das Carbon Leakage Risiko sinkt. Trotzdem besteht weiterhin die Gefahr von Carbon Leakage hinsichtlich Länder außerhalb der EU. Es muss sichergestellt sein, dass europäischen Unternehmen innerhalb und außerhalb der EU keine Wettbewerbsnachteile entstehen. Deswegen sollte der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus CBAM zügig und bürokratiearm weiterentwickelt werden. **Regelungslücken, etwa bei importierten Brennstoffen oder bislang nicht erfassten Produkten – müssen geschlossen werden.** Gleichzeitig gilt



es, doppelte Belastungen zu vermeiden. Da ein wirksamer CBAM die Leakage-Risiken verringert, kann seine Einführung das Preissignal im ETS zusätzlich stärken.

Wenn Unternehmen für ihre Berichtspflichten im Rahmen des CBAM statt exakter Emissionsdaten standardisierte Durchschnittswerte (sogenannte Standardwerte) verwenden dürfen, sinkt der bürokratische Aufwand deutlich.

Dadurch lassen sich auch die Kosten für die Unternehmen spürbar reduzieren. Besonders für kleine und mittlere Unternehmen würde diese Vereinfachung eine spürbare Entlastung bedeuten, da die Meldepflichten für sie im Verhältnis besonders aufwendig sind. Darüber hinaus könnte eine solche Regelung auch die Kontrollmöglichkeiten der EU verbessern.

Werden Vorprodukte aus einem anderen Land importiert als dem, in dem der ursprüngliche Rohstoff hergestellt wurde, sollten die Emissionen aus der Erstproduktion im Ursprungsland einbezogen werden. Zudem würde eine Umstellung von vierteljährlichen auf jährliche Berichtspflichten den administrativen Aufwand weiter reduzieren.

Für ein effizienteres Datenmanagement sollte ein einheitliches EU-Datenportal geschaffen werden, das den automatischen Import von Emissionsdaten ermöglicht. Durch die Anbindung an bestehende Zollsysteme könnten

Doppelerfassungen vermieden und die Datenübermittlung deutlich vereinfacht werden.

Negative Emissionen sind zum Ausgleich für unvermeidbare Restemissionen notwendig, dürfen aber strukturelle Emissionsminderungen nicht ersetzen. Es braucht einen Rechtsrahmen, damit geeignete technologische Lösungen entwickelt und skaliert werden können – und Unternehmen bei Bedarf diese Lösungen in ihre Klimastrategien integrieren.

Ein wirksamer sozialer Ausgleich ist entscheidend, um die Akzeptanz des ETS2 zu sichern und Haushalte vor Energie- und Mobilitätsarmut zu schützen. Der Auszahlungsmechanismus für ein unbürokratisches Klimageld steht bereits bereit. Dieses sollte durch Förderprogramme und Unterstützungsmaßnahmen ergänzt werden, die einkommensschwache und besonders vom CO₂-Preis betroffene Haushalte gezielt entlasten. Der Anreiz zur Emissionsminderung muss weiter bestehen bleiben. **Zielgenauer ist zudem, das Netto-Einkommen, anstatt das zu versteuernde Einkommen zu berücksichtigen.**

Aktuell ist der KSF auf 65 Milliarden gedeckelt. Wenn die Einnahmen für den KSF darüber hinaus mit dem CO₂-Preis proportional steigen würden, könnte die zweckdienliche Verwendung der Einnahmen in vor allem Maßnahmen zur Dekarbonisierung gewährleistet werden.



WAS TUN?

Damit der Emissionshandel für Gebäude und Verkehr wie geplant 2027 kommt und zum Erfolg wird, empfehlen wir folgende Maßnahmen:

1. EU-ETS 2 zur Priorität der Bundesregierung auf EU-Ebene und national machen

Deutschland trägt im Zertifikatshandel eine besondere Verantwortung, und der EU-ETS 2 ist ein zentrales Instrument der Klimapolitik. Die Bundesregierung sollte daher vorangehen und mit kritischen Mitgliedstaaten einen Kompromiss erreichen, der die Einführung ab 2027 garantiert – ohne die Emissionsrichtlinie zu verwässern.

2. Maßnahmen zur Stabilisierung der Preiserwartung ergreifen und Planungssicherheit erhöhen

Zu besseren Planungssicherheit für Unternehmen und Haushalte und um Befürchtungen vor hohen CO₂-Preisen zu begegnen, sollte sich die Bundesregierung auf EU-Ebene für Maßnahmen einsetzen, die einer Stabilisierung der Preiserwartung dienen: indem ein Fachgremium, berufen von der EU-Kommission, Daten und Prognosen zu Zertifikatspreisen und Emissionen regelmäßig veröffentlicht und ein Teil der Zertifikate für 2027 bereits in der ersten Jahreshälfte 2026 versteigert wird.

**3. Investitionen in Dekarbonisierung und Emissionsvermeidung priorisieren und vorziehen**

Der beste Weg, Zertifikatspreise zu senken, ist die Dekarbonisierung der Infrastruktur und die Vermeidung von Emissionen. Das verringert zugleich das Risiko staatlicher Eingriffe und stärkt die Glaubwürdigkeit des Emissionshandels. Deshalb sollten die Einnahmen vor allem in Dekarbonisierungs- und Emissionsvermeidungsmaßnahmen fließen. Ihre Verwendung für klimaschädliche Subventionen oder den Zukauf von Emissionsberechtigungen würde den Zweck des Instruments untergraben. Mit einem „Revenue Frontloading“ lassen sich zudem schon vor Beginn des Emissionshandels Investitionen tätigen und der Preis zusätzlich dämpfen.

4. CO₂-Grenzausgleich bürokratiearm gestalten und Rahmen für Negativ-Emissionen setzen

Um das Potential des EU-ETS 2 vollumfänglich zu nutzen, müssen CO₂-Schlupflöcher vermieden werden. Dafür sollten Carbon-Leakage-Risiken begrenzt werden, indem der CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) zügig vereinfacht und weiterentwickelt, Regelungslücken geschlossen und Wettbewerbsnachteile für europäische Unternehmen vermieden werden.

Zudem braucht es Rahmenbedingungen verbunden mit Anreizen zur Implementierung von Negativ-Emissionslösungen, damit unvermeidbare Restemissionen wirksam ausgeglichen und Technologie dafür skaliert werden kann.

5. Klima-Sozialplan vorlegen, soziale Flankierung aufsetzen und transparent kommunizieren

Die Bundesregierung sollte zeitnah ihren Klima-Sozialplan ausarbeiten und bei der EU-Kommission einreichen. Neben der Einführung eines Klimageldes sollten die Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung vorrangig für Maßnahmen zur Dekarbonisierung und Emissionsminderung verwendet werden. Diese Mechanismen müssen bis zum Start des EU-ETS 2 im Jahr 2027 bereitstehen.

WEITERFÜHRENDE INFOS

- [Deutsche Emissionshandelsstelle \(DEHSt\): Leitfaden zum Anwendungsbereich des EU-ETS 2.](#)
- [Generaldirektion Klimapolitik der EU-Kommission: A study of supporting measures promoting decarbonisation in the sectors covered by ETS2](#)
- [Michael Pahle u.a.: Carbon prices on the rise? Shedding light on the emerging second EU Emissions Trading System \(EU ETS 2\)](#)

In den Kompetenzclustern entwickeln die Mitglieder der Wirtschaftsvereinigung aus den Unternehmen im Austausch mit der Politik in Themenfeldern fachliche Perspektiven.

KOMMEN SIE JEDERZEIT GERN AUF UNS ZU

Aus der Wirtschaft, mit der Politik: In den Kompetenzclustern entwickeln die Mitglieder der Wirtschaftsvereinigung der Grünen Perspektiven und Impulse. Diese müssen nicht in jedem einzelnen Fall mit den Positionen jedes einzelnen Mitglieds übereinstimmen. [Mehr dazu hier.](#)

Die Wirtschaftsvereinigung der Grünen e.V.

Dorotheenstr. 3, 10117 Berlin

Hauptgeschäftsführung:

Martin Kaul, Katharina Krüger (stellv.)

kontakt@wv-g.de

Referenten Cluster Energie- und Wärmewende:
Simon Behnisch und Felix Klein

