



Positive Wirkungen durch ETS2 erzielen

Was heißt das in Deutschland?

Kontakt

Sylwia Andrалоjc-Bodych, Referentin für EU-Klimapolitik
und polnisch-deutsche Klimazusammenarbeit
Germanwatch e.V.
www.germanwatch.org

Luke Haywood, Leiter Energie und Klima
European Environmental Bureau
www.eeb.org

Die in diesem Policy Briefing geäußerten Ansichten sind
ausschließlich die der Autor:innen dieser Studie.

Veröffentlichung: Juni 2025

Bilder: Hannah O'Sullivan; Querbeet, Canva;



mehr Informationen
hier: life-effect.org



Finanziert von der Europäischen Union.
Die Ansichten und Meinungen sind
jedoch ausschließlich die des
Autors/der Autoren und spiegeln nicht
unbedingt die der Europäischen Union
oder von CINEA wider. Weder die
Europäische Union noch die
Bewilligungsstelle können für sie
verantwortlich gemacht werden.



Hintergrund in Deutschland

Dieses Dokument analysiert die mögliche Verwendung der ETS2-Einnahmen durch die deutsche Bundesregierung und bewertet Vor- und Nachteile von verschiedenen Optionen. Die Analyse bezieht sich sowohl auf die Maßnahmen, die durch den Klima-Sozialfonds finanziert werden, als auch die Verwendung weiterer ETS2-Einnahmen, die gemäß EU-Recht vorrangig ebenfalls zur Bewältigung sozialer Herausforderungen eingesetzt werden sollen.

Einnahmen aus CO₂-Bepreisung

Bisher erzielt die Bundesregierung Einnahmen aus zwei Emissionshandelssystemen: dem europäischen ("ETS1", Einnahmen 2024: 5,5 Mrd.€) sowie dem nationalen ("nEHS", Einnahmen 2024: 13,0 Mrd.€). Die Einnahmen aus beiden Systemen fließen in den Klima- und Transformationsfonds (KTF), der zusätzliche Ausgaben für Maßnahmen ermöglichen soll, „die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz [...] dienen“. Ab 2027 wird das nEHS durch das neue europäische Emissionshandelssystem für Gebäude und Verkehr ("ETS2") ersetzt, dessen Einnahmen ebenfalls in den KTF fließen werden. Dabei werden – bis zu einem Gesamtdeckel von 65 Mrd.€ für alle EU-Mitgliedstaaten – 25% der ETS2-Einnahmen dem Klima-Sozialfonds (KSF) zugeführt; der verbleibende Anteil geht direkt an die Mitgliedstaaten.

Bisherige Verwendung von CO₂-Preis Einnahmen

Für das Jahr 2025 sind laut aktuellem Haushaltsentwurf 2025 KTF-Ausgaben in Höhe von 36,6 Mrd.€ geplant, darunter unter anderem 16,5 Mrd.€ für Förderungen im Gebäudebereich (Energieeffizienz, erneuerbare Energien), 2,9 Mrd.€ für Entlastungen stromintensiver Unternehmen sowie 3,2 Mrd.€ für die Förderung klimafreundlicher Mobilität.

Veränderung mit dem ETS2

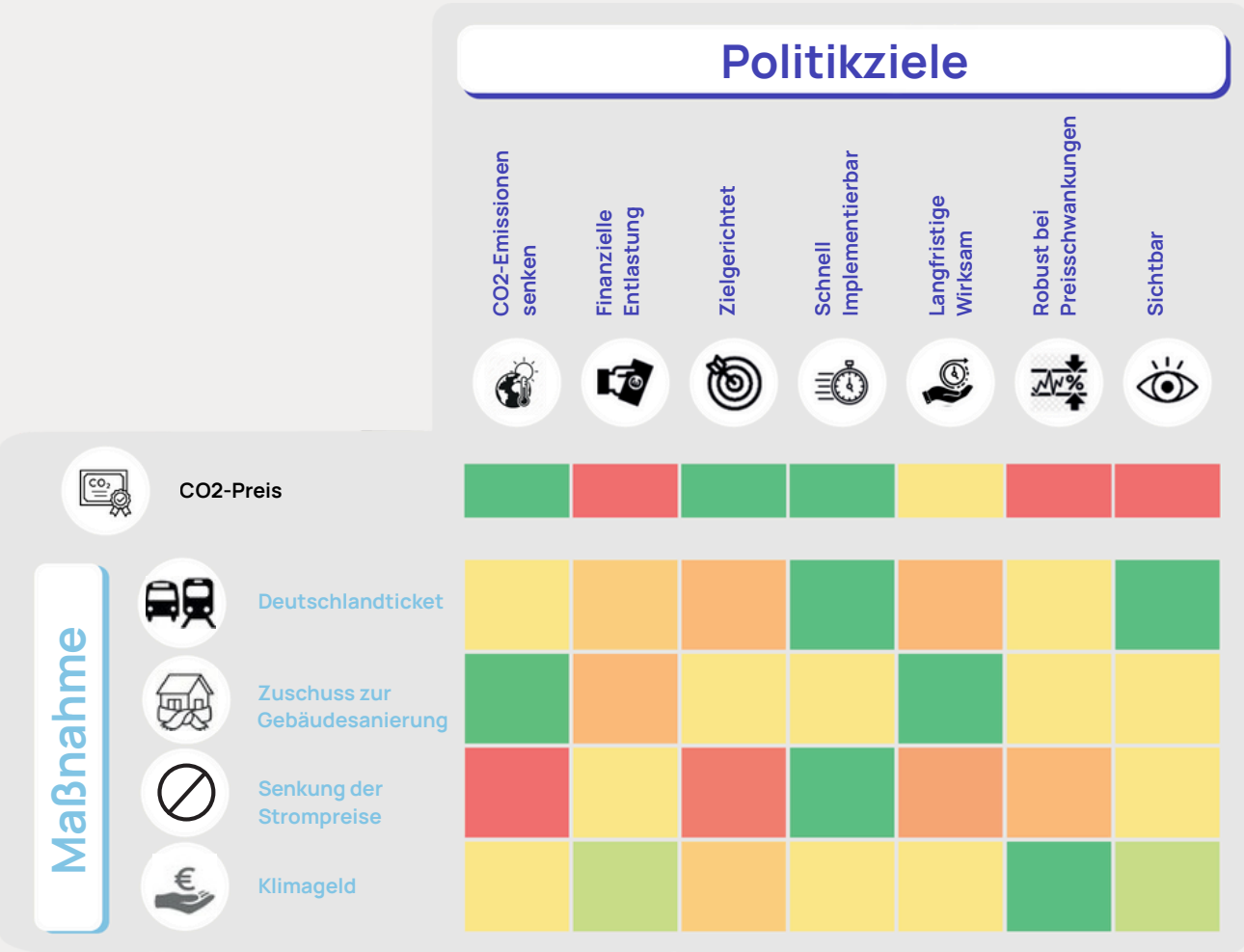
Da die Emissionsreduktion in den Bereichen Verkehr und Gebäude derzeit stockt, wird erwartet, dass der ETS2-Preis spätestens 2030 deutlich höher ausfallen wird als die oft genannten 45–60 € pro Tonne CO₂ – BloombergNEF rechnet zum Beispiel mit einem zum Beispiel ein Preis von **149 € pro Tonne CO₂**.¹ Anfang Mai wurden erste Vorverträge für Emissionszertifikate zur späteren Nutzung im ETS2 an der Börse für rund 70 Euro gehandelt.

Mit hohen ETS2-Preisen stehen einerseits deutlich höhere Einnahmen zur Verfügung. Andererseits stellen die sichtbaren und spürbaren Kostensteigerungen – etwa an der Tankstelle oder auf der Heizrechnung – eine erhebliche Belastung für Bürger:innen dar. Dies führt zu einem dringenden Bedarf, zeitnah, sozial gerechte Ausgleichs- und Unterstützungsmaßnahmen einzuführen, insbesondere für kleine Unternehmen und Haushalte.

Im Jahr 2023 empfanden 55,5 Prozent der Bürger:innen einen Widerspruch zwischen der Energiewende und sozialem Zusammenhalt in Deutschland – ein Anstieg um fast zehn Prozentpunkte im Vergleich zu den beiden Vorjahren.² Die ETS2-Einnahmen bieten eine weitere Chance, diesen Widerspruch zu überwinden. Umso wichtiger ist es, die positiven Wirkungen des ETS2 zu maximieren, indem die Einnahmen für Maßnahmen zur Beschleunigung der Elektrifizierung im Straßenverkehr und im Gebäudesektor ("Elektrifizierungsturbo") sowie zur Abfederung sozialer Herausforderungen eingesetzt werden sollten.

Mögliche Mittelverwendungen und ihre Auswirkungen

Das Papier "Positive Wirkungen durch ETS2 erzielen" ("Creating positive impact with ETS2") stellt sieben europarechtlich zulässige Optionen der Mittelverwendung sowie deren jeweilige Auswirkung auf verschiedene Politikziele vor. Diese spezifisch auf den deutschen Kontext zugeschnittene Analyse präsentiert eine Auswahl von Maßnahmen in vier dieser sieben Felder, die entweder bereits durchgeführt wurden oder diskutiert werden.



Ein sozialeres Deutschlandticket

Mit dem Deutschlandticket wurde die soziale attraktiver gestaltet. Teilhabe gestärkt (insbesondere mit dem Einführungspreis von 49€) und der Umstieg auf den öffentlichen Nahverkehr (ÖPNV) attraktiver. Das Deutschlandticket ist sehr sichtbar und hat zur Senkung der CO₂-Emissionen im Verkehr beigetragen.³ Es kann eine langfristige Wirkung entfalten, wenn Bürger:innen nachhaltig ihr Mobilitätsverhalten ändern (z.B. durch Abschaffen des Autos). Das Deutschlandticket kann jedoch nur für diejenigen wirksam Preisschwankungen abfedern, die einen Großteil ihrer Mobilitätsbedürfnisse mit öffentlichen Verkehr abdecken können.

Allerdings fördert das Deutschlandticket schutzbedürftige Haushalte bislang unzureichend und ist für viele Haushalte mit geringem Einkommen zu teuer. Daher gibt es schon jetzt in mehreren Bundesländern und Städten eine günstigere Variante des Deutschlandtickets für Haushalte mit geringem Einkommen.⁴ Eine bundesweit einheitliche Regelung erscheint sehr sinnvoll und könnte Teil des nationalen Klima-Sozialplans sein.

Zuschuss zur Gebäudesanierung

Förderungen im Gebäudebereich – etwa Zuschüsse zur energetischen Sanierung oder zur Umstellung der Heizung auf erneuerbare Energien bei selbst genutztem Wohneigentum – sind in Deutschland beliebt und entfalten ihre Wirkung langfristig. Größere Förderprogramme in diesem Bereich sind jedoch mit hohen Kosten verbunden. Für Haushalte, die investieren möchten, ist eine stabile und verlässliche Förderung entscheidend. Daher kann es zu einem Problem werden, wenn bei Schwankungen im CO₂-Preis auch die nationalen Einnahmen schwanken und nicht verlässlich planbar sind. Zudem sind die bisherigen Programme nur bedingt auf vulnerable Haushalte ausgerichtet: Sie sind meist einkommensunabhängig (mit Ausnahme des ab Juli 2024 eingeführten Einkommensbonus beim Heizungstausch)⁵ und setzen sowohl Wohneigentum als auch eine Eigenbeteiligung voraus – was einkommensschwache Haushalte oftmals ausschließt.

Außerdem sollten die Maßnahmen die besondere Situation der 21,6 Mio. Mieterhaushalte adressieren, von denen mehr als die Hälfte zum unteren Einkommensdrittel gehören und als vulnerabel gelten:⁶

- Um das Interesse von Vermietenden an der energetischen Sanierung zu fördern, wäre ein Fortbestehen der CO₂-Kostenaufteilung zwischen Mietenden und Vermietenden auch nach Übergang zum ETS2 sinnvoll – jedoch in einer gerechteren Ausgestaltung mit stärkeren Anreizen für wirksame Sanierungen.
- Daneben könnte der Klima-Sozialfonds genutzt werden, um im Rahmen der BEG-Förderung einen Förderbonus bei Einhaltung einer Mietpreisobergrenze einzuführen:⁷ Vermietende erhalten einen Bonus, wenn sie sich verpflichten, nach der energetischen Modernisierung für einen festgelegten Zeitraum eine Mietpreisobergrenze einzuhalten.
- Eine weitere Möglichkeit der Mittelverwendung betrifft die gezielte Förderung der energetischen Modernisierung im sozialen Wohnungsbau.

Finanzielle Unterstützung bei den Stromkosten

In der Diskussion um die Nutzung des KTF wurde die Senkung der Stromkosten oft als effiziente Entlastung von Bürger:innen präsentiert. Der Koalitionsvertrag von Union und SPD sieht eine weitere Entlastung bei Strompreisen für Unternehmen und Haushalte vor.

Eine Senkung der Stromkosten wäre eine öffentlich wirksame Maßnahme und schnell umsetzbar. Sie sorgt für finanzielle Entlastung, ist jedoch nicht zielgerichtet. Im Gegenteil: Es profitieren vor allem wohlhabendere Haushalte mit hohem Stromverbrauch, ebenso wie viele Unternehmen. Eine allgemeine Strompreissenkung kann vulnerable Haushalte nur wenig entlasten und bietet keine ausreichende Antwort auf steigende CO₂-Preise. Im Gegensatz zu einem Klimageld ist die Strompreissenkung weniger sichtbar und eine direkte Kopplung der Entlastungshöhe an den CO₂-Preis ist nur schwer umsetzbar.

Um eine stärkere Entlastung von Haushalten mit geringem Einkommen zu erreichen, könnte ein Sozialtarif angeboten werden, bei dem die maximale Stromabnahmemenge an der Haushaltsgröße orientiert ist.

Klimageld

In Deutschland wird eine Direktzahlung zur Abmilderung sozialer Effekte steigender CO₂-Preise als Klimageld bezeichnet. Diese Maßnahme wurde von der vorherigen Bundesregierung vorbereitet, ist im aktuellen Koalitionsvertrag von Union und SPD jedoch nicht explizit vorgesehen. Auf Grundlage der dort enthaltenen Formulierungen könnte es – wenn entsprechender Handlungsbedarf unabweisbar wird – jedoch in dieser Legislaturperiode eingeführt werden.

Mit der Einführung des ETS2 ist mit spürbaren Mehrbelastungen für private Haushalte zu rechnen. Um soziale Härten zu vermeiden und die Akzeptanz für Klimaschutzmaßnahmen zu sichern, erscheint ein gezielter finanzieller Ausgleich unverzichtbar – zumindest in der Übergangsphase. Das Klimageld sollte dabei von Beginn an sozial gestaffelt werden. Ziel ist es, insbesondere jene Haushalte zu entlasten, die durch die sozialen Auswirkungen der CO₂-Bepreisung und indirekte Verteilungseffekte der Klimapolitik im Verhältnis zu ihrem verfügbaren Einkommen besonders belastet sind. Daher sollte eine Einkommensgrenze eingeführt werden.

Ein weiterer in Deutschland diskutierter Ansatz besteht darin, die Auszahlung an bestimmte CO₂-Preisschwellen im ETS2 zu koppeln – zum Beispiel erst ab einem definierten Preisniveau. So ließe sich das Klimageld gezielt als Schutzmechanismus gegen Preisspitzen einsetzen, ohne dauerhaft Haushaltsmittel zu binden, und zugleich die Glaubwürdigkeit der CO₂-Bepreisung stärken. Mittel- bis langfristig sollte zudem eine Härtefallregelung etabliert werden, die Haushalte unterstützt, die trotz bestehender Förderprogramme keine realistischen Möglichkeiten zur CO₂-Reduktion haben.

Die Geschwindigkeit der Implementierung hängt maßgeblich von der bestehenden IT-Infrastruktur ab, die in Deutschland im Vergleich zu anderen EU-Staaten weniger fortgeschritten ist. Für ein zielgerichtetes und reaktionsschnelles Klimageld ist jedoch ein verlässlicher Auszahlungsmechanismus zwingend erforderlich.

Ein sozial gestaffeltes bzw. Preisschwellen gebundenes Klimageld sorgt für eine direkte finanzielle Entlastung der Bürger:innen – insbesondere dann, wenn eine Umstellung auf erneuerbare Energien kurzfristig nicht möglich ist.

Schlussfolgerung

Das EU-Recht fordert, dass ETS2-Einnahmen vorrangig zur Bewältigung sozialer Herausforderungen eingesetzt werden. Gezielte, sozial ausgerichtete Förderungen im Verkehr- und im Gebäudebereich können dazu beitragen, die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern und somit die Belastung durch den ETS2 effektiv abzufedern. Allerdings bergen Entlastungsmaßnahmen, die zwar die Elektrifizierung fördern, aber nicht zielgerichtet sind, das Risiko, dass vulnerable Haushalte nicht genügend Unterstützung bekommen. Selbst eine gut konzipierte Förderpolitik wird nicht sofort alle fossilen Abhängigkeiten beseitigen können. Um Haushalte auch kurzfristig zu entlasten, stellen Direktzahlungen – wie das Klimageld – ein sinnvolles flankierendes Instrument dar.

Literaturverzeichnis

1. <https://about.bnef.com/blog/europes-new-emissions-trading-system-expected-to-have-worlds-highest-carbon-price-in-2030-at-e149-bloombergnef-forecast-reveals/>
2. https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/PicturePark/2023-12/W_Studie_Klimapolitik_und_soziale_Gerechtigkeit_final.pdf
3. <https://mcc-berlin-ariadne.shinyapps.io/dticket-tracker/>
4. <https://www.der-paritaetische.de/themen/sozial-und-europapolitik/sozialpolitik/deutschlandticket-sozial>
5. Bei einem zu versteuernden Einkommen unter 40 T€ kann der Zuschuss bis zu 70% betragen. Aber für alle ist ein Zuschuss bis zu 55% möglich. Jeweils maximal 30 T€.
6. https://mieterbund.de/app/uploads/2023/11/DMB_WohnkostenbelastungMietende_final.pdf
7. https://mieterbund.de/app/uploads/2024/07/20240731_Studie-soziale-Foerderung_DMB-Oeko-Institut.pdf
8. Im www.co2-preis-rechner.de der Bürgerlobby Klimaschutz werden im Datenmager beispielhaft verbleibende soziale Härtefälle gezeigt. Wie eine soziale Staffelung über eine nachträgliche Besteuerung aussehen könnte hat das DIW gezeigt:
https://www.diw.de/de/diw_01.c.917856.de/publikationen/wochenberichte/2024_42_1/co2-bepreisung_klimapraemie_zuegig_einfuehren_bei_hoeheren_einkommen_abschmelzen.html