

# MONITOR

NACHHALTIGKEIT NR. 1/2026

## EU-Klimapolitik in einer unsicheren Welt

**Wie Europa den Emissionshandel geoökonomisch für Partnerschaften und Resilienz nutzen sollte – und weshalb es dafür soziale Akzeptanz und ordnungspolitische Klarheit braucht**

*Christian Hübner*

- › Europas Klimapolitik steht in einem harten Spannungsfeld: Während der EU-Emissionshandel (EU-ETS) als hocheffizientes Instrument die Emissionen senkt, erzeugen die resultierenden Kosten im aktuellen geopolitischen Umfeld großen Druck auf unsere Industrie und Haushalte.
- › Die Angleichung der globalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist der entscheidende Hebel, um diesem Druck entgegenzuwirken und fairen Wettbewerb ohne Marktverzerrungen zu ermöglichen. In einer zunehmend unsicheren Welt bietet sich der EU hier eine geostrategische Chance: Als Anker für Verlässlichkeit kann sie über Handelsabkommen hinaus berechenbare Regeln etablieren und so die internationale Angleichung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorantreiben.
- › Zwei Pfade sichern Europas Einfluss auf den globalen CO<sub>2</sub>-Markt: (1) Der EU-CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich als Basis für internationale Klimaclubs und (2) Artikel 6 des Pariser Abkommens für den geostrategischen Ankauf von Klimazertifikaten zur Förderung von Partnerschaften.
- › Um klimapolitisch nach außen glaubwürdig zu bleiben, muss die EU ihre Akzeptanzkrise im Inneren lösen: Hohe Klimaschutzkosten, die der Staat über den ETS in Rechnung stellt, müssen im Sinne der Sozialen Marktwirtschaft sichtbar, fair und nachvollziehbar zurückgegeben werden, statt als zusätzliche staatliche Einnahmequelle zu erscheinen.
- › Der EU-ETS muss das unangefochtene Leitinstrument sein. Das bedeutet: konsequenter Abbau von bürokratischer Doppelregulierung wie nationalen CO<sub>2</sub>-Steuern oder parallelen Abgaben, die die Innovationskraft lähmen.
- › CO<sub>2</sub>-Bepreisung wird damit nicht nur zum klimapolitisch hochwirksamen Instrument, sondern auch zum Baustein der EU für geopolitische Resilienz.

## Inhaltsverzeichnis

---

<b>Einleitung .....</b>	<b>2</b>
<b>Emissionshandel und Wettbewerbsfähigkeit .....</b>	<b>3</b>
Globaler CO <sub>2</sub> -Preis .....	4
Strategische Interventionspfade .....	5
Klimazertifikate gezielt einkaufen .....	5
Mit CBAM Klimaclubs fördern.....	6
Gegengewicht zu geopolitischen Zöllen .....	6
<b>Akzeptanzkrise mit sozialer Verantwortung und ordnungspolitischer Klarheit begegnen .....</b>	<b>7</b>
<b>Fazit.....</b>	<b>8</b>
<b>Impressum .....</b>	<b>11</b>

### Einleitung

Die EU verfolgt eine ambitionierte Klimapolitik, die innen- und außenpolitisch zunehmend unter Druck gerät. Ihre vielschichtigen Ziele – Klimaneutralität, geringere Abhängigkeit von fossilen Importen oder Investitionsanreize für nachhaltige Wertschöpfung – werden offen hinterfragt. Stattdessen rücken die schwindende europäische Wettbewerbsfähigkeit und die hohen Klimaschutzkosten in den Fokus.

Gleichzeitig verstärken geopolitische Unsicherheiten den außenpolitischen Handlungsdruck: Der erstarkende US-amerikanische Nationalismus versucht, europäische Klimaschutzambitionen aktiv zurückzudrängen und nutzt Zölle als Machtinstrument, während Chinas Machtanspruch mit subventionierten Green-Tech-Industrien europäischen Unternehmen erhebliche Konkurrenz bereitet.

Im Zentrum dieser klimapolitischen Entwicklung steht der Emissionshandel. Über ihn bildet sich der europäische CO<sub>2</sub>-Preis heraus. Er ist der effizienteste Weg, um klimaschädliche CO<sub>2</sub>-Emissionen zu vermeiden. Dennoch ist er in der europäischen Öffentlichkeit zum Sündenbock überzogener Klimapolitik geworden. Europäische Unternehmen sehen ihn als Wettbewerbsnachteil gegenüber nicht-europäischen Wettbewerbern; Verbraucherinnen und Verbraucher empfinden ihn als zusätzlichen Kostenfaktor an der Zapfsäule oder in der Heizkostenabrechnung.

Für europäischen Unternehmen wäre ein globaler CO<sub>2</sub>-Preisrahmen das wirksamste Gegenmittel, um Wettbewerbsnachteile aufgrund hoher CO<sub>2</sub>-Preise zu vermeiden. Dieser zeichnet sich bereits ab, doch noch ist das globale CO<sub>2</sub>-Preismosaik zu heterogen und fragmentiert. Für Europa folgt daraus, den Aufbau einer globalen CO<sub>2</sub>-Preisarchitektur nicht nur zu unterstützen, sondern diesen in ihrem Sinne zu formen. Eine große Herausforderung – gerade in Zeiten, in denen die bestehende Weltordnung und ihre Institutionen unter erheblichen Druck stehen. Auf der anderen Seite wird die EU gerade in dieser Situation zum verlässlicheren Partner.

Das gelingt jedoch nur, wenn die EU die Glaubwürdigkeitsfrage im Inneren löst: hohe Klimaschutzkosten, die der Staat über den ETS in Rechnung stellt, müssen sichtbar, fair und nachvollziehbar zurückgegeben werden, statt als zusätzliche staatliche Einnahmequelle zu erscheinen. Gleichzeitig braucht es instrumentelle Klarheit: Der ETS muss Leitinstrument sein. Erst dann kann Europa nach außen überzeugend auftreten – und Klimaschutz vom Kostenfaktor zum Stabilitätsanker entwickeln.

### Emissionshandel und Wettbewerbsfähigkeit

In Deutschland und Europa ist der ETS das zentrale Klimaschutzinstrument. Seine Bilanz für den Klimaschutz ist eindeutig positiv: Europaweit sind die klimaschädlichen Emissionen im ETS seit 2005 um rund 51 Prozent zurückgegangen und haben sich damit ungefähr halbiert.<sup>1</sup> Die deutschen Anlagen haben ihre Emissionen um rund 47 Prozent reduziert.<sup>2</sup> Der signifikante Rückgang der Emissionen ist vor allem auf den Energiesektor zurückzuführen, hauptsächlich aufgrund des wachsenden Anteils erneuerbarer Energien.

Anders sieht es mit der Emissionsreduktion in der energieintensiven Industrie aus. Gegenüber 2005 liegt der Emissionsrückgang deutscher Industrieanlagen nur bei etwa 29 Prozent.<sup>3</sup> Hier zeigt sich dann auch ein zentrales Problem des ETS. Die damit verbundenen steigenden Produktionskosten belasten die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Industrie. Da andere Länder oft keine vergleichbar ambitionierte Klimapolitik verfolgen, besteht die Gefahr, dass EU-Unternehmen ihre Produktion in Länder außerhalb der EU verlagern oder von den Märkten verdrängt werden (Carbon Leakage).

Um das Carbon Leakage Problem zu bewältigen, hat die EU den CBAM eingeführt, oft als Klimazoll bezeichnet. Er dient als CO<sub>2</sub>-Zolltarif auf Importe ausgewählter emissionsintensiver Produkte wie Zement, Dünger, Aluminium, Stahl und ab 2028 voraussichtlich auch auf nachgelagerte Produkte wie Autotüren oder Waschmaschinen. Der CBAM ist nach drei Jahren hypothetischer Wettbewerbsdebatte am 1. Januar 2026 in die finanziell verpflichtende Phase eingetreten. Die Kosten werden sich nun entlang realer Lieferketten abbilden. Es verwundert deshalb nicht, dass viele Nicht-EU-Staaten dem CBAM sehr skeptisch gegenüberstehen. In dieser Phase entscheidet sich, ob Unternehmen das europäische Preissignal als verlässliche Investitionsgrundlage lesen. Die EU erhofft sich dadurch die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für europäische Hersteller und einen Schutz vor ausländischer Billigkonkurrenz.

CBAM ist ein EU-Instrument, an das ausländische Hersteller nicht gebunden sind. Die Kosten tragen meist EU-Importeure, die sie oft kaum weitergeben können – das schwächt ihre Wettbewerbsfähigkeit. Dazu kommen hohe Berichtspflichten und häufig fehlende, verlässliche Emissionsdaten aus den Herkunftsländern. CBAM schützt die europäische Industrie auf Weltmärkten daher nur begrenzt – gerade für energieintensive Branchen, die zugleich weniger kostenlose ETS-Zertifikate erhalten. Ob der geplante „Temporary Decarbonisation Fund“ diese Belastung durch teilweise Rückerstattung von ETS-1-Kosten abfedern kann, muss sich erst noch zeigen.

Ab 2027 ist eine zunehmende Verknappung der Emissionszertifikate im ETS eingeplant, was zu höheren Produktionskosten insgesamt führen dürfte und weiteren Druck auf die europäische Wettbewerbsfähigkeit ausüben könnte. Zudem kommt nun aller Wahrscheinlichkeit nach mit einem Jahr Verzögerung ab 2028 der ETS2, welcher Emissionen aus der Verbrennung von Brennstoffen in Gebäuden, im Verkehr und in der Kleinindustrie abdeckt – Bereiche, in denen die Emissionsreduktion bisher unzureichend war. Zusammen werden der ETS1 und ETS2 dann etwa 75 Prozent der EU-Emissionen abdecken. In der Konsequenz werden die Kosten für fossile Energieträger weiter steigen.

Zugleich hat sich die globale Handelslandschaft spürbar verändert. Die USA nutzen seit 2025 Zölle systematisch als machtpolitisches Instrument. Das verschärft nicht nur handelspolitische Unsicherheiten, sondern belastet auch die multilaterale Ordnung. Für die europäische CO<sub>2</sub>-Politik entstehen dadurch zugleich Grenzen und Chancen: Einerseits wirkt das Fehlen einer globalen CO<sub>2</sub>-Bepreisung fort und der geschwächte Multilateralismus erschwert kohärente Rahmenbedingungen. Andererseits entsteht eine besondere Nachfrage nach Stabilität.

Gerade das erratische Verhalten der US-Administration fördert das Interesse anderer Staaten mit der EU verlässliche Abkommen einzugehen. Die kürzlich zum Abschluss gekommenen Handelsabkommen EU-MERCOSUR sowie EU-Indien sind ein deutliches Zeichen dafür. Weitere Abkommen zeichnen sich bereits ab, wodurch eine neue Ordnung rund um die USA entstehen könnte. Damit erhält auch der in Handelsfragen politisch heikle und oft als protektionistisch wahrgenommene EU-CBAM eine neue geopolitische Grundlage. Zugleich zeigt sich die EU gegenüber Handelspartnern kompromissbereit und flexibel, um die Anwendung des EU-CBAMs so einfach wie möglich zu gestalten. Dies wird vermutlich nicht ausreichen, um die US-Regierung zu überzeugen, dürfte jedoch auf andere Handelspartner überzeugend wirken.

### Globaler CO<sub>2</sub>-Preis

Im Jahr 2025 existieren weltweit 113 CO<sub>2</sub>-Bepreisungsinstrumente (43 Steuern, 37 Emissionshandelssysteme, 33 Zertifikate-Modelle).<sup>4</sup> 55 davon sind national und 33 subnational implementiert;<sup>5</sup> der EU-ETS bleibt das einzige supranationale System. Insgesamt sind rund 28 Prozent der globalen Treibhausgasemissionen durch CO<sub>2</sub>-Preise erfasst.<sup>6</sup> Die Preisniveaus variieren stark: von unter 1 USD/t bis ca. 160 USD/t, bei einem globalen Durchschnitt von etwa 19 USD/t.<sup>7</sup> Der EU-ETS lag zuletzt bei 70–90 USD/t, China bei rund 12 USD/t.<sup>8</sup> Politisch bleibt die Dynamik hoch: China hat seinen ETS auf Stahl, Zement und Aluminium ausgeweitet; Brasilien, Indien und die Türkei bereiten neue Systeme vor.

Das Pariser Klimaabkommen treibt die CO<sub>2</sub>-Bepreisung indirekt, aber entscheidend voran, weil es nationale Ziele, Berichts- und Nachschärfungszyklen verbindlich verankert und damit den Druck erhöht, kosteneffiziente Instrumente einzusetzen. Zentral ist Artikel 6: Er setzt keinen globalen CO<sub>2</sub>-Preis, schafft aber die Infrastruktur für grenzüberschreitende Kooperation und Handel mit Minderungen/Einheiten. Damit kann er langfristig Fragmentierung reduzieren und Preisangleichung begünstigen.

Ergänzend entstehen Klimaclubs als freiwillige Zusammenschlüsse, die Mindeststandards für Klimaschutz – insbesondere CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Dekarbonisierung energieintensiver Industrien (Stahl, Zement, Chemie) – koordinieren. Ziel sind gleiche Spielregeln, weniger Carbon Leakage und verlässliche Rahmenbedingungen, damit Investitionen in klimafreundliche Technologien skalieren. Ein Beispiel ist der von der G7 initiierte Climate Club (offenes Forum; inzwischen 46+ Mitglieder).<sup>9</sup>

Standardisierung erfolgt zudem in einem breiteren Ökosystem: Global Carbon Pricing Challenge (seit 2021), Carbon Pricing in the Americas (seit 2017), Carbon Market Platform (seit 2015) und International Carbon Action Partnership (ICAP) (seit 2007) fördern den Austausch, die Vergleichbarkeit und – perspektivisch – die Verknüpfung von Systemen. Auf der COP30 in Belém wurde außerdem die Erklärung zur „Open Coalition on Compliance Carbon Markets“ angenommen: eine von Brasilien initiierte, offene Plattform für Zusammenarbeit im Bereich CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

Die sich entwickelnde grenzüberschreitende CO<sub>2</sub>-Bepreisung nimmt immer stärker auf Handelsfragen Einfluss. Im Fokus steht dabei die Herausforderung, inländische CO<sub>2</sub>-Kosten auf Importe umzulegen, wobei Emissionsintensität zu einem Kriterium für Marktzugang wird. So lassen sich ambitioniertere Preise politisch eher halten, weil Leakage-Risiken sinken. Zugleich wächst der

Druck zur Konvergenz: Ohne kompatible Standards und klare Anerkennung dessen, was als „effektiv gezahlter“ CO<sub>2</sub>-Preis gilt, drohen Doppelbelastungen und Konflikte. Der EU-CBAM ist der erste große Praxistest: Nach der Übergangsphase startet am 1. Januar 2026 das definitive Regime, in dem für eingebettete Emissionen Zertifikate nach EU-ETS-Preislogik abzugeben sind. Damit setzt die EU einen Referenzpunkt und verstärkt den Standardisierungsdruck entlang globaler Lieferketten.

In Summe zeigt die Ausbreitung von CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Kooperationsinitiativen, dass sich ein globaler Rahmen schrittweise herausbildet – mit wachsender Bedeutung auch für den Handel. Gelingt es der EU, dabei Standards zu setzen, kann sie Klimaschutzambition und Wettbewerbsfähigkeit besser verbinden und sich angesichts geopolitischer Unsicherheiten gegenüber den USA und China komparative Vorteile sichern.

### Strategische Interventionspfade

Die EU agiert bereits als globaler Taktgeber der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Mit ihrem EU-ETS stellt sie ein erprobtes Referenzsystem bereit, sie skaliert über eine institutionalisierte Carbon-Pricing-Diplomatie weltweit und gibt mit Integritäts- und Umsetzungsstandards die Richtung vor, in der nationale Systeme und internationale Märkte kompatibel wachsen können. Angesichts zunehmender globaler Unsicherheiten ist es jedoch notwendig geworden, geostrategischer vorzugehen. Der EU-CBAM und Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens eröffnen in dieser Hinsicht neue Möglichkeiten.

#### Klimazertifikate gezielt einkaufen

Die EU-Mitgliedstaaten haben sich auf ein neues Klimaziel geeinigt: Bis 2040 sollen die Treibhausgasemissionen um 90 Prozent gegenüber dem Niveau von 1990 reduziert werden. Ab 2036 soll es möglich sein, bis zu fünf Prozent der Reduktion durch internationale Klimazertifikate im Rahmen des Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens aus Ländern außerhalb der EU zu erbringen.

Die EU sollte diese fünf Prozent strategisch nutzen. Durch den Ankauf hochwertiger Klimazertifikate könnte spezifisch ausgewählten EU-Partnerländern ein Anreiz gegeben werden, sich der EU anzunähern. So könnten diese nicht nur als Kompensationslösung, sondern als diplomatisches Werkzeug genutzt werden, um zum Beispiel die Bildung von Klimaclubs oder anderer wirtschaftlicher Kooperationen voranzutreiben.

Die Auswahl der Partnerländer könnte danach erfolgen, inwieweit bereits erste Schritte zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung unternommen wurden oder ob es große Emissionsminderungs- und Investitionspotenziale gibt. Hierbei könnten die bestehenden CO<sub>2</sub>-Bepreisungsk Kooperationen z.B. mit Brasilien, Chile und Kolumbien, die ambitionierte Klimaziele verfolgen und teilweise CO<sub>2</sub>-Steuern eingeführt haben, vertieft werden. Sie sind zugleich wichtige Rohstofflieferanten für die europäische Industrie – etwa für Lithium, Kupfer und seltene Erden – und könnten durch den gezielten Ankauf von Klimazertifikaten stärker an europäische Wertschöpfungsketten gebunden werden. Auch Südafrika ist ein Schlüsselpartner: Das Land verfügt über eine CO<sub>2</sub>-Steuer und ist für die EU als Lieferant von Platin und anderen kritischen Rohstoffen unverzichtbar.

Darüber hinaus bieten Marokko und Ägypten Chancen, da sie sich als Energie-Hubs für grünen Wasserstoff positionieren. Investitionen in Klimazertifikate aus diesen Ländern könnten nicht nur Emissionsminderungen finanzieren, sondern auch die Grundlage für zukünftige Energiepartnerschaften schaffen. In Asien sind Indonesien und Vietnam interessant: Beide Länder sind große Emittenten, haben wachsende Märkte und sind für europäische Lieferketten relevant. Für die EU lässt sich so der Aufbau robuster CO<sub>2</sub>-Preissysteme fördern und gleichzeitig der Zugang zu Märkten für erneuerbare Energien und grünen Technologien sichern.

### Mit CBAM Klimaclubs fördern

Der EU-CBAM schafft einen Anreiz für die Bildung internationaler Klimaclubs und bildet damit eine wichtige Voraussetzung für die Entwicklung eines globalen CO<sub>2</sub>-Bepreisungsrahmens. Das Kalkül dahinter nutzt die wirtschaftliche Stärke der EU als bedeutende Importeurin: CBAM setzt Anreize für Länder, eigene CO<sub>2</sub>-Preissysteme einzuführen, um zusätzliche Kosten beim Export in die EU zu vermeiden. Drittstaaten stehen vor der Wahl: Entweder zahlt der Importeur in der EU den Klimazoll, was die Wettbewerbsfähigkeit schmälert, oder das Exportland führt einen eigenen CO<sub>2</sub>-Preis ein, der auf die CBAM-Kosten angerechnet wird. Langfristig soll der Klimazoll überflüssig werden, indem alle wichtigen Handelspartner einen vergleichbaren CO<sub>2</sub>-Preis etablieren. Die Einführung eines nationalen CO<sub>2</sub>-Preises wird so zur Einladung, hinter die „Zollmauer“ zu treten.

Dieser ökonomische Anreiz fördert die Bildung von Klimaclubs, in denen Länder ihre CO<sub>2</sub>-Preissysteme harmonisieren, sodass der Klimazoll zwischen Mitgliedern entfällt. Erste Erfolge zeichnen sich ab: Großbritannien, Norwegen und die Schweiz planen, ihre Systeme anzupassen, um Zölle zu vermeiden. Damit wächst die Überzeugung, dass ein Preis auf Emissionen der effizienteste Weg ist, Klimaschutz in der Wirtschaft voranzutreiben. Klimaclubs schaffen die notwendige internationale Angleichung und testen deren Umsetzbarkeit. Der CBAM setzt Anreize für Länder, die CO<sub>2</sub>-Intensität ihrer Produktion zu berücksichtigen, und ebnet den Weg für faire Wettbewerbsbedingungen.

Für große Schwellenländer wie Brasilien, Südafrika, Indien und China bedeutet der CBAM nicht nur eine externe Kostenbelastung, sondern auch normativen Druck. Sie sehen den EU-CBAM deshalb kritisch. Da der EU-CBAM Abzüge für nationale CO<sub>2</sub>-Preise vorsieht, entsteht aber auch ein klarer ökonomischer Anreiz, Emissionshandelssysteme oder CO<sub>2</sub>-Steuern einzuführen, um die Einnahmen daraus für sich zu behalten. Erste Schritte sind sichtbar: Indien entwickelt ein nationales CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem, China erweitert seinen ETS auf Stahl und Zement, Brasilien und Südafrika diskutieren über die Stärkung ihrer Carbon-Pricing-Instrumente. Sobald mehrere große Schwellenländer vergleichbare Mechanismen implementieren, entsteht eine Grundlage für regulatorische Harmonisierung und die Bildung von Klimaclubs – Kooperationsplattformen auf Basis gemeinsamer Regeln. Für China und Indien bietet die Aussicht auf privilegierten Marktzugang und Investitionsströme einen zusätzlichen Anreiz.

### Gegengewicht zu geopolitischen Zöllen

Mit Klimaclubs und Partnerschaften nach Artikel 6 kann die EU eine strategische Gegenarchitektur zu zollgetriebener Nullsummenpolitik aufbauen. In einer Phase erhöhter geopolitischer Unsicherheit bietet dieser Rahmen ein offenes, berechenbares Ordnungsangebot, das Marktzugang an transparente Standards und zertifizierte EU-Kompatibilität koppelt.

Unternehmen, die in EU-konforme Prozesse und Zertifizierung investieren und – über Artikel-6-Projekte in Partnerländern – verifizierte Minderungen erwerben, werden verlässlich in den europäischen Markt integriert. Das reduziert den Anreiz zu Zollpolitik und eröffnet einen langfristigen, regelorientierten Pfad, der für Partnerländer und Unternehmen attraktiv ist.

Klimaclubs schaffen die Grundlage interoperabler, regelbasierter Lieferketten mit bevorzugtem Marktzugang; sie mindern Zollschocks, verringern Abhängigkeiten und stärken Europas Koalitionssfähigkeit. Gesamtwirtschaftlich bleibt die Belastung moderat, während die Lenkungswirkung dort greift, wo Carbon Leakage und Wettbewerbsverzerrungen am größten sind.

Zugleich setzt das europäische CO<sub>2</sub>-Preissignal gezielt Innovationsimpulse: Es wird zum Investitionskompass für Effizienz, Prozessumstellung und neue Energieträger und senkt mittel- bis



langfristig fossile Importabhängigkeiten, stärkt Energiesouveränität und bindet Partner, indem es planbaren Marktzugang und glaubwürdige Dekarbonisierung bietet.

### **Akzeptanzkrise mit sozialer Verantwortung und ordnungspolitischer Klarheit begegnen**

Europas Rolle als Taktgeber für einen globalen CO<sub>2</sub>-Preis hängt in einem signifikanten Maße davon ab, inwieweit es gelingt, die öffentliche Akzeptanz für Klimaschutz aufrechtzuerhalten. Gegenwärtig hängt dabei vieles am ETS2. Ohne ihn würde Europa international als „unvollständig“ wahrgenommen und hätte weniger Autorität, sich für einen globalen CO<sub>2</sub>-Preis einzusetzen. Der ETS2 ist auch wichtig für die Umsetzung des CBAM. Nur wenn Europa selbst Verkehr und Gebäude bepreist, kann es von Handelspartnern ähnliche Mechanismen einfordern. Die Akzeptanzfrage ist damit keine Randnotiz, sondern ein Risiko für die klimapolitische Handlungsfähigkeit der EU.

Mit der Einführung des ETS2 werden fossile Energieträger für Haushalte und Unternehmen in der EU spürbar teurer. Diese Kosten sind im Vergleich zum ETS1 unmittelbar erfahrbar – an der Zapfsäule oder der Heizkostenabrechnung. Umfragen zeigen, dass ein Großteil der Bevölkerung nicht bereit ist, höhere Heizkosten zu tragen und der Politik misstraut, den Übergang sozial gerecht zu gestalten.

Die EU hat deshalb in Ergänzung zum ETS2 den Klima-Sozialfonds (KSF, Social Climate Fund – SCF) aufgesetzt, der sich vor allem aus den Einnahmen des ETS2 speisen soll. Diese sollen wiederum EU-Mitgliedstaaten helfen, soziale Härten und Übergänge in die CO<sub>2</sub>-Neutralität finanziell abzufedern. Die Verschiebung der Einführung des ETS2 von 2027 auf 2028 zeigte jedoch, dass dies auf der EU-Ebene nicht genügte, um die Vorbehalte gegenüber flächendeckenderen CO<sub>2</sub>-Preisen politisch ausreichend zu begegnen. Erste osteuropäische EU-Mitgliedsstaaten fordern sogar eine Verschiebung des ETS2 auf 2030.

Auf der EU-Ebene wird vor diesem Hintergrund das „Frontloading“ diskutiert. Danach soll eine Ausschüttung von ETS2-Einnahmen noch vor Handelsbeginn möglich sein, indem zum Beispiel die Europäische Investitionsbank in Vorleistung geht. Ob damit eine tragbare politische Einigung möglich ist, bleibt abzuwarten. Es könnte aber ein Weg sein, um der CO<sub>2</sub>-Preis-Akzeptanzkrise zu begegnen.

Welche kritischen Konsequenzen mit der Verschiebung des ETS2 verbunden sind, zeigt sich schon heute in Deutschland. Hierzulande gilt bereits der nationale ETS für Verkehr und Gebäude, das 2027 in den EU-ETS2 übergehen sollte. Da der ETS2 nun auf 2028 verschoben wurde und ggf. noch weiter nach hinten rutscht, sind deutsche Unternehmen aufgrund höherer CO<sub>2</sub>-Preise im Verkehr und Gebäudesektor im EU-Binnenmarkt benachteiligt. Ein fatales Signal für die deutsche CO<sub>2</sub>-Preisakzeptanz.

Neben der europäischen Debatte wird die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Preise ganz besonders davon abhängen, wie die EU-Mitgliedsländer die Rückgabe der Einnahmen auf der nationalen Ebene organisieren. In Deutschland kristallisiert sich ein systemischer Rückgabe-Mechanismus heraus. Wobei die ETS1- und ETS2-Einnahmen unter anderem für Investitions- und Subventionsprogramme genutzt werden, die in der Senkung von Strompreiskomponenten wie Netzentgelten, der Einführung des Industriestrompreises oder Zuschüssen energetische Sanierungen und Wärmepumpen im Gebäudesektor resultieren. Damit werden Bürgerinnen und Bürger sowie die Wirtschaft insgesamt entlastet. Der Erfolg dieses Ansatzes hängt ganz entscheidend davon ab, wie stark die Senkung der Energiepreise unmittelbar bei Bürgerinnen und Bürgern ausfällt und ob damit kurz- bis mittelfristig Wirtschaftswachstum angereizt werden kann.

Dem steht die Wahrnehmung des CO<sub>2</sub>-Preises als weitere staatliche Einnahmequelle – und nicht als CO<sub>2</sub>-Emissionen senkende Maßnahme – gegenüber, die überproportional belasteten Gruppen wie Geringverdiener weniger berücksichtigt. Hier wird es darauf ankommen, wie die Politik den CO<sub>2</sub>-Preis erklärt und belegt. Deshalb sollte nachvollziehbar veröffentlicht werden: Wie viel ETS-Einnahmen gab es? Wohin sind sie geflossen? Welche Wirkung wurde damit erreicht (z. B. Einspareffekte, Reichweite bei vulnerablen Haushalten)? Wer diese Rechnung offenlegt, nimmt den Eindruck, es handele sich um eine verdeckte Steuer.

Genauso wichtig wie die Rückgabe der ETS-Einnahmen für die Akzeptanz von CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist die Klarheit des Instruments selbst. In Sektoren des ETS sollten keine parallelen nationalen CO<sub>2</sub>-Steuern, Mindestpreise oder anderweitige Klimaabgaben bestehen. Solche Doppelungen verwirren und sind ökonomisch meist wirkungslos: Senkt ein Land durch Zusatzregeln Emissionen lokal, werden im ETS schlicht Zertifikate frei, die woanders genutzt werden können. Ergebnis: mehr Bürokratie, kaum Zusatzwirkung und das Vertrauen leidet. Darüber hinaus könnten der Abbau dieser Doppelabgaben zu einer erheblichen Verringerung der Energiepreise führen. Die geplante Erweiterung des ETS auf Gebäude und Verkehr (ETS2) ist deshalb ein richtiger Schritt, sofern es alte nationale Systeme vollständig ablöst, Übergänge pragmatisch gestaltet werden und Doppelbelastungen verschwinden. Reibungslose Fristen, einheitliche Berichtswege und klare Zuständigkeiten sind keine Detailfragen, sondern Vertrauensfragen.

Zur Klarheit des Instruments gehört auch seine effiziente – bürokratiearme – Umsetzung. Die EU hat dazu das Omnibus-Paket auf den Weg gebracht, das unter anderem das CBAM praktikabler und durchsetzbarer macht. Es sollen rund 90 Prozent der Importeure von Pflichten ausgenommen werden, während über 99 Prozent der eingebetteten Emissionen weiterhin von CBAM erfasst bleiben. Zudem werden Emissionsberechnungen, Datenprozesse und das Management der finanziellen CBAM-Verbindlichkeiten vereinfacht. Dies wird die internationale Anschlussfähigkeit des CBAMs deutlich erleichtern. Ein Schritt in die richtige Richtung, der noch viel stärker vor Einführung des Instruments hätte stattfinden sollen.

Die innereuropäische Akzeptanzkrise für mehr Klimaschutz aufgrund seiner hohen Kosten lässt sich über austarierte Rückgabemechanismen begegnen, die allerdings sehr schnell bei den Bürgerinnen und Bürgern ankommen müssen. Dazu gehört, dass der ETS zum zentralen Leitinstrument wird. Das heißt: keine Doppelregulierung und schlanke Administration. In dieser Kombination bleibt das System einfach genug, um verstanden zu werden; es bleibt stabil genug, um Investitionen auszulösen, und fair genug, um innen- und außenpolitischen Glaubwürdigkeit zu sichern.

## Fazit

Die EU steht mit ihrer Klimapolitik in einem doppelten Stresstest: innenpolitisch unter dem Druck hoher Klimaschutzkosten und schwindender Akzeptanz, außenpolitisch im geopolitischen Wettbewerb um Standards, Märkte und industrielle Zukunftsfähigkeit. Zugleich sieht die EU sich einer Erosion globaler Regeln ausgesetzt. Gerade deshalb entscheidet sich Europas strategische Handlungsfähigkeit daran, ob es gelingt, CO<sub>2</sub>-Bepreisung zugleich glaubwürdig und wettbewerbsfähig zu organisieren – und daraus geoökonomische Wirkung zu entfalten. Der Emissionshandel muss dabei sichtbar das Leitinstrument bleiben: konsequent, verständlich, bürokratiearm und ohne regulatorische Doppelungen, die die Wirkung verwässern und Vertrauen kosten. Nur ein ETS, der als robustes Ordnungsinstrument wahrgenommen wird, kann Investitionen auslösen, Planbarkeit schaffen und Europas Anspruch stützen, international für einen globalen CO<sub>2</sub>-Preispfad zu werben.

Für die europäische Außenpolitik folgt daraus, dass ihr politisch schwergewichtigstes Instrument (der CBAM) nicht nur Schutzmechanismus ist, sondern Hebel, um Anreize für Angleichung zu



schaffen und die Bildung von Klimaclubs zu beschleunigen – vorausgesetzt, er bleibt einfach, wird konsequent angewandt und ist zugleich offen für clubbasierte Lösungen, in denen vergleichbare CO<sub>2</sub>-Preissysteme gegenseitig Anerkennung finden. Der EU-CBAM profitiert geopolitisch davon, dass er Teil eines stabilen und verlässlichen europäischen Wirtschaftssystems ist, das gerade jetzt gegenüber zollgetriebenen US-Machtpolitik an internationalen Anspruch gewinnt.

Parallel dazu eröffnet Artikel 6 des Pariser Klimaabkommens einen eigenständigen Interventionspfad: Internationale Klimazertifikate sollten nicht als bequeme Kompensation missverstanden, sondern geostrategisch eingesetzt werden – als gezieltes Kooperationsangebot an Partnerländer, um Konvergenz bei Standards und Preissystemen zu fördern und so die Fragmentierung globaler Märkte schrittweise zu überwinden.

Ein Knackpunkt ist die abnehmende Akzeptanz für hohe Klimaschutzkosten in der EU. Mit dem ETS2 werden CO<sub>2</sub>-Kosten für Haushalte sowie kleine und mittlere Unternehmen unmittelbar spürbar; ohne sozialrobuste Rückgabe und transparente Mittelverwendung droht eine politische Gegenbewegung, die Europas Glaubwürdigkeit nach innen und außen unterminiert. Deshalb ist eine klare, nachvollziehbare Architektur der Einnahmerückführung kein Nebenschauplatz, sondern die Voraussetzung dafür, dass Europa seine Rolle als globaler Taktgeber für CO<sub>2</sub>-Bepreisung behaupten kann.

Gleichzeitig dürfen die Risiken dieser Weichenstellungen nicht unterschätzt werden: Während der CBAM international als protektionistisch missverstanden werden kann, droht der ETS2 die soziale Belastungsgrenze im Inneren zu überschreiten. Doch gerade in der Lösung dieser Konflikte liegt die eigentliche Stärke des europäischen Weges. Gelingt es, diese Instrumente transparent, sozial ausgewogen und kooperationsorientiert anzuwenden, verwandeln sich die potenziellen Reibungsverluste in Hebel für eine handlungsfähige und wettbewerbsorientierte Politik. Die EU-Klimapolitik wird so vom regulatorischen Kostenfaktor zu einem stabilen Baustein europäischer Wettbewerbsfähigkeit und geopolitischer Resilienz.

---

<sup>1</sup> Umweltbundesamt/Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt). (2025): Emissionssituation 2024 im Europäischen Emissionshandel 1 Emissionshandelspflichtige stationäre Anlagen, Luft- und Seeverkehr in Deutschland, Hrsg. (Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) im Umweltbundesamt), [https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2024.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=8](https://www.dehst.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/VET-Bericht-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=8) S.10 [05.01.2026].

<sup>2</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/20-jahre-europaeischer-emissionshandel-deutsche>

<sup>3</sup> <https://www.umweltbundesamt.de/presse/pressemitteilungen/20-jahre-europaeischer-emissionshandel-deutsche>

<sup>4</sup> State and Trends of Carbon Pricing Dashboard (2025): The State and Trends of Carbon Pricing Dashboard is an interactive online tool aimed at policymakers, businesses, and researchers. It provides the latest information on existing and emerging direct carbon pricing initiatives

around the world. <https://carbonpricingdashboard.worldbank.org/compliance/coverage>  
[05.01.2026].

<sup>5</sup> State and Trends of Carbon Pricing Dashboard (2025): Ebd

<sup>6</sup> State and Trends of Carbon Pricing Dashboard (2025): Ebd. „GHG Emission Coverage“

<sup>7</sup> State and Trends of Carbon Pricing Dashboard (2025): Ebd. „Price“

<sup>8</sup> State and Trends of Carbon Pricing Dashboard (2025): Ebd. „Price“

<sup>9</sup> <https://climate-club.org/>

## Impressum

### Der Autor

Dr. Christian Hübner leitet die Abteilung Globale Ressourcen und Nachhaltigkeit in der Hauptabteilung Analyse und Beratung der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin.

#### Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

##### Dr. Christian Hübner

Leiter Abteilung Globale Ressourcen und Nachhaltigkeit  
Hauptabteilung Analyse und Beratung

T +49 30 / 26 996-3264

[christian.huebner@kas.de](mailto:christian.huebner@kas.de)

*Koordination der Publikationsreihe:*

##### Gisela Elsner

Referentin Umwelt-, Klima- und Nachhaltigkeitspolitik  
Abteilung Globale Ressourcen und Nachhaltigkeit  
Hauptabteilung Analyse und Beratung  
[gisela.elsner@kas.de](mailto:gisela.elsner@kas.de)

T +49 30 / 26 996-3759

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.  
Gestaltung: yellow too Pasiek & Horntrich GbR

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)