

IMPULSPAPIER

Investitionen ermöglichen, Endgame gestalten

Reformprioritäten für den ETS 1

Felix Gill, Simon Wolf

Zusammenfassung

In Erwartung des für Juli angekündigten Vorschlags der EU-Kommission zur Reform des europäischen Emissionshandels (EU-ETS 1) skizzieren wir in diesem Impulspapier mögliche Reformoptionen. Diese Reformen sollen Investitionen in die Transformation am Wirtschaftsstandort Europa ermöglichen, den Interessen von „First Movern“ gerecht werden und zugleich die Einhaltung des Klimaziels der EU für 2040 sicherstellen. Besonders großes Potenzial liegt in einer **stärkeren Konditionierung der kostenfreien Zuteilung**, verknüpft mit einem individuellen **Transformationskonto**. Flankiert wird das durch eine zielgerichtetere Verwendung der Einnahmen aus dem ETS.

Zudem ordnet das Papier die Debatte um das „**ETS Endgame**“ ein, also den Umgang mit Negativemissionen und Zertifikaten nach Artikel 6, und zeigt unsere Perspektive auf ein mögliches Leitmarktinstrument für die Chemieindustrie auf.

Impressum

Autoren:

Felix Gill, Dr. Simon Wolf

Redaktion:

Nikola Klein

Herausgeber:

Germanwatch e.V.

Büro Bonn:

Dr. Werner-Schuster-Haus

Kaiserstr. 201

D-53113 Bonn

Telefon +49 (0)228 / 60 492-0, Fax -19

Büro Berlin:

Stresemannstr. 72

D-10963 Berlin

Telefon +49 (0)30 / 5771328-0, Fax -11

Internet: www.germanwatch.org

E-Mail: info@germanwatch.org

Juli 2026

Zitiervorschlag:

Gill, F., Wolf, S., 2026, Investitionen ermöglichen, Endgame gestalten: Reformprioritäten für den ETS 1, Germanwatch.

Diese Publikation kann im Internet abgerufen werden unter:

www.germanwatch.org/de/93535

Sofern keine anderen Copyright-Hinweise vorliegen, stehen Abbildungen dieser Publikation unter der Lizenz [CC BY-NC-ND 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/). Der Urhebervermerk lautet bei Weiterverwendung: Germanwatch e.V. 2026 | CC BY-NC-ND 4.0.

Inhalt

Einleitung.....	4
1 Lenkungswirkung kostenfreier Zuteilung verbessern und Einnahmen zielgerichteter verwenden	5
2 MSR: Preisgestaltung statt Verwässerung des Preissignals	9
3 „ETS Endgame“ in der Gestaltung des LRF mitdenken.....	12
4 Instrumentenmix komplettieren: CBAM und Leitmarkt für die Chemie	13

Einleitung

Das Europäische Emissionshandelssystem (EU-ETS 1) ist das zentrale marktbasierte Instrument der EU-Klimapolitik. Seit seiner Einführung im Jahr 2005 schafft das System klare Rahmenbedingungen und verlässliche Leitplanken für die europäische Industrie und Stromerzeugung. Der Grundgedanke war stets derselbe: keine industrielle Ordnungspolitik, sondern ein marktbasiertes Instrument, das technologieoffen und flexibel erlaubt, die günstigsten CO₂-Einsparpotenziale zu priorisieren.

Seit 2005 sind die Emissionen in den vom EU-ETS1 erfassten Sektoren um rund 50 Prozent gesunken. In den vergangenen Jahren wurden die größten Minderungen bei den Energieemissionen, insbesondere in der Stromerzeugung, erzielt.¹ Für die Einhaltung der europäischen Klimaziele ist jedoch entscheidend, dass auch in der Industrie künftig Emissionsminderungen strukturell erfolgen.

Derzeit steht der ETS aber unter massivem Druck. Die europäische und nicht zuletzt die deutsche energieintensive Industrie befinden sich in einer tiefgreifenden strukturellen Krise. Zu deren wesentliche Ursachen zählen die infolge des russischen Angriffskriegs gestiegenen Energiekosten, globale Überkapazitäten sowie neue Handelskonflikte. Vor diesem Hintergrund werden Forderungen nach einer Verschiebung oder Abschwächung des ETS 1 laut.

Zeitlich fallen diese Forderungen mit den für Juli 2026 angekündigten Reformvorschlägen der EU-Kommission und der dringenden Notwendigkeit zusammen, die langfristige Ausgestaltung des Instruments, das sogenannte „ETS Endgame“, festzulegen. Im Mittelpunkt der aktuellen Reformdebatte stehen dabei im Wesentlichen folgende Aspekte:

- **das Auslaufen der kostenfreien Zuteilung im Zusammenspiel mit dem schrittweisen Scharfstellen des CO₂-Grenzausgleichsmechanismus (CBAM) sowie einer stärkeren Konditionierung der von fortlaufenden kostenfreien Zuteilungen;**
- **die Verwendung der zunehmend aus der Industrie generierten Einnahmen des ETS;**
- **die Ausgestaltung des linearen Reduktionsfaktors (LRF) und die Rolle der Marktstabilitätsreserve (MSR) für die Preisgestaltung im ETS**
- **die Integration von Zertifikaten bzw. die Flexibilisierung der Gesamtambition durch die Anrechnung von Emissionsminderungen aus dem Artikel-6-Mechanismus und andere Flexibilitätsinstrumenten.**

Hinzu kommt eine neue Dynamik bei der Ausgestaltung der zum ETS komplementären Instrumente. Mit dem Industrial Accelerator Act sollen erstmals Leitmarkinstrumente eingeführt werden, die eine substanzielle Nachfrage nach grünem Stahl und grünem Zement schaffen können. Dadurch wird umso deutlicher, dass vor allem für die Chemieindustrie weiterhin erhebliche Lücken im Instrumentarium zur Unterstützung der Transformation bestehen und geschlossen werden müssen.

Dieses Papier formuliert Empfehlungen für die einzelnen Handlungsfelder und argumentiert, dass sich ihre Ausgestaltung an dem Leitprinzip orientieren muss, neue Investitionen in der EU zu ermöglichen.

¹ Dieser Sektor hat zudem den größten Anteil der ETS-Einnahmen generiert, da deutlich mehr Zertifikate versteigert als kostenfrei zugeteilt wurden.

1 Lenkungswirkung kostenfreier Zuteilung verbessern und Einnahmen zielgerichteter verwenden

Der Emissionshandel folgt einer klaren Prämisse: Planbarkeit und Langfristigkeit, gesichert durch das schrittweise Absenken der Emissionsobergrenze. Auf diese Weise werden kontinuierliche Minderungen strukturell verankert. Gleichzeitig haben die Benchmarks und die damit verbundenen kostenfreien Zuteilungen der Industrie über Jahrzehnte ermöglicht, Treibhausgase ohne direkte CO₂-Kosten zu emittieren. In einer Reihe von Industrien, darunter die Roheisen- und Stahl-, aber auch die Papierherstellung, überstiegen die freien Zuteilungen die tatsächlich ausgestoßenen Emissionen. Im Jahr 2024 belief sich diese Menge an kostenfreien Zuteilungen auf knapp 500 Millionen Zertifikate mit einem geschätzten Gegenwert von 32 Milliarden Euro. Nach Angaben der EU-Kommission waren in der ETS-Handelsperiode 2021–2025 rund 85 Prozent der verifizierten Emissionen durch kostenfreie Zuteilungen abgedeckt. **Die effektiven CO₂-Kosten für die Industrie lagen damit im Durchschnitt eher bei etwa 10 Euro pro Tonne – ein Befund, der dem verbreiteten Narrativ hoher CO₂-Kosten widerspricht.**

Die kostenfreien Zuteilungen wurden primär als Schutz vor Carbon Leakage konzipiert. In der Praxis kam ihnen jedoch eine zweite Funktion zu. Durch die systematische Überallokation entstand für die Industrie ein Net Benefit – ein finanzieller Spielraum, der eigenständige Investitionen in emissionsärmere Technologien ermöglichen und die Wettbewerbsfähigkeit im globalen Markt absichern sollte. Dieses Ziel wurde bislang nur unzureichend erreicht. Insbesondere in den energieintensiven Industrien sind die erwarteten Investitionen nur in geringem Umfang erfolgt.

Dementsprechend wirkungslos wäre eine Fortschreibung des Status quo in Form einer bedingungslosen Verlängerung kostenloser Zuteilungen mit Blick auf das Ziel, Investitionen in zunehmend klimaneutrale Produktion zu ermöglichen. Sie würde lediglich operative Kosten senken und allenfalls ein fossiles Strohfeuer entfachen, aber keine echten Investitionsanreize setzen. Für Kapitalgeber ist dieser Unterschied von zentraler Bedeutung, da eine Kostenentlastung die laufende Bilanz möglicherweise verbessert, aber keine kapitalintensive Investitionsentscheidung rechtfertigt.

Daher sollten die Einnahmen aus dem ETS gezielter eingesetzt werden, um langfristige und CAPEX-intensive Umbauprojekte mit Investitionszyklen von zehn bis zwanzig Jahren zu fördern. Die finanzielle Dimension des ETS ist beträchtlich. Seit seiner Einführung im Jahr 2005 haben die Versteigerungen von Emissionszertifikaten erhebliche Einnahmen generiert. 78 %² davon flossen direkt in die nationalen Haushalte der Mitgliedstaaten, was einem Betrag von rund 258 Milliarden Euro entspricht. Deutschland erhielt im Jahr 2024 mit rund 5,5 Milliarden Euro etwa 14 % der gesamten EU-ETS-Einnahmen und verzeichnete damit das höchste Volumen versteigerter Emissionszertifikate innerhalb der EU.³

Allein in den kommenden fünf Jahren (2026 bis 2030) dürften den Mitgliedstaaten weitere rund 150 Milliarden Euro zufließen. In diesen Mitteln liegt die eigentliche Transformationskraft des Systems. Gerade hier offenbaren sich jedoch auch die deutlichsten Defizite: Nach Schätzung der EU-Kommission werden nur rund 5 % der Einnahmen für die Dekarbonisierung der Industrie eingesetzt.

² European Commission, 18.05.2026, [Commission holds a high-level stakeholder roundtable on EU ETS review](#) (letzter Aufruf: 10.07.2026).

³ Reform Institute Foundation, 2025, [The study on the EU ETS revenue use for social justice and climate neutrality in the context of Social Climate Fund and ETS2](#) (letzter Aufruf: 12.05.2026).

Seit Juni 2023 verpflichtet die überarbeitete ETS-Richtlinie die Mitgliedstaaten, ihre Einnahmen vollständig (100 %) für Klimaschutz und Energiewende zu verwenden.⁴ Die tatsächliche Mittelverwendung bleibt jedoch intransparent. Analysen zeigen, dass die einzelnen Mitgliedstaaten die ETS-Einnahmen sehr unterschiedlich nutzen und auch unterschiedlich viel an die unter dem ETS stehenden Industrien zurückgeben. In Deutschland fließt ein Großteil in den Klimatransformationsfonds (KTF), aus dem unter anderem indirekte Stromkostenausgleiche und CO₂-Differenzverträge finanziert werden.⁵ Jedoch kommt es bei den Rückflüssen und der Mittelverwendung zu spürbaren Verzögerungen in der Auszahlung, die den Fortschritt der nationalen Energie- und Industriewende merklich bremsen.⁶

Um dem doppelten Ziel gerecht zu werden, die Lenkungswirkung des ETS in den kommenden Jahren zu stärken und zugleich der berechtigten Forderung der Industrie Rechnung zu tragen, dass die von ihr aufgebrauchten Mittel auch wesentlich zur Transformation der entsprechenden Produktionsprozesse beitragen, **muss der anstehende Reformprozess zwei Anforderungen erfüllen:**

- 1) Er muss die stärkere Konditionierung der auch in den kommenden Jahren weiterhin in relevantem Umfang anfallenden freien Zuteilungen effektiv umsetzen.**
- 2) Er muss die zielgerichtete Rückführung der ETS-Einnahmen zur Unterstützung industrieller Investitionen transparent und wirksam ausgestalten.**

Zielgerichtete Konditionierung freier Zuteilungen

Die Verknüpfung von Konditionalitäten mit der Ausgabe kostenfreier Zertifikate ist bereits Teil der ETS-Toolbox der EU-Kommission. Die Reform von 2023 hat mit dem neu eingefügten Art. 10a Abs. 1 explizit drei Fälle bedingter freier Zuteilung eingeführt (siehe Kasten). Diese Regelungen sind Anfang 2026 in Kraft getreten und können als möglicher Blueprint für das nun anstehende Review dienen, sowohl mit Blick auf die von der EU-Kommission angekündigte Überprüfung der Benchmarks als auch für das von Rat und Parlament im Dezember 2025 geforderte langsamere Abschmelzen der freien Zuteilung ab 2028. Eine umfangreichere freie Zuteilung darf es nur im Tausch gegen verbindliche Investitionen in Emissionsminderungen geben. Dafür sollte eine Kombination aus den bisherigen Konditionalitäten genutzt und diese noch effektiver ausgestaltet werden.

Konditionalitäten im Rahmen des ETS
Energieeffizienz: Im Bereich Energieeffizienz werden bis zu 5.400 Anlagen (rund 33,75 %) verpflichtet, Effizienzmaßnahmen aus ihren Energieaudits oder Energiemanagementsystemen umzusetzen, wie sie unter der EU Energy Efficiency Directive (EED) vorgesehen sind. Bei Nichtumsetzung droht eine Kürzung der freien Zuteilung um 20 %. Die bestehende Regelung enthält jedoch eine Vielzahl von Ausnahmeklauseln, die den Anwendungsbereich erheblich einschränken. Die Kommission muss diese im Rahmen der Review nachschärfen, um Schlupflöcher zu schließen. Darüber hinaus ist die Regelung nicht in allen Dekarbonisierungspfaden sachgerecht. Anlagen, die auf grünen Wasserstoff oder CCS umstellen, weisen strukturell einen um ein Vielfaches höheren Stromverbrauch auf. Klassische Effizienzanforderungen greifen in diesen Fällen zu kurz und können potenziell falsche Anreize setzen. Für solche technologischen Transformationspfade, insbesondere in

⁴ Article 10(3) of the ETS Directive (Directive 2003/87/EC) 72.

⁵ Aufteilung der ETS-Einnahmen zwischen 2020-2024: Dekarbonisierung des Gebäudesektors (39 %), Stromverbrauchszuschüsse (29 %), Maßnahmen zur Förderung eines nachhaltigen Individualverkehrs (12 %), Schutz vor Carbon Leakage (6 %), die industrielle Transformation (4 %) sowie Forschung und Entwicklung (3 %).

⁶ Reform Institute Foundation, 2025, [The study on the EU ETS revenue use for social justice and climate neutrality in the context of Social Climate Fund and ETS2](#) (letzter Aufruf: 12.05.2026).

energieintensiven Industrien, sollte die Kommission **eine Streichung der Energieeffizienz-Konditionalität prüfen, sofern diese transformative Investitionen behindert.**

Klimaneutralitätspläne: Die bestehende Regelung sieht für die schwächsten Performer verpflichtende Klimaneutralitätspläne (CNP) vor. Anlagen, die oberhalb des 80. Perzentils der Produkt-Benchmark liegen und keinen tragfähigen CNP vorweisen können, riskieren eine Kürzung ihrer kostenfreien Zertifikate um 20 % (339 Anlagen ca. 2%). Der Ansatz ist jedoch in seiner derzeitigen Ausgestaltung nicht wirksam genug. Der Fünfjahres-Prüfungszyklus ist für ein dynamisches Investitionsumfeld zu lang, die Kommission muss kürzere Prüfungsintervalle verbindlich festlegen. Zudem sollten sich die CNP nicht am Zieldatum 2050, sondern am EU-Klimaziel 2040 orientieren – als verbindlicher Zeithorizont für die Umstellung von Produktionsprozessen und die Reduktion technisch vermeidbarer Emissionen (siehe den Abschnitt zum „ETS Endgame“). Das zentrale Defizit bleibt jedoch bestehen: Die derzeitigen CNP verlangen keinen konkreten Investitionsnachweis und bleiben damit letztlich unverbindliche Absichtserklärungen. Darüber hinaus sollte die Kommission den Anteil der schwächsten Anlagen, die einen Transformationsplan vorweisen müssen, deutlich erhöhen. Der derzeitige Schwellenwert erfasst zu wenige Anlagen, um eine systemische Wirkung zu entfalten.

Fernwärme: Ein Teil der europäischen Fernwärmeanlagen kann für die Handelsperiode 2026–2030 eine zusätzliche freie Zuteilung von 30 % beantragen. Dieser Aufschlag ist derzeit ausschließlich für Anlagen in vier Mitgliedstaaten möglich (ca. 200 Anlagen) und wird nur dann gewährt, wenn zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sind: Die Anlage muss einen Klimaneutralitätsplan vorlegen und gleichzeitig Investitionen in emissionsmindernde Maßnahmen nachweisen, deren Wert gleichwertig zu dem der zusätzlich gewährten freien Zuteilung ist. Anlagen in anderen Mitgliedstaaten erhalten keinen Aufschlag und können lediglich die regulären 30 % der jeweiligen Benchmark als freie Zuteilung erhalten.

Laut EU-Kommission weist die für die Fernwärme genutzte Konditionalität den höchsten Wirkungsgrad aller drei beschriebenen Optionen auf. **Der Grund dafür liegt in der konkreten Ausgestaltung des Investitionsnachweises.** Der Betreiber muss seine rechtliche Verpflichtung zur Durchführung der Investition durch extern überprüfbare und rechtsverbindliche Dokumente belegen, etwa durch unterzeichnete Förderverträge, verbindliche Lieferantenverträge oder vergleichbare Drittbestätigungen. Interne Budgetbeschlüsse oder bloße Absichtserklärungen genügen ausdrücklich nicht. Genau diese Kombination aus rechtlicher Verbindlichkeit, externer Überprüfbarkeit und direkter Kopplung von kostenloser Zuteilung und Investitionsergebnis stellt sicher, dass die Konditionalität tatsächlich zu realen Investitionen in die Dekarbonisierung führt.

Der Fernwärme-Ansatz ist damit die wirksamste der drei Konditionalitäten und sollte der Blueprint für das gesamte Review sein. **Um das Prinzip „freie Zuteilung gegen verbindliche Investitionsvorhaben“ systematisch anzuwenden, schlagen wir vor, die Logik der Fernwärme-Konditionalitäten in Verbindung mit den nachgeschärften CNPs konsequent auf bestehende und weitere Benchmarkbereiche (Heat and Fuel) auszuweiten.**

Konkret bedeutet das:

- **Klimaneutralitätspläne**, orientiert am EU-Klimaziel 2040
- **Verbindlicher Eins-zu-eins-Investitionsnachweis** als Voraussetzung für Erleichterungen bei der freien Zuteilung

Eine **flexible Ausgestaltungsoption des Eins-zu-eins-Investitionsnachweises** wäre die Einrichtung **individueller Transformationskonten**, die aus dem wachsenden Anteil der versteigerten Zertifikate gespeist werden. Ein solches Modell würde den berechtigten Anliegen der Industrie nach (zeitlicher) Flexibilität und ausreichender Liquidität für Investitionen Rechnung tragen und zugleich weiteren „Windfall Profits“ vorbeugen. Dadurch könnten Unternehmen, die aus unterschiedlichen

Gründen derzeit noch nicht in die Transformation investieren und deshalb freie Zuteilungen erhalten, die für die Ersteigerung der Zertifikate aufgewendeten Mittel „parken“ und zu einem späteren Zeitpunkt in vollem Umfang für eine vorab definierte Liste transformativer Investitionen verwenden. Entscheiden sich die Unternehmen, keine Neuinvestitionen am Standort zu tätigen, würden die angesparten Mittel nach einem vorab definierten Zeitraum für die allgemeine Förderung der Industrietransformation freigegeben werden.⁷

Effektive Rückführung der Einnahmen durch den Investment Booster und IDB

Eine zumindest teilweise Rückführung der ETS-Einnahmen über Förderinstrumente für die Industrietransformation ist zudem sinnvoll, um neuen Unternehmen und Innovationen den Markteintritt zu erleichtern.

Bei den flankierenden CAPEX-Hilfen hat sich die Kommission zunächst nachdrücklich für den Erhalt bestehender Instrumente eingesetzt – allen voran des Innovation Funds und des Modernisation Funds, die in der Handelsperiode 2026–2030 ein Volumen von bis zu 93 Milliarden Euro erreichen. Der **Innovation Fund** unterstützt vor allem erste Pilotprojekte mit innovativen Technologien: Die geförderten Vorhaben weisen ein Vermeidungspotenzial von rund 1,1 Milliarden Tonnen CO₂e auf, tatsächlich realisiert wurden bis Ende 2025 jedoch erst 73,6 Kilotonnen CO₂e. Diese Lücke verdeutlicht, dass der Fonds zwar Innovationen anstößt, sich als Instrument jedoch nicht eignet, um die breite, skaleneffektgetriebene Marktausrollung von Dekarbonisierungstechnologien in der energieintensiven Industrie zu finanzieren. Der **Modernisierungsfonds** erfüllt eine zentrale strategische Funktion: Er gleicht strukturelle Unterschiede und Infrastrukturlücken innerhalb der EU aus und stärkt damit den Solidaritätsmechanismus des ETS. Dies bleibt auch nach 2030 unverzichtbar, da insbesondere mittel- und osteuropäische Mitgliedstaaten weiterhin überproportional stark von fossilen Energien abhängen, bei unterdurchschnittlichem Pro-Kopf-Einkommen. Daher muss der Modernisierungsfonds über 2030 hinaus fortgeführt und gezielt weiterentwickelt werden. Er sollte konsequent auf zukunftssichere Wärme- und Energiesysteme ausgerichtet sein und klare Prioritäten für Elektrifizierung, Energieeffizienz, Netzausbau und Speichertechnologien setzen.

Diesen strukturellen Limitationen begegnet die EU-Kommission nun durch zwei vorgeschlagene Instrumente, die stärker auf Investitionen in die Industrie-Dekarbonisierung fokussieren. In einer ersten Phase setzt die Kommission auf den „Investment Booster“: rund 30 Milliarden Euro, finanziert aus 400 Millionen Zertifikaten aus der NER, die verstärkt an Projekte fließen, die einen klaren Investitionswillen in den Wirtschaftsstandort Europa und in die nachhaltige Transformation belegen können. Der Booster soll durch schnelle Eignungsprüfungen ohne komplexe Vergabekriterien einen Wettbewerb über Geschwindigkeit statt über den Preis ermöglichen und durch Einreichungen auf kontinuierlicher Basis für eine rasche Mittelvergabe sorgen („First come, first served“). Ein Fertigstellungs-Bond stellt sicher, dass Zahlungen erst nach verifizierter Emissionsminderung erfolgen, während die gezielte Bevorzugung CO₂-intensiver Regionen die Solidaritätsdimension absichert. Wichtig wird dabei sein, dass die ausgegebenen Zertifikate keine zusätzlichen Emissionsrechte in das System einbringen, da dies andernfalls das Erreichen der Klimaziele und die gesamte Marktstabilität gefährden könnte.⁸

In einer zweiten Phase setzt die Kommission ergänzend auf die Industrial Decarbonisation Bank (IDB), die mit einem Investitionsvolumen von 100 Milliarden Euro die Dekarbonisierung energieintensiver Industrien maßgeblich durch Carbon Contracts for Difference (CCfDs) finanzieren soll.

⁷ Das québecische Cap-and-Trade-System erlaubt es seit 2024, dass ein Teil der freien Zuteilungen zunächst versteigert wird. Die erzielten Einnahmen werden auf einem „Transformationskonto“ hinterlegt und einem individuellen Unternehmen gutgeschrieben, sofern dieses die Mittel innerhalb eines festgelegten Zeitraums für Transformationszwecke einsetzt.

⁸ Öko-Institut, 2026, [Getting the balance right](#).

Der Ansatz setzt auf wettbewerbliche Elemente, indem die Projektauswahl über preisbasierte Auktionen erfolgt. Die Effektivität des Instruments ergibt sich vor allem aus den langfristigen vertraglichen Verpflichtungen. Da die Mehrkosten der CO₂-Reduktion durch die Mitgliedstaaten bzw. die IDB abgesichert werden, sind die geförderten Projekte weniger anfällig für politische Kurswechsel.

Dem Einwand, CCfDs seien zu wenig praxistauglich und daher für die Industrie wenig attraktiv, widersprechen jüngste Erfahrungen: Die IF25 Heat Auction, die der IDB als Pilotprojekt diente, war 1,4-fach überzeichnet. CCfDs eignen sich insbesondere dazu, Projekte mit langen Amortisationszeiträumen verlässlich abzusichern.

Wichtige Kriterien für die Ausgestaltung der Kriterien des Investment Boosters und der CCfDs:

- **Kurze Finanzierungsintervalle:** Die Finanzierung sollte die Umsetzungsreife von Projekten belohnen. Der Investment Booster sollte daher Projekten vorbehalten sein, die eine Investitionsentscheidungsreife (Final Investment Decision) innerhalb von 12 Monaten nach Vergabe nachweisen können. Dadurch lässt sich eine Blockierung von Kapital vermeiden, wie sie beim Innovationsfonds zu beobachten war.
- **Wirkung:** Projekte sollten substantielle CO₂-Reduktionen erzielen: mindestens 50 % gegenüber dem relevanten ETS-Benchmark für Sektoren, sofern für den jeweiligen Sektor keine Definition von „Low-carbon“ besteht.⁹

Darüber hinaus bleiben die fehlende Zweckbindung und Transparenz bei der Verwendung der ETS-Einnahmen ein zentrales Problem. In mehreren Mitgliedstaaten fließen beträchtliche Mittel nicht in Klimaschutz- oder Sozialmaßnahmen, sondern verbleiben im allgemeinen Haushalt. Die Glaubwürdigkeit und Akzeptanz des Systems lässt sich stärken durch **verbindliche Transparenz- und Berichtspflichten**: Die EU sollte die bestehenden Vorgaben zur Mittelverwendung präzisieren, einheitliche und öffentlich zugängliche Berichtsformate einführen und klare Definitionen förderfähiger Maßnahmen festlegen. Zudem sollte die EU die **Einrichtung spezialisierter nationaler Verwaltungseinheiten prüfen**: Das Beispiel des Klima- und Transformationsfonds (KTF) zeigt, dass zentrale Strukturen strategische Prioritäten klarer abbilden und Mittelabflüsse beschleunigen können. Die jüngsten Entwicklungen in Deutschland – insbesondere die Entnahme von Teilen der ETS-Einnahmen aus dem KTF, um sie dem Bundeshaushalt zuzuführen – schwächen jedoch dieses positive Beispiel. Genau solche Praktiken sollten europaweit erschwert werden.

2 MSR: Preisgestaltung statt Verwässerung des Preissignals

Ein zweiter Kernaspekt in der Debatte um die Ausgestaltung des EU ETS ist die langfristige Entwicklung des Zertifikatspreises durch die zunehmende Verknappung des Angebots. Im Wesentlichen wird dies durch den sogenannten Linearen Reduktionsfaktor (LRF) erzeugt, der die Anzahl der jährlich neu ausgegebenen Zertifikate kontinuierlich absenkt. Darüber hinaus hat die in der dritten Handelsperiode (2018) eingeführte Marktstabilitätsreserve (MSR) eine große Lenkwirkung auf die Preisstabilität. Um Preissprüngen in beide Richtungen entgegenzuwirken, kann die MSR-Zertifikate in den Markt geben oder sie diesem im Falle eines Überangebots entziehen. Im derzeitigen Instrumentendesign erfolgt dies auf Grundlage der jährlich ermittelten Gesamtzahl der im Umlauf befindlichen Zertifikate (TNAC). Dieser Mechanismus folgt einer volumenbasierten Logik und weist daher strukturelle Schwächen im Umgang mit Volatilität auf. Zudem sind die starren Schwellenwerte und die teilweise Ungenauigkeit des Mechanismus reformbedürftig. Bereits eher technische Anpassungen

⁹ Business for CBAM Coalition, [Position on the EU Emissions Trading System \(EU ETS\) reform](#) (letzter Aufruf: 9.7.2026).

könnten dazu beitragen, die Liquidität im Markt zum richtigen Zeitpunkt und in angemessenem Umfang bereitzustellen.¹⁰

Ein verlässlich ansteigendes CO₂-Preissignal ist ein zentrales Merkmal eines wirksamen Emissionshandels und muss ein klares Ziel dieses Reviewprozesses sein. Investitionsentscheidungen in der Grundstoffindustrie haben Vorlaufzeiten von fünf bis fünfzehn Jahren und Kapitalbindungen, die sich über Jahrzehnte erstrecken. Eine Direktreduktionsanlage, eine Elektrolyseanlage oder ein neues Zementwerk werden nicht gebaut, weil der CO₂-Preis heute bei rund 70 Euro liegt, sondern weil ein Unternehmen darauf vertraut, dass er in zehn Jahren deutlich höher liegen wird. Hinzu kommt, dass im Laufe der Zeit auch in teurere Emissionsvermeidungsmaßnahmen investiert werden muss, wofür ein hinreichend stark ansteigendes Preissignal unabdingbar ist.

Genau dieses Vertrauen und die Glaubwürdigkeit des Instruments stehen derzeit auf dem Spiel. Die mögliche Abschaffung des Lösungsmechanismus der MSR, die der Kommissionsvorschlag vom 1. April vorsieht, ist in diesem Kontext ein problematisches Signal mit weitreichenden Konsequenzen:

- **Strukturelle Schwächung der Zertifikatsknappheit:** Die Abschaffung verhindert die strukturelle Löschung von bis zu einer Milliarde Zertifikate und soll damit langfristig Preise dämpfen. Stattdessen würde sich eine strukturelle Kapazität an Zertifikaten in der Reserve aufbauen, die die prognostizierte Nachfrage in der ersten Hälfte der fünften Handelsperiode (2031–2035) übersteigt.¹¹
- **Benachteiligung von „First Movern“:** Die Abschaffung untergräbt getroffene Investitionsentscheidungen jener Unternehmen, die frühzeitig Vermeidungsmaßnahmen ergriffen haben – in der Erwartung einer zunehmenden Zertifikatsknappheit. Sollten weitreichende strukturelle Veränderungen der MSR, in Zusammenspiel mit weiteren Abschwächungen wie dem Senken des LRF, nun jene begünstigen, die zunächst abgewartet haben (sog. „Late Mover“), könnte dies Schadensersatzansprüche der First Mover begründen. Der EuGH hat im Kontext des ETS1 bereits anerkannt, dass das wirtschaftliche Interesse von First Movern zu berücksichtigen ist.¹² Eine abschließende rechtliche Einschätzung ist erst möglich, wenn der vollständige Kommissionsvorschlag für den umfassenden Review vorliegt.

Zunehmende politische Unsicherheit: Wenn Unternehmen damit rechnen müssen, dass Zuteilungsregeln alle paar Jahre neu verhandelt werden, verliert das Preissignal seine investitionslenkende Wirkung. Die schwache Begründung der Europäischen Kommission für die MSR-Reform verdeutlicht, dass Entscheidungen zunehmend nicht mehr auf ökonomischen und ökologischen Grundlagen beruhen, sondern diametral dazu eine verstärkt politische Dimension annehmen. Der Kommissionsvorschlag zur Reform der MSR ist zwar zukunftsgerichtet – paradoxerweise fehlt jedoch die gegenwärtige Grundlage dafür: Weder hohe CO₂-Preise noch ausgeprägte Volatilität sind derzeit zu beobachten, obwohl genau dies die Streichung der Invalidierungsklausel begründen sollte (siehe Abbildung).

¹⁰ Öko-Institut, 2026, [Getting the balance right](#).

¹¹ Öko-Institut, 2026, [Getting the balance right](#).

¹² Der EuGH entschied, dass Anlagen im EU-ETS1, die ihre Produktionsprozesse frühzeitig umgestellt und dadurch überschüssige Zertifikate abgegeben hatten, Anspruch auf deren tatsächliche Rückerstattung haben. Eine bloße Gutschrift wurde als unzureichend bewertet, da sie für Anlagen, die ihre Prozesse bereits emissionsärmer gestaltet hatten, praktisch wertlos war: Die gutgeschriebenen Zertifikate wurden nicht mehr benötigt und konnten daher auch nicht veräußert werden; siehe EuGH, Urt. v. 15.5.2025 – C-414/23, EnWZ 2025, 366, 369 (Rn. 33).

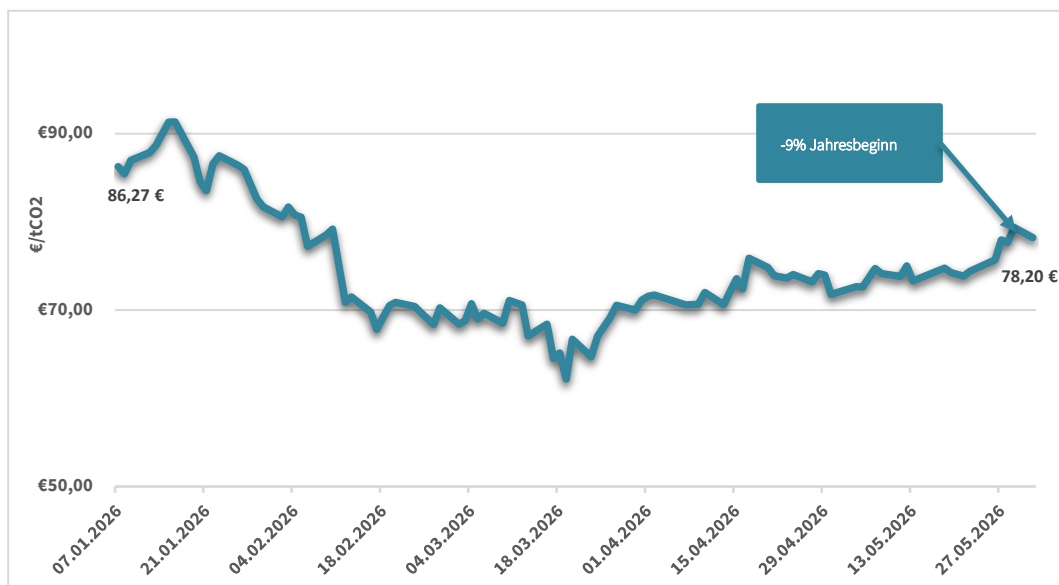


Abbildung: Auktionsergebnisse von EUA-Zertifikaten im Jahre 2026 (eigene Darstellung).

Der Review-Prozess und die unterbreiteten Vorschläge müssen einer klaren ökonomischen und ökologischen Wirkungsprüfung unterzogen werden, verbindlich begleitet von einem „Impact Assessment“. Dabei muss auch die veränderte Systemlogik berücksichtigt werden: In einer zukünftigen Phase strukturell knapperen Angebots muss sich dies in der Menge der freigegebenen Zertifikate widerspiegeln. So entsprachen 100 Millionen freigegebene Zertifikate im Jahr 2019 noch 5 % des damaligen Caps – dieselbe Menge würde 2035 bereits 23 % des dann geltenden Caps ausmachen. Eine sinnvolle Anpassung wäre daher, die Freigabemenge jährlich um den geltenden Linearen Reduktionsfaktor zu verringern.¹³

Neben der Abschaffung des Lösungsmechanismus der MSR werden weitere Möglichkeiten diskutiert, um Sorgen vor einem zu starken Anstieg des CO₂-Preises in den 2030er-Jahren zu adressieren. Dazu zählen die Integration von Negativemissionen, die Nutzung von Zertifikaten aus Projekten nach Artikel 6 des Pariser Abkommens sowie ein indirektes Abflachen des LRF zugunsten von Artikel-6-Minderungen. **Allen diesen Vorschlägen ist gemein, dass sie die zentrale Frage nicht adressieren: Welcher CO₂-Preis ist erforderlich, um die Transformation voranzutreiben und Investitionen zu ermöglichen?** Zugleich muss die ebenso berechtigte Sorge berücksichtigt werden, dass ein zu starkes politisch motiviertes Absenken des CO₂-Preissignals bereits erfolgte Investitionen entwerten und künftige Investitionsentscheidungen erschweren könnte.

Zielführender als die derzeitige Reformdebatte wäre daher die Definition eines **expliziten Preiskorridors**: Dieser würde Investitionssicherheit schaffen, indem er die freie Preisbildung am Markt zugunsten höherer Planungssicherheit einschränkt.

Realisiert werden könnte dies durch einen preisbasierten anstelle des derzeitigen volumenbasierten MSR-Mechanismus. Zwar würde auch dieser Ansatz in das marktbasierte System eingreifen, könnte jedoch gleichzeitig den Forderungen nach höherer Planungssicherheit und einer grundlegenden Systemreform entgegenkommen. Zudem würde der MSR damit eine neue Rolle zugewiesen: weniger die Reduktion historischer Zertifikatsüberschüsse, sondern stärker die aktive Gestaltung der Preisentwicklung im Sinne der Ermöglichung und Absicherung von Investitionen.

¹³ Business for CBAM Coalition, [Position on the EU Emissions Trading System \(EU ETS\) reform](#) (letzter Aufruf: 10.7.2026).

3 „ETS Endgame“ in der Gestaltung des LRF mitdenken

Viele Vorschläge zur Reform des ETS zielen auch darauf, den durch den LRF beschriebenen Reduktionspfad langsamer auslaufen zu lassen bzw. bis (mindestens) 2050 zu verlängern, durch eine längere Ausgabe von Zertifikaten, die Anrechnung von Negativemissionen oder die direkte oder indirekte Integration von internationalen Zertifikaten aus dem Artikel-6-Mechanismus.

Richtig ist, dass die europäische Industrie, ebenso wie der Flugverkehr, im Jahr 2039 keine Null-Emissionen erreichen wird, wie es der LRF vorgibt. Das liegt bereits daran, dass bei Prozessen wie der CO₂-Abscheidung oder der Stahlproduktion mit grünem Wasserstoff Restemissionen verbleiben. **Selbst bei optimaler Nutzung der nach heutigem Wissensstand besten technologischen Minderungsoptionen verbleiben je nach Schätzung Restemissionen von 4 % bis 7 % gegenüber dem heutigen Niveau.**¹⁴ Diese müssen für das Erreichen von Netto-Null-Emissionen langfristig kompensiert werden.

Wie dies gegebenenfalls im Zusammenspiel mit dem ETS ausgestaltet werden kann, muss noch geregelt werden. Für die Investitionsklarheit wäre jedoch wenig gewonnen, wenn der LRF aufgrund eines als zu steil empfundenen Emissionspfads angepasst würde und dadurch Unternehmen auf die Verfügbarkeit knapper Emissionszertifikate nach 2040 spekulieren könnten.

Stattdessen sollte Leitprinzip für diese Ausgestaltung sein, Investitionen in die technisch möglichen Emissionsminderungen zu priorisieren und weitgehend im derzeit anvisierten Zeitraum bis 2040 zu realisieren – ermöglicht durch ein Zusammenwirken des ETS mit den notwendigen komplementären Instrumenten. **Die Minderung technisch vermeidbarer Emissionen in diesem Zeitraum würde annähernd dem EU-Klimaziel für 2040 entsprechen. Der aktuelle LRF sollte daher bis mindestens 2036 beibehalten werden** – erst ab diesem Zeitpunkt ist mit einer strukturellen Zertifikatsknappheit im System zu rechnen.¹⁵ **Bereits heute müssen die institutionellen Rahmenbedingungen dafür entwickelt werden, wie die verbleibenden nicht vermeidbaren Restemissionen anschließend kompensiert werden können.**

Ein solches Vorgehen ist aus zwei Gründen sinnvoll: Erstens stellt es die effizientere Verwendung knapper Investitionsmittel sicher. Eine einmal erfolgte Anlagenumstellung reduziert Emissionen dauerhaft, während eine Kompensation der Emissionen diese Investitionen lediglich aufschiebt, aber nicht obsolet macht. In der Folge müssten insgesamt höhere Mittel aufgebracht werden, um dieselben Emissionsziele zu erreichen. Erfolgt die Kompensation über den Artikel-6-Mechanismus, fließt zudem ein Teil dieser Investitionen aus der EU ab.

Zweitens wäre es fahrlässig und riskant, stärker als unbedingt notwendig auf die Nutzung von Negativemissionen zu setzen. Der Bedarf an Negativemissionen wird ohnehin sehr groß sein, und ihre dauerhafte Verfügbarkeit ohne negative Nebenwirkungen stellt nach heutigem Wissensstand eine erhebliche Herausforderung dar. **Auch das Argument, dass die Industrie als Investor für das frühzeitige Hochfahren technischer Negativemissionen (NET) gebraucht wird, überzeugt nicht.** Aus strategischer Sicht ist **der Flugsektor hierfür der wesentlich geeignetere Kandidat:** Zum einen ist er für die Produktion klimaneutraler Treibstoffe, insbesondere synthetischen Kerosins

¹⁴ SCI4climate.NRW, 2025, [Quantitativer Vergleich aktueller Klimaschutzszenarien für Deutschland – Version 2025](#), Wuppertal; die Berechnungen basieren auf den brutto prognostizierten Restemissionen im Sektor Industrie im Jahr 2045. Die in der Analyse verglichenen Szenarien basieren auf ambitionierten Klimaschutzszenarien und weisen weiterhin CO₂-Restemissionen von mindestens 11 und bis zu 20 Mt für Deutschland aus. Zum Vergleich: Die Emissionen des Sektors lagen im Jahr 1990 bei rund 280 Mt CO₂.

¹⁵ Öko-Institut, 2026, [Getting the balance right](#).

(eSAF), auch auf Direct Air Capture (DAC) angewiesen. Zum anderen werden im Flugverkehr trotz umfassender Nutzung von klimaneutralem Kerosin noch residuale CO₂-Emissionen sowie weitere klimawirksame Effekte verbleiben, die für eine echte Klimaneutralität der Luftfahrt durch NET kompensiert werden müssen (vorzugsweise über DACCS). Hinzu kommt, dass Flugpassagiere vor allem in den Premiumklassen eine vergleichsweise hohe Zahlungsbereitschaft aufweisen, die dazu beitragen kann, die anfänglich hohen Kosten technischer Negativemissionen zu finanzieren.¹⁶

4 Instrumentenmix komplettieren: CBAM und Leitmarkt für die Chemie

Es ist kein Zufall, dass die härteste Kritik am EU-ETS aus der Chemieindustrie kommt. Der Sektor steht nicht nur unter höchstem wirtschaftlichen Druck, sondern weist auch nach wie vor die größten Unsicherheiten hinsichtlich seines Transformationspfads auf. Das ist neben der hohen technologischen Komplexität und der daraus resultierenden Vielzahl möglicher Transformationsrouten auch darauf zurückzuführen, dass das politische Instrumentarium zur Ermöglichung und Unterstützung der Transformation in diesem Bereich bislang deutlich weniger weit entwickelt ist als in anderen Branchen. Mit Ausnahme einzelner Produktgruppen ist für die Chemieindustrie vorerst keine Einführung des CBAM vorgesehen, wodurch das Abschmelzen der freien Zuteilungen den Sektor besonders schwer trifft. Während für Zement und Stahl im Rahmen des Industrial Accelerator Act (IAA), sowie perspektivisch über das deutsche Vergaberecht erstmals eine gesicherte Nachfrage nach emissionsarm bzw. klimaneutral produzierten Materialien geschaffen werden soll, **fehlt ein vergleichbarer Anreiz für die Chemieindustrie bislang weitgehend**. Soll die Transformation der Chemieindustrie in der EU gelingen, müssen diese Lücken im Transformationsinstrumentarium zügig geschlossen werden:

- **CBAM:** Es zeigt sich jetzt, dass die lange Zeit pauschal ablehnende Haltung des Sektors gegenüber dem CBAM ein strategischer Fehler war und eine frühzeitige, differenzierte Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen des Instruments verhindert hat. Erforderlich ist daher eine stärkere Detailbetrachtung der Anwendbarkeit für unterschiedliche Bereiche des Sektors, auch in Abhängigkeit von Wertschöpfungstiefe und Carbon-Leakage-Risiko.
- **Leitmarkt:** Das Standardargument gegen die Einführung eines Leitmarktinstruments für die Chemieindustrie lautet, dass die Komplexität der Wertschöpfungsketten eine Nachverfolgbarkeit grüner Produktion entlang der gesamten Wertschöpfungskette nicht zulasse. Dies ist jedoch kein Argument gegen die Einführung eines Politikinstruments, das die beiden zentralen Funktionen eines Leitmarkts erfüllt: die Weitergabe der Mehrkosten grüner Produktion an Endkund:innen und die Schaffung von Investitionssicherheit für Produzenten grüner Materialien. In die jahrelang festgefahrene Debatte ist in den vergangenen Monaten neuer Schwung gekommen, u. a. im Rahmen der Critical Chemicals Alliance. Diese Debatte muss nun dringend in die politische Umsetzung gebracht werden, um der Chemieindustrie bessere Investitionsperspektiven zu eröffnen. Eine Möglichkeit dafür ist eine Endproduktabgabe¹⁷, deren Einnahmen über einen Auszahlungsmechanismus an die Produzenten grüner Materialien ausgezahlt wird (bspw. mittels einer Auktion wie bei den Klimaschutzverträgen).

¹⁶ Nicht in den Blick genommen werden in diesem Papier die notwendigen Anpassungen und Weiterentwicklung des EU-ETS Aviation selbst, u. a. die Ausweitung auf international abgehende Flüge (Scope), eine Ausrichtung der ETS-Zertifikate für Sustainable Aviation Fuels (FEETS) auf eSAF, die Einbeziehung von Privatjets sowie komplementär gestaltete Anreize zur Reduktion von Kondensstreifen.

¹⁷ Wiechen, J., 2025, [Market-Pull-Instrumente für die Chemie. Eine Endproduktabgabe für den klimaneutralen Umbau der Chemieindustrie](#), Germanwatch (letzter Aufruf: 10.7.2026).

Germanwatch

Germanwatch ist eine unabhängige Umwelt-, Entwicklungs- und Menschenrechtsorganisation, die sich für eine zukunftsfähige globale Entwicklung einsetzt. Zukunftsfähig, das heißt für uns sozial gerecht, ökologisch verträglich und ökonomisch tragfähig.

Unsere Organisation gibt es seit über 30 Jahren. In dieser Zeit haben wir uns als wirkungsvoller Akteur der Zivilgesellschaft etabliert. So mancher klima- und entwicklungspolitische Meilenstein wäre ohne Germanwatch später oder vielleicht auch gar nicht erreicht worden.

Unsere Themen:

- Klimaschutz, Klimaanpassung, Schäden und Verluste
- Unternehmensverantwortung
- Welternährung, Landwirtschaft und Handel
- Nachhaltige und demokratiefähige Digitalisierung
- Bildung für nachhaltige Entwicklung
- Sustainable Finance
- Klima- und Menschenrechtsklagen

Germanwatch finanziert sich aus Mitgliedsbeiträgen, Spenden und Zuschüssen der Stiftung Zukunftsfähigkeit sowie aus Projektmitteln öffentlicher und privater Zuschussgeber.

Möchten Sie die Arbeit von Germanwatch unterstützen? Wir sind hierfür auf Spenden und Beiträge von Mitgliedern und Förderern angewiesen. Spenden und Mitgliedsbeiträge sind steuerlich absetzbar.

Einfach online spenden:

www.germanwatch.org/spenden

Fördermitgliedschaft:

www.germanwatch.org/foerdermitglied-werden

Bankverbindung / Spendenkonto:

Bank für Sozialwirtschaft AG,
IBAN: DE95 3702 0500 0003 2123 23,
BIC/Swift: BFSWDE33XXX

Weitere Informationen erhalten Sie unter

www.germanwatch.org

oder bei einem unserer beiden Büros:

Germanwatch – Büro Bonn

Dr. Werner-Schuster-Haus
Kaiserstr. 201, D-53113 Bonn
Telefon +49 (0)228 / 60492-0, Fax -19

Germanwatch – Büro Berlin

Stresemannstr. 72, D-10963 Berlin
Telefon +49 (0)30 / 5771 328-0, Fax -11

E-Mail: info@germanwatch.org



Hinsehen. Analysieren. Einmischen.

Für globale Gerechtigkeit und den Erhalt der Lebensgrundlagen.