

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zu den Reformvorschlägen der EU-Kommission zum europäischen Emissionshandel (ETS 1)

Ausgangslage

Die Herausforderungen der europäischen Wirtschaft sind enorm. Fehlende Investitionen in den Infrastrukturausbau, hochsubventionierte Dumpingwettbewerber, unsichere und nicht wettbewerbsfähige Energiekosten sowie gestörte Lieferketten setzen europäische Wertschöpfungsketten und die Wettbewerbsfähigkeit insgesamt massiv unter Druck.

Energieintensive Grundstoffindustrien wie Stahl, Nichteisenmetalle und Chemie bilden das Fundament zahlreicher industrieller Wertschöpfungsketten und sind unverzichtbar für den Hochlauf klimaneutraler Technologien in Europa.

Gerade jetzt braucht Europa einen klaren und verlässlichen Rahmen, um den Binnenmarkt zu stärken und eine nachhaltige, soziale und wirtschaftliche Transformation zu gestalten. Der europäische Emissionshandel (EU-ETS) ist das zentrale Instrument der EU-Klimapolitik und soll einen entscheidenden Beitrag dazu leisten, dass die Mitgliedstaaten bis 2050 klimaneutral werden.

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften unterstützen die Europäische Union in ihrem Klimaziel bis 2050. Allerdings erfordert der klimaneutrale Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft einen enormen Kraftakt auf allen Ebenen. Für den DGB ist zentral, dass dieser Wandel mit einer nachhaltigen Modernisierungsagenda verknüpft wird, die gute Arbeit fördert und sichert sowie die Lebens- und Arbeitsrealitäten der Menschen insgesamt verbessert.

Aktuell wird deutlich, dass der CO₂-Preis in seiner jetzigen Form immer mehr zum Hemmschuh einer nachhaltigen wirtschaftlichen Entwicklung wird, anstatt wichtige Impulse zu setzen. Die industrielle Transformation erfolgt nicht auf der grünen Wiese. In zahlreichen Branchen, insbesondere in der Stahlindustrie, müssen bestehende Produktionsrouten während des Umbaus zu klimaneutralen Verfahren zunächst wirtschaftlich abgesichert werden. Die Übergangsphase ist daher durch Parallelbetrieb, hohe Investitionsbedarfe und erhebliche wirtschaftliche Risiken geprägt. Die Ausgestaltung des ETS muss diesen Transformationsherausforderungen Rechnung tragen.

22. September 2026

Jan Philipp Rohde
Referatsleiter für
Klima-, Umwelt- und
Nachhaltigkeitspolitik

Deutscher Gewerkschaftsbund
Abteilung Struktur-, Industrie-
und Dienstleistungspolitik
Keithstraße 1
10787 Berlin

janphilipp.rohde@dgb.de

www.dgb.de

Gleichzeitig sind zentrale Voraussetzungen für einen klimaneutralen Umbau, etwa die Verfügbarkeit von Wasserstoff, der notwendige Netzausbau, bezahlbare erneuerbare Energien im benötigten Umfang oder Carbon-Management-Systeme, derzeit nicht in ausreichendem Maße gegeben. Unter diesen Bedingungen kann ein CO₂-Preis seine Lenkungswirkung nicht entfalten, ohne zu Wertschöpfungsverlusten zu führen.

Die hohe Volatilität und der unsichere Preispfad des ETS erschweren zudem eine verlässliche Investitionsplanung immens und bremsen dringend benötigte Investitionen aus. Daher begrüßt der DGB ausdrücklich, dass die EU-Kommission Reformvorschläge erarbeitet hat.

Gleichzeitig ist klar, dass der CO₂-Preis allein kaum eine Lenkungswirkung entfalten und die gewaltigen Investitionslücken nicht schließen kann. Laut Draghi-Bericht belaufen sich diese auf bis zu 800 Milliarden Euro jährlich. Um die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern und den Umbau zu beschleunigen, sind daher zusätzliche private und öffentliche Investitionen erforderlich. In Deutschland liegen die privaten Investitionen laut KfW derzeit besorgniserregende 8 % unter dem Vorkrisenniveau, während sie in den USA um 14 % gestiegen sind. Dies verdeutlicht die akute Investitionsschwäche und zeigt auf, dass ein entsprechender Rahmen für Investitionen und Innovationen weiterhin notwendig ist.

Die betrieblichen Transformationspflichten und die öffentlichen Transformationsvoraussetzungen müssen deshalb verbindlich synchronisiert werden. Der DGB fordert ein europäisches Transformationsmapping mit sektoralen, nationalen und regionalen Modulen. Es muss für wettbewerbsfähige Energie, Netze, Wasserstoff- und CO₂-Infrastruktur, Genehmigungen und Finanzierung jeweils Bedarf, Zuständigkeit, Finanzierungsstatus, Fertigstellungstermin und Risiko ausweisen. Verzögern sich vorausgesetzte öffentliche oder regulierte Vorleistungen, müssen abhängige betriebliche Fristen angepasst und negative Zuteilungsfolgen ausgesetzt werden.

Bewertung der Reformvorschläge

1. Anpassung des Linearen Reduktionsfaktors (LRF)

Die EU-Kommission schlägt vor, den LRF in zwei Phasen anzupassen: 3,7 % für die Jahre 2031 bis 2035 und 1,7 % für die Jahre 2036 bis 2040. Damit soll sichergestellt werden, dass das ambitionierte Klimaziel für 2040 erreicht und gleichzeitig mehr Spielraum im Zertifikathandel ermöglicht wird. So können auch nach 2040 Zertifikate in den Handel gelangen, während der bisherige LRF ab 2039 zu einer Nullzuteilung geführt hätte.

Der DGB begrüßt, dass der Kommissionsvorschlag die Nullzuteilung ab 2039 vermeidet und den Reduktionspfad neu justiert. Der Reduktionsfaktor muss in der kritischen Investitions- und Hochlaufphase bis 2035 jedoch deutlich abgeflacht werden. Für die Zeit ab 2036 darf kein neuer, vorab festgelegter Reduktionssprung entstehen. Die weitere Höhe des LRF sollte deshalb auf Grundlage einer Überprüfung im Jahr 2033 festgelegt werden. Maßgeblich müssen der tatsächliche Technologie- und Infrastrukturhochlauf, die Entwicklung von Produktion, Beschäftigung und Carbon-Leakage-Risiken sowie das Ziel sein, den ETS auch über 2040 hinaus mit einem positiven Cap funktionsfähig zu halten. Zugleich ist vor jeder weiteren Verschärfung die kumulierte Wirkung von LRF, einmaligen Cap-Kürzungen, Benchmarkabsenkungen und CBAM-bedingter Abschmelzung sektoral offenzulegen. Zu prüfen sind insbesondere Zuteilungslücke, Produktionskosten, Export- und Carbon-Leakage-Risiken sowie Beschäftigungswirkungen. Weichen Technologiehochlauf, Infrastruktur oder Kosten erheblich von den Annahmen ab, muss eine symmetrische Schutzklausel Korrekturen auch zugunsten der Anlagen ermöglichen.

2. Kostenlose Zuteilung und Investitionskonditionierung

Der Kommissionsvorschlag sieht vor, Zertifikate auch über 2030 kostenlos zuzuteilen. Der finanzielle Vorteil aus der kostenlosen Zuteilung muss vollständig in die Dekarbonisierung des Unternehmens reinvestiert werden. Unternehmen erhalten dabei 80 % ihrer Zuteilung nur bei Vorlage eines verifizierten Dekarbonisierungsplans („Invest in EU decarbonisation plan“). Die restlichen 20 % werden erst am Ende der fünfjährigen Periode gewährt, wenn die Umsetzung nachgewiesen wird. Bei Standortverlagerungen aus der EU heraus müssen die erhaltenen Zertifikate zurückgezahlt werden. Für CBAM-Branchen werden die Benchmarks der kostenlosen Zuteilung angepasst und bis 2038 gestreckt. Für den DGB ist die Fortführung der kostenlosen Zuteilung über 2030 hinaus ein zentraler Bestandteil des Carbon-Leakage-Schutzes. Das Niveau der kostenlosen Zuteilung sollte bis zur verlässlichen Verfügbarkeit der technologischen und infrastrukturellen Transformationsvoraussetzungen sowie der nachgewiesenen Wirksamkeit von CBAM auf dem Niveau von 2025 bis mindestens 2030 gesichert werden. Mindestens ist sicherzustellen, dass die Absenkungen auf das rechtlich zwingende Maß und auf validierte sektorspezifische Verbesserungen begrenzt werden. Die Absenkung der maximalen jährlichen Benchmark-Aktualisierungsrate von 2,5 auf 2 Prozent ist richtig, reicht aber nicht aus. Benchmarkwerte müssen technisch replizierbar, sektoral repräsentativ und mit dem Transformationsmapping vereinbar sein. Die Referenzgruppe der effizientesten 10 Prozent ist anhand des kumulierten Produktionsvolumens der jeweiligen Produktgruppe – nicht anhand der bloßen Zahl der Anlagen – zu bestimmen; der Referenzwert ist produktionsgewichtet zu ermitteln. Pilot- und First-of-a-

kind-Anlagen dürfen erst nach belastbarem Hochlauf und nachgewiesener Replizierbarkeit benchmarksetzend wirken.

Bei sektorspezifischen Wärme- und Brennstoff-Benchmarks müssen reale Prozessunterschiede sachgerecht abgebildet werden. Das gilt insbesondere für integrierte Chemie- und Raffineriestandorte, Wärme- und Dampfnetze, Kraft-Wärme-Kopplung, exotherme Wärme, externe Wärmelieferungen sowie Biomasse und Reststoffe. Systemgrenzen, Normalisierung und Datengrundlage sind unabhängig zu validieren; für Daten- und Abgrenzungsfehler ist ein verbindliches Korrekturverfahren vorzusehen.

Bis 2031 sollte die kumulierte Verschärfung der Zuteilungsbenchmarks gegenüber 2025 auf höchstens 6 Prozent begrenzt werden. Bei der Überarbeitung sind insbesondere die Benchmarks für Dampfcraacker und Styrol sowie die Fall-back-Benchmarks gesondert zu prüfen. Ein zusätzlicher First-Mover-Bonus für die effizientesten Anlagen ist grundsätzlich sachgerecht, sofern die Referenzgruppe nach dem kumulierten Produktionsvolumen bestimmt wird und die Standort-, Investitions- und Sozialpflichten uneingeschränkt gelten.

Der DGB begrüßt die Verlängerung der freien Zuteilung, die Anpassungen für die CBAM-Branchen sowie die vollständige Reinvestitionspflicht für die kostenlose Zuteilung. So wird ein wirksamer Transformationsanreiz durch standortgebundene Investitionen gesetzt und gleichzeitig Spielraum für die nachhaltige Modernisierung geschaffen. Zielführend ist zudem, dass Rückzahlungen im Sinne eines Claw-Back-Mechanismus insbesondere bei Standortverlagerungen vorgesehen sind. So wird sichergestellt, dass öffentliche Zuwendungen den Erhalt und Umbau europäischer Wertschöpfung fördern. Gleichzeitig sollte der Claw-Back-Mechanismus auch bei nennenswertem Beschäftigungsabbau greifen.

Die Reinvestitionspflicht muss standortbezogen konkretisiert werden. Mindestens 50 Prozent des jährlichen wirtschaftlichen Werts der tatsächlich erhaltenen kostenlosen Zuteilung sollten am begünstigten Standort durch anerkannte Transformationsausgaben belegt oder auf einem standortgebundenen, insolvenzgeschützten und wertwährend verzinsten Transformationsguthabenkonto gesichert werden. Konzernweite Zielbilder oder Investitionen an anderen Standorten ersetzen diese Standortbindung nicht. Der oft erhobene Einwand, eine solche Standortbindung beschränke die Investitionsflexibilität, ist nachvollziehbar, greift angesichts der unzureichenden Investitionstätigkeit jedoch zu kurz. Wer entlastet wird, muss am Standort investieren.

Pooling und konzernweite Dekarbonisierungspläne dürfen nicht dazu führen, dass europäische Standorte gegeneinander ausgespielt werden. Transformationsinvestitionen dürfen nicht aufgrund unterschiedlicher nationaler Förderbedingungen zu Produktionsverlagerungen innerhalb der EU führen.

Pooling darf die standortbezogene Mindestbindung nicht unterlaufen. Mindestens 50 Prozent des wirtschaftlichen Werts der kostenlosen Zuteilung müssen zunächst an jeder begünstigten Anlage beziehungsweise an jedem begünstigten Standort gesichert sein; nur der verbleibende Anteil darf in einen Anlagenpool eingebracht werden. Pooling darf weder Stilllegungen noch die Verlagerung von Produktion, Kapazitäten oder Beschäftigung innerhalb eines Konzerns oder der EU begünstigen. Entsprechende Verlagerungen müssen ebenfalls eine anteilige Rückforderung auslösen. Betriebsrat, zuständige Gewerkschaft und bei grenzüberschreitenden Pools der Europäische Betriebsrat sind zu beteiligen.

Bis zu 20 Prozent unvermeidbarer transformativer Betriebskosten, insbesondere für klimaneutralen Strom, Wasserstoff sowie CO₂-Transport und -Speicherung, sollten als anrechenbare Transformationsausgaben anerkannt werden.

Der DGB kritisiert ausdrücklich die fehlende sozial- und beschäftigungspolitische Konditionierung. Der Erfolg der klimaneutralen Modernisierung hängt maßgeblich davon ab, gute Beschäftigung in Europa zukunftsfest aufzustellen. Ein zentraler Hebel dabei ist, bei der Vergabe von kostenlosen Zertifikaten und öffentlichen Zuwendungen klare Vorgaben zur Standortsicherung und verbindliche Beschäftigungsgarantien zu verankern. Diese sollten verpflichtend auch über die eigentliche Förderung hinaus gelten, mindestens aber fünf Jahre.

Bei der Ausarbeitung und Umsetzung der Dekarbonisierungspläne sollten die betrieblichen Mitbestimmungsstrukturen (Betriebsräte) verpflichtend und aktiv beteiligt werden, um das Wissen der Expertinnen und Experten frühzeitig in den Prozess einfließen zu lassen. Dabei sollten auch Maßnahmen zu Qualifizierung und Weiterbildung verpflichtend verankert werden.

Die betriebliche Mitbestimmung stellt eine wichtige Kontrollfunktion im Unternehmen sicher. Dekarbonisierungspläne, an denen der Betriebsrat oder die zuständige Gewerkschaft nachweislich beteiligt waren, sollten ein erleichtertes Prüfverfahren durchlaufen, auch um Bürokratie und Verwaltungskosten zu minimieren.

Dekarbonisierungspläne müssen als verbindliche Standort-Transformationspläne ausgestaltet sein und anlagenbezogene Investitionen, Standort- und Beschäftigungszusagen, einschlägige Tarif- oder Kollektivstandards sowie einen mitbestimmten Qualifizierungsplan enthalten. Sie gelten für alle zuteilungsberechtigten Anlagen, auch für die Referenzgruppe der effizientesten 10 Prozent, und gehen bei Eigentümerwechsel auf den Rechtsnachfolger über. Verbindliche Transformationsvereinbarungen mit der Arbeitnehmervertretung – in Deutschland insbesondere Transformations-Betriebsvereinbarungen – sind als Planbestandteil und qualifizierter Nachweis anzuerkennen; bei grenzüberschreitenden Konzernplänen ist der Europäische Betriebsrat einzubeziehen.

Der zurückbehaltene 20-Prozent-Anteil ist meilensteinbezogen, tranchenweise und verhältnismäßig freizugeben. Betriebliche, öffentliche beziehungsweise regulierte und soziale Meilensteine sind getrennt auszuweisen. Extern verursachte Verzögerungen dürfen nicht sanktioniert werden. Vor Kürzung oder Rückforderung sind Nachbesserungsfrist, Anhörung und unabhängiger Rechtsbehelf vorzusehen; Rückforderungen müssen sich auf tatsächlich verfehlte, betrieblich verantwortete Meilensteine beschränken.

3. Reform der Marktstabilitätsreserve (MSR) und Preiskorridore

Die Absenkung der jährlichen MSR-Absorptionsrate von 24 % auf 12 % ab 2028 sorgt dafür, dass Zertifikate länger im Markt verbleiben, wodurch kurzfristige Marktverknappungen und extreme Preisausschläge abgemildert werden sollen.

Dies ist aus Sicht des DGB ein sinnvoller Schritt, reicht jedoch nicht aus, um langfristige Planungssicherheit zu gewährleisten. Zum Schutz von Haushalten und Unternehmen fordert der DGB eine verbindliche obere Kostenleitplanke mit frühzeitigen, wiederholbaren und ausreichend dimensionierten Zertifikatsfreigaben. Eine automatische Marktverknappung bei niedrigen Preisen wäre hingegen kontraproduktiv, wenn sie auf Produktionsrückgang, Unterauslastung oder fehlender Transformationsinfrastruktur beruht. Entnahmen auf der Unterseite dürfen deshalb nur nach einer Prüfung von Produktion, Kapazitätsauslastung und Infrastrukturfortschritt erfolgen.

Ein verlässlicher Preispfad dient daher nicht nur klimapolitischen Zielen, sondern schafft die notwendige Planungs- und Investitionssicherheit für industrielle Transformationsprojekte und Beschäftigung.

Daher sollte der Schutzmechanismus des Artikels 29a durch frühere, abgestufte Zertifikatsfreigaben zu einer wirksamen oberen Kostenleitplanke weiterentwickelt werden. Damit die MSR die notwendigen Spielräume hat, ist von einer dauerhaften Löschung der Zertifikate abzusehen; zugleich ist der Entnahmemechanismus weiter zurückzuführen. Bei dauerhaft struktureller Knappheit gilt es, die MSR kritisch zu überprüfen.

Dabei dürfen nicht allein der TNAC und kurzfristige Preisbewegungen maßgeblich sein; einzubeziehen sind auch effektive CO₂-Kosten, Produktionsentwicklung, Kapazitätsauslastung, Investitionsverschiebungen und nachgewiesene Infrastrukturdefizite. Produktionsrückgang, Stilllegung und Verlagerung dürfen nicht als erfolgreicher Transformationsfortschritt oder struktureller Überschuss gewertet werden.

4. Zentraler Ankauf internationaler Gutschriften

Die EU-Kommission schlägt für den Zeitraum 2036 bis 2040 einen zentralen Ankauf hochwertiger internationaler Gutschriften im Umfang von bis zu 260 Millionen Tonnen CO₂ vor. Die Gutschriften sollen nicht unmittelbar durch Anlagenbetreiber im ETS genutzt werden.

Der DGB bewertet diesen Vorschlag kritisch. Diese Maßnahme darf nicht dazu führen, dass notwendige Transformationsinvestitionen und die damit verbundene industrielle Wertschöpfung aus Europa abwandern. Internationale Gutschriften müssen an strengste, unabhängig verifizierte Qualitäts- und Sozialstandards sowie an die Einhaltung von Menschen- und Arbeitsrechten geknüpft werden und dürfen nur als ergänzende Maßnahme in einer Phase extremer Marktanspannung genutzt werden.

Vorrang müssen reale Emissionsminderungen und Investitionen innerhalb Europas haben. Internationale Gutschriften dürfen notwendige Transformationsinvestitionen in europäischen Industriestandorten nicht ersetzen.

5. Ausweitung auf Abfallwirtschaft (Siedlungsabfallverbrennung)

Die schrittweise Einbeziehung der Hausmüllverbrennung in das ETS von 2031 bis 2034 schafft grundsätzlich Klarheit und Gleichbehandlung im Vergleich zu den bereits erfassten Wirtschaftszweigen. Sie ermöglicht zudem den Zugang der Betriebe zu Förderprogrammen wie den CO₂-Differenzverträgen.

Aus Sicht des DGB müssen jedoch die Wechselwirkungen auf die kommunale Daseinsvorsorge und die Haushalte beachtet werden. Die thermische Abfallverwertung ist in vielen Regionen eine tragende Säule der Fernwärme- und Wärmeversorgung. Eine unkontrollierte Kostensteigerung bei der Müllverbrennung droht die Heizkosten der privaten Haushalte massiv in die Höhe zu treiben. Hier braucht es Ausnahmeregelungen für die energetische Nutzung zur lokalen Wärmeversorgung, eine starke Kopplung an Kreislaufwirtschaftskonzepte sowie die Bereitstellung von Fördermitteln für Haushalte und Unternehmen.

Für die Abgabepflicht ist eine robuste Trennung fossiler und nachhaltiger biogener CO₂-Anteile unverzichtbar. Nur der fossile Anteil darf kostenpflichtig sein; nachhaltige biogene Emissionen sind bei erfüllten Nachhaltigkeits- und Nachweiskriterien mit null zu bewerten. Für gemischte Abgasströme braucht es unionsweit einheitliche Regeln für Probenahme, Messung, Massenbilanz, Registerführung und die Zuordnung abgeschiedenen CO₂. Doppelzählung, strategische Zuordnung und eine doppelte Belastung biogener Anteile müssen ausgeschlossen werden.

BioCCS kann dauerhaft gespeichertes biogenes CO₂ als negative Emission nutzbar machen und braucht einen bankfähigen Erlösstrom. Permanente

Entnahmen müssen über eigenständige CRCF-zertifizierte Entnahmezertifikate, wettbewerbliche Ausschreibungen beziehungsweise Carbon Contracts for Difference und ergänzendes europäisches Matching vergütet werden. Sie dürfen nicht automatisch neue frei handelbare EUAs erzeugen. Erforderlich sind strenge Vorgaben zu Zusätzlichkeit, Permanenz, Haftung, finanzieller Absicherung, Löschung nach Nutzung und zum Ausschluss jeder Doppelzählung. Die Auktionierung von Zertifikaten zur Finanzierung von Entnahmen muss an deren verifizierte Bereitstellung gekoppelt und hinsichtlich ihrer Wirkung auf Cap, Marktstabilitätsreserve, Liquidität und Preise transparent ausgewiesen werden. Förderung und Infrastrukturzugang sind mit Standort- und Beschäftigungssicherung, Tarifstandards, Mitbestimmung, Qualifizierung und Arbeitsschutz zu verbinden.

Eine Einbeziehung weiterer permanenter CO₂-Entnahmen bereits ab 2029 wäre verfrüht, solange belastbare europäische Regeln zu Messung, Permanenz, Umkehr Risiken, Haftung und finanzieller Absicherung fehlen. Dies gilt besonders für Biochar beziehungsweise Biochar Carbon Removal. Auch diese Entnahmen dürfen keine zusätzlichen frei handelbaren EUAs erzeugen; sie sind mengenmäßig zu begrenzen und mit einer entsprechenden 1:1-Löschung aus dem Cap zu verknüpfen.

6. Industrial Decarbonisation Bank (IDB) und strategische Verwendung der Auktionserlöse

Der DGB begrüßt die geplante Errichtung der Industrial Decarbonisation Bank (IDB) mit einem geschätzten Finanzrahmen von 100 Milliarden Euro. Die zweistufige Struktur mit dem schnellen „ETS Investment Booster“ vor 2030 und den wettbewerblichen Differenzverträgen (CCfDs) ab 2031 kann dazu beitragen, einen kleinen Teil der grünen Investitionslücke zu schließen.

Allerdings ist das geplante Volumen von 100 Milliarden Euro angesichts des tatsächlichen Investitionsbedarfs völlig unzureichend.

Zudem sollten die Mitgliedstaaten über „Matching Clauses“ verpflichtet werden, die europäischen Mittel der IDB durch nationale Haushaltsmittel im Verhältnis 1:1 aufzustocken. Auch hier ist es zentral, dass sämtliche Förderzusagen der IDB an feste Standort- und Beschäftigungsgarantien, Tarifbindung sowie Mitbestimmung gekoppelt sein müssen.

Zudem sieht der DGB das Prinzip „First come, first served“ kritisch, da hierdurch Benachteiligungen von Unternehmen und Ländern mit weniger Ressourcen zu erwarten sind.

Die Förderinstrumente sollten insbesondere auf industrielle Schlüsselprojekte in den Bereichen Stahl, Wasserstoff, Batterien, Grundstoffchemie, Maschinenbau sowie Energie- und Netzinfrastruktur ausgerichtet werden. Diese Branchen sind von zentraler Bedeutung für die industrielle Transformation Europas.

Zudem regt der DGB an, das Instrument des „Revenue Frontloadings“ stärker zu nutzen. Auf diese Weise erhalten die Mitgliedstaaten frühzeitig finanziellen Handlungsspielraum, um notwendige Schienennetze, Stromnetze und kommunale Wärme-Infrastrukturen aufzubauen, noch bevor der CO₂-Preis die Wirtschaft und Haushalte übermäßig belastet. Dies ist ein entscheidender Schlüssel, um soziale Härten zu vermeiden und die Akzeptanz des Wandels zu sichern.

Förderinstrumente allein reichen jedoch nicht aus. Für klimafreundlich produzierte Grundstoffe und Produkte braucht es gleichzeitig eine aktive Nachfragepolitik durch grüne Leitmärkte und eine strategische öffentliche Beschaffung. Nur wenn entsprechende Absatzmärkte entstehen, können Transformationsinvestitionen dauerhaft wirtschaftlich abgesichert werden.

Der DGB begrüßt den Vorschlag, mindestens 50 Prozent der nationalen ETS-Einnahmen verbindlich für Klimaschutz-Prioritäten wie industrielle Dekarbonisierung, Stromnetze oder den Ausbau erneuerbarer Energien einzusetzen. Angesichts des Investitionsbedarfs reicht diese Quote jedoch nicht aus. Der DGB fordert, mindestens 75 Prozent der relevanten Auktionserlöse für die Dekarbonisierung der ETS-Sektoren zu verwenden und innerhalb dieser Mittel eine verbindliche Teilquote für energieintensive, Carbon-Leakage-gefährdete Industrien vorzusehen. Diese Mittel müssen zusätzlich zu einer auskömmlichen Strompreiskompensation bereitstehen und dürfen nicht zur allgemeinen Haushaltskonsolidierung genutzt werden.

7. CBAM und Carbon-Leakage-Schutz

Bei der aktuellen Ausgestaltung und Wirkweise des CO₂-Grenzausgleichs (CBAM) sind der tatsächliche Nutzen und der avisierte Carbon-Leakage-Schutz weiterhin ungewiss. Insbesondere gilt es, die Treffsicherheit und mögliche Umgehungstatbestände im Zeitablauf umfassend zu prüfen, kritisch zu bewerten und gegebenenfalls nachzusteuern. Zudem ist die wichtige Frage zum Umgang mit Exportgütern aus der EU in Drittstaaten bisher ungelöst, da hierfür keine Kompensation vorgesehen ist. Hier braucht es eine Lösung, um Marktverzerrungen zu verhindern und für faire Wettbewerbsbedingungen zu sorgen. Die CBAM-Zugehörigkeit allein bildet das tatsächliche Verlagerungsrisiko nicht ab. Benchmarkabsenkung, CBAM-Abschmelzung und ein möglicher sektorübergreifender Korrekturfaktor dürfen keine Doppelbelastung erzeugen. Für exportorientierte Produktion und nachgewiesene Umgehungsrisiken braucht es wirksame Schutz- und Korrekturmechanismen, solange CBAM keinen gleichwertigen Carbon-Leakage-Schutz gewährleistet.

Dabei sind insbesondere die verfügbare Datenqualität, mögliche Umgehungsstrategien („Green Islands“) sowie die Einbeziehung weiterverarbeiteter Produkte (Downstream-Produkte) umfassend zu bewerten. Erst wenn diese

Herausforderungen wirksam adressiert sind, kann CBAM die Schutzwirkung der bisherigen freien Zuteilung tatsächlich ersetzen.

Der Abbau der kostenlosen Zuteilung in CBAM-Sektoren darf deshalb nur erfolgen, wenn anhand sektorspezifischer Kriterien nachgewiesen ist, dass CBAM einen mindestens gleichwertigen Schutz gewährleistet. Maßgeblich sind neben Emissionen und Handelsströmen insbesondere Produktion, Kapazitätsauslastung, Beschäftigung, Exportanteile und Umgehungsrisiken. Werden die Schutzkriterien nicht erfüllt, muss die Abschmelzung automatisch ausgesetzt oder zurückgenommen werden. Für Exporte in Drittstaaten ist bis zum Vorliegen einer wirksamen Lösung eine befristete Entlastung vorzusehen.

8. First Mover

Es ist wichtig, dass Unternehmen, die Investitionsentscheidungen zur Dekarbonisierung getroffen und entsprechende Investitionen getätigt haben, durch die ETS-Reform nicht benachteiligt und Transformationsvorhaben und gute Arbeitsplätze aufs Spiel gesetzt werden. Ziel der Reform muss es daher sein, einen Rahmen für einen robusten und verlässlichen Preispfad zu schaffen, der Planungssicherheit schafft und veränderten Rahmenbedingungen standhält, ohne regelmäßig angepasst zu werden. Unternehmen, die frühzeitig Transformationsentscheidungen getroffen und erhebliche Investitionen in klimaneutrale Produktionsverfahren angestoßen haben, dürfen durch spätere regulatorische Änderungen nicht benachteiligt werden. Ein verlässlicher First-Mover-Schutz ist Voraussetzung für Vertrauen in langfristige Investitionsentscheidungen.

Die aktuellen Vorschriften sehen vor, dass First Mover von Dekarbonisierungsplänen und anderen Vorschriften befreit werden. Dieses Anliegen ist nachvollziehbar. Dennoch sollten Vorgaben zum Standort- und Beschäftigungserhalt auch hier gelten.

Sollte es infolge der Reform zu finanziellen Einbußen kommen, die die wirtschaftliche Grundlage der Dekarbonisierungsmaßnahme in Frage stellen, setzt sich der DGB für entsprechende Kompensationsmaßnahmen ein. Diese müssen zielgerichtet sowie an Beschäftigungs- und Standorterhalt geknüpft sein. Der DGB regt zudem an, in diesem Fall auf das bewährte Instrument der Differenzverträge zu setzen, um die langfristige Finanzierung sicherzustellen.

First Mover und Anlagen der Effizienzreferenz dürfen von Standort-, Investitions- und Sozialpflichten nicht pauschal ausgenommen werden. Gleichzeitig brauchen neue oder grundlegend transformierte Produktionslinien eine Hochlaufregel bis zum stabilen technischen und wirtschaftlichen Regelbetrieb. Verzögerte Anschlüsse, vorübergehende Unterauslastung oder nicht zu vertretende technische Ausfälle dürfen keine dauerhafte negative Aktivitäts- oder Zuteilungsanpassung auslösen. Eine befristete Reaktivierung von Bestands-

oder Ersatzanlagen muss als dokumentierte Resilienzmaßnahme möglich bleiben, ohne Doppelzuteilung und bei voller Abgabepflicht für tatsächliche Emissionen.

9. Investitionen und Rahmenbedingungen

Damit der CO₂-Preis eine Lenkungswirkung entfalten kann, müssen die europäischen Mitgliedstaaten ihre öffentlichen Investitionen deutlich ausweiten, um die Voraussetzungen für klimagerechte Modernisierungsmaßnahmen zu schaffen und Haushalte in die Lage zu versetzen, sich klimafreundlich zu verhalten. Dazu zählen insbesondere Infrastrukturmaßnahmen wie etwa der Netz- und Ladesäulenausbau, die Wasserstoffverfügbarkeit oder der Hochlauf von Carbon-Managementsystemen. Der Erfolg der ETS-Reform wird maßgeblich davon abhängen, ob wettbewerbsfähiger Industriestrompreis, ausreichend Wasserstoff, leistungsfähige Netze, Infrastruktur sowie beschleunigte Genehmigungsverfahren rechtzeitig verfügbar sind. Ohne diese Voraussetzungen können selbst umfangreiche Förderinstrumente die industrielle Transformation nicht erfolgreich absichern.

Auch bei weitgehender Transformation werden insbesondere in Zement, Kalk, Chemie, Glas, Keramik und Raffinerien technisch schwer vermeidbare Prozessmissionen verbleiben. Der ETS muss hierfür eine belastbare Restemissionsarchitektur offenhalten. Erforderlich sind rechtzeitig verfügbare CO₂-Transport- und Speicherinfrastrukturen, diskriminierungsfreier Zugang, transparente und wettbewerbsfähige Entgelte, klare Haftungsregeln sowie langfristige Förder- und Abnahmeverträge. Diese Voraussetzungen sind verbindlich in das Transformationsmapping aufzunehmen.

CCU ist nach einer eigenständigen, technologieoffenen Lebenszykluslogik zu behandeln. Herkunft des Kohlenstoffs, Speicherdauer, Kreislaufführung und Emissionen am Lebensende entscheiden über die Klimawirkung. Rohstoffliches CCU kann fossilen Kohlenstoff ersetzen, Kreisläufe schließen und industrielle Wertschöpfung sichern; eine nur vorübergehende Speicherung ist jedoch keine negative Emission. Dauerhafte mineralische Bindung ist deshalb anders zu bewerten als kurzlebige Kraftstoffe oder Produkte. Doppelanrechnungen als vermiedene Emission und als Entnahme sind auszuschließen; Förderzugang über die Industrial Decarbonisation Bank, den Innovationsfonds und grüne Leitmärkte ist sachgerechter als eine pauschale Gleichstellung mit permanenten Entnahmen.

Das Transformationsmapping muss durch ein unabhängiges europäisches Monitoring unter Beteiligung von Gewerkschaften und Sozialpartnern ergänzt werden. Öffentliche und betriebliche Meilensteine sowie Produktions- und Beschäftigungswirkungen sind regelmäßig abzugleichen. Ergänzend braucht es

ein europäisch vernetztes System unabhängiger, öffentlich finanzierter Transformationsberatung für betriebliche Arbeitnehmervertretungen.

Sowohl das Beihilferecht als auch die europäischen Schuldenregeln müssen dies entsprechend ermöglichen und dürfen der nachhaltigen Modernisierung nicht im Wege stehen.

Eine entscheidende Grundbedingung ist die Verfügbarkeit von erneuerbarem Strom zu wettbewerbsfähigen Preisen. Der DGB fordert daher, den Ausbau erneuerbarer Stromerzeugungskapazitäten und -netze entschlossen voranzutreiben¹. Zudem muss der Industrie ein wettbewerbsfähiges Strompreisniveau garantiert werden, um die Elektrifizierung voranzutreiben. Der DGB macht sich auch weiterhin für einen europäischen Industriestrompreis stark. Ein europäisches Anschlussinstrument muss nach dem Auslaufen nationaler Übergangs-entlastungen verlässlich wettbewerbsfähige Stromkosten gewährleisten und Investitionen in Elektrifizierung sowie Standort- und Beschäftigungssicherung unterstützen. Ein europäischer Industriestrompreis schafft auch Strompreispa-rität und damit ein Level Playing Field im europäischen Binnenmarkt.

Neben einem europäischen Industriestrompreis muss die Kompensation indi-rekter CO₂-Kosten über 2030 hinaus rechtssicher, auskömmlich und möglichst europäisch harmonisiert fortgeführt werden. Sie ist ein eigenständiges Instru-ment zum Schutz stromintensiver Produktion vor Carbon Leakage und darf we-der durch die nationale Mittelverwendungsquote noch durch andere Transfor-mationsinstrumente verdrängt oder angerechnet werden.

Angesichts der industriepolitischen Förderprogramme in den USA und China braucht Europa eine aktive Industriepolitik zur Sicherung strategischer Wert-schöpfungsketten, industrieller Beschäftigung und technologischer Souveräni-tät. Es braucht verstärkt gezielte staatliche Anreize, um nachhaltige Geschäfts-modelle wettbewerbsfähig zu machen und den Hochlauf von Schlüsseltechnologien zu ermöglichen. Programme wie die CO₂-Differenzver-träge (CCfDs), Maßnahmen zur Etablierung grüner Leitmärkte oder gezielt ein-gesetzte öffentliche Beteiligungen sollten massiv ausgeweitet werden.

Die öffentliche Beschaffung muss gezielt zur Schaffung grüner Leitmärkte ge-nutzt werden. Öffentliche Aufträge sollten ökologische Kriterien, Tarifbindung, Mitbestimmung und europäische Wertschöpfung stärker berücksichtigen. Dadurch können Investitionen in klimaneutrale Produktion abgesichert und Skaleneffekte beschleunigt werden.

¹ https://www.dgb.de/fileadmin/download_center/Uploads/2026-07-22_DGB-STN_EEG_Novelle_und_Netzanschlusspaket.pdf

Zentral ist, dass öffentliche Zuwendungen weder mit der Gießkanne verteilt werden noch zum Selbstzweck verkommen. Sie müssen an klare Kriterien von Standortsicherung, Beschäftigungsgarantien, Tariftreue und Local Content geknüpft werden. Gute Löhne, betriebliche Mitbestimmung und tarifvertragliche Regelungen sind die Grundpfeiler einer sozialen und ökologischen Marktwirtschaft und eine wichtige Erfolgsvoraussetzung der nachhaltigen Modernisierung. Nur so werden Beschäftigte am Erfolg der Transformation beteiligt und Wohlstandsgewinne in die Breite der Gesellschaft getragen. Zudem sorgen Mitbestimmung und Tarifbindung für Sicherheit im Wandel und stärken die Innovationskraft in den Betrieben.

Standort- und Beschäftigungsgarantien, verbindliche Transformationsvereinbarungen, Tarifbindung und ein mitbestimmter Qualifizierungsplan sollten in Förderverfahren einen Transformationsbonus auslösen. Zusätzliche standortbezogene Eigenmittel – insbesondere aus dem Transformationsguthabenkonto – sollen nach gemeinsamen europäischen Kriterien durch europäische, nationale oder regionale Fördermittel verstärkt werden. Die Zusätzlichkeit und der Ausschluss von Doppelförderung sind nachzuweisen.

Zudem gilt es Haushalte beim Umstieg auf klimafreundliche Lebensweisen zu unterstützen. Deshalb braucht es sozial gestaffelte Förderinstrumente oder Sozial-Leasing-Modelle. Dort, wo soziale Härten drohen, braucht es zudem Kompensationsmaßnahmen wie etwa ein sozialgestaffeltes Klimageld. Das stärkste Mittel zum Schutz vor Preissteigerungen und zur Verteilungsgerechtigkeit bleiben jedoch gute, tarifvertraglich geregelte Löhne.