

Stellungnahme

Stellungnahme des Deutschen Gewerkschaftsbundes zur Konsultation der EU-Kommission zur Überprüfung des EU-EHS (See- und Luftverkehr und ortsfeste Anlagen) sowie der Marktstabilitätsreserve

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. Gleichzeitig sorgt die konfrontative und unberechenbare Politik des US-amerikanischen Präsidenten Trump für zusätzliche Planungs- und Investitionsunsicherheit.

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. Ab 2027 wird der nationale Brennstoffemissionshandel, der insbesondere im Verkehrs- und Gebäudebereich zur Anwendung kommt, durch den europäischen Emissionshandel (EU-ETS2) abgelöst.

Flankiert werden diese Maßnahmen durch den CO₂-Grenzausgleich (CBAM) und den Klima- und Sozialfonds, um die wirtschaftlichen und sozialen Auswirkungen des Emissionshandels abzufedern

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

1. Juli 2025

Deutscher Gewerkschaftsbund
Abteilung Struktur-, Industrie-
und Dienstleistungspolitik

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

janphilipp.rohde@dgb.de

Keithstraße 1
10787 Berlin

www.dgb.de

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. Es braucht eine grundlegende Reform des Emissionshandels, verlässliche öffentliche Investitionen und eine gezielt ausgestaltete soziale Abfederung, um den klimagerechten Umbau von Wirtschaft und Gesellschaft erfolgreich zu gestalten.

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

Investitions- und Planungssicherheit stärken, Emissionshandel reformieren

Der Investitionsbedarf für die klimagerechte Modernisierung ist enorm. Laut Schätzungen der EU-Kommission sind zusätzlich private und öffentliche Investitionen von 620 Mrd. € jährlich nötig, um die grüne und digitale Transformation zu meistern. Hinzu kommen bis 2030 weitere 92 Mrd. € zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und zur Stärkung der Resilienz europäischer Wertschöpfungsketten. Der Bericht von Mario Draghi spricht sogar von einem jährlichen Investitionsbedarf von bis zu 800 Mrd. €, um die Wettbewerbsfähigkeit zu sichern, den Umbau zu einer klimagerechten Wirtschaft zu beschleunigen und den sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht zu werden.

Ein großer Teil der Investitionen für die klimagerechte Modernisierung muss aus dem privaten Sektor kommen. Aktuell zeigt sich jedoch, dass nachhaltige Geschäftsmodelle im Vergleich zu konventionellen Verfahren oft noch nicht wirtschaftlich genug sind. Das ETS setzt bei der Verteuerung fossiler Produktions- und Konsumweisen zwar Signale, diese reichen jedoch nicht aus, um genügend Investitionen in nachhaltige Modernisierung zu mobilisieren. Nach KfW-Angaben liegen private Investitionen in Deutschland derzeit 8,3 % unter dem Vorkrisenniveau, während sie in den USA um 14 % gestiegen sind.¹ Studien des BDI, der Boston Consulting Group und des IW bestätigen diese Investitionslücke², die in den letzten Jahren zudem deutlich gewachsen ist.

¹ <https://www.kfw.de/PDF/Download-Center/Konzernthemen/Research/PDF-Dokumente-Fokus-Volkswirtschaft/Fokus-2025/Fokus-Nr.-485-Januar-2025-Investitionen.pdf>

² <https://bdi.eu/artikel/news/transformationspfade-fuer-das-industrieland-deutschland-studie-langfassung>

Die Unsicherheit über den Preisfad des EU-ETS und des neuen EU-ETS 2 stellt ein besonders hohes Risiko dar. Prognosen gehen bis 2030 von einer Preistrange von 150–350 € pro Tonne CO₂ aus. Gleichzeitig unterliegt der CO₂-Preis bereits jetzt starken Schwankungen. Das macht eine verlässliche Investitionsplanung nahezu unmöglich und bremst dringend benötigte Investitionen aus. In der Folge droht eine Verschleppung der Modernisierung, was perspektivisch die europäische Wertschöpfung gefährden kann.

Um einen transparenten und langfristig planbaren Preisfad zu schaffen und gleichzeitig Wirtschaft und Gesellschaft vor unkalkulierbaren Preisrisiken zu schützen, sollte der Emissionshandel grundlegend reformiert werden. Denkbar sind vordefinierte Preiskorridore, in denen der CO₂-Preis sich in den nächsten Jahren frei bewegen kann. Transparente Preisober- und -untergrenzen würden Vertrauen in das Bepreisungssystem schaffen und Investitionsentscheidungen verlässlicher machen. Sie könnten sicherstellen, dass auch in Zukunft Anreize für klimagerechte Investitionen erhalten bleiben, ohne die langfristige Wettbewerbsfähigkeit zu gefährden oder soziale Schieflagen zu produzieren.

Staatliche Investitionstätigkeit erhöhen – verlässlichen Rahmen schaffen

Ein CO₂-Preis allein kann den Strukturwandel nicht stemmen. Das internationale Wettbewerbsumfeld und die Unsicherheit durch schwankende CO₂-Preise führen dazu, dass wichtige Investitionen zurückgehalten oder ins Ausland verlagert werden. Damit wird der CO₂-Preis in der jetzigen Form immer mehr zum Hemmschuh, anstatt wichtige Impulse zu setzen. Es braucht daher gezielt staatliche Anreize, um nachhaltige Geschäftsmodelle wettbewerbsfähig zu machen und den Hochlauf von Schlüsseltechnologien zu ermöglichen. Programme wie die Klimaschutzverträge (CCfDs), Maßnahmen zur Etablierung grüner Leitmärkte oder gezielt eingesetzte öffentliche Beteiligungen sollten massiv ausgeweitet werden. Neben einer transformationsdienlichen Reform des EU-Beihilferechts (CISAF) muss der kommende EU-Haushalt durch neue EU-Eigenmittel und eine Fortführung der gemeinschaftlichen EU-Anleihe nach dem Vorbild von Next Generation EU gestärkt werden und entsprechende öffentliche Investitionen ermöglichen.

Zentral ist, dass öffentliche Zuwendungen weder mit der Gießkanne verteilt werden noch zum Selbstzweck verkommen. Sie müssen an klare Kriterien der Transformationsdienlichkeit, Standortsicherung und Tariftreue 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.

Auch die europäischen Wertschöpfungsketten sollten gezielt gestärkt werden, um Abhängigkeiten zu reduzieren, Lieferketten robuster zu gestalten und nachhaltige Produktionsweisen zu fördern. Aus diesem Grund sollten Resilienz-Kriterien stärker zur Anwendung kommen.

Dass die öffentliche Förderung alleine nicht ausreicht, zeigen bereits jetzt viele Beispiele. In Deutschland werden wichtige Investitionsprojekte, etwa im Bereich grüner Stahl oder der Batteriezellfertigung, trotz bestehender Förderzusagen gestoppt oder gänzlich abgewickelt. Das zeigt, dass selbst bei langfristig angelegten staatlichen Unterstützungsmaßnahmen enorme Investitionsunsicherheiten bestehen. Hier braucht es dringend gezielt flankierende Maßnahmen: verlässliche und wettbewerbsfähige Strompreise, eine Straffung der Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie den massiven Aufwuchs der Erneuerbaren Energien und den entsprechenden Netzausbau.

Zusätzlich müssen die öffentlichen Investitionen deutlich ausgeweitet werden. Sie schaffen die Voraussetzungen für klimafreundliche Produktions- und Lebensweisen, etwa durch den Ausbau des Schienenverkehrs, der Ladesäuleninfrastruktur und der Stromnetze.

Revenue Frontloading

Die Kommission sollte prüfen, ob sie zusätzlich das Instrument des sogenannten „Revenue Frontloading“ einsetzt, um transformationsbezogene Investitionen in Technologien und Infrastruktur bereits im Vorfeld sowie in der frühen Phase des EU-ETS 2 zu ermöglichen. „Revenue Frontloading“ bezeichnet die Vorfinanzierung zukünftiger Einnahmen aus dem EU-ETS 2.

Diese Vorfinanzierung könnte über die Europäische Investitionsbank (EIB) erfolgen, die dafür Kredite bereitstellt. Die Refinanzierung dieser Kredite würde später durch die Einnahmen aus der Versteigerung der EU-ETS-2-Zertifikate erfolgen.

Auf diese Weise würden den Mitgliedstaaten frühzeitig finanzielle Mittel zur Verfügung stehen, um notwendige Investitionen in eine klimagerechte Modernisierung auf den Weg zu bringen – etwa durch öffentliche Investitionen oder Förderprogramme für Haushalte und Unternehmen – noch bevor der CO₂-Preis übermäßig belastet. Besonders Mitgliedstaaten mit begrenzten Haushaltsmitteln könnten davon profitieren. Dies würde die gesellschaftliche Akzeptanz erhöhen, politische Widerstände verringern und wichtige Impulse für nachhaltiges Wachstum setzen.

Soziale Verwerfungen vermeiden – Akzeptanz stärken

Das Vertrauen in die staatliche Gestaltungskompetenz ist in den vergangenen Jahren spürbar geschwunden. Das zeigt eine Studie der Friedrich-Ebert-Stiftung, der zufolge Menschen zunehmend besorgt sind über den Fortschritt und die Umsetzung der sozial-ökologischen Transformation.³ Insbesondere steigende Lebenshaltungskosten sowie die Angst vor Arbeitsplatzverlust sind groß. Dass diese Sorgen nicht nur abstrakt sind, zeigt die aktuelle Entwicklung: Neben massiv gestiegenen Energiepreisen stehen zunehmend industrielle Standorte zur Disposition, Beschäftigungsgarantien werden aufgekündigt und wichtige Investitionen in die klimafreundliche Modernisierung zurückgestellt. Die durch den Green Deal angekündigte Verbesserung der Arbeits- und Lebensrealitäten ist bisher nicht eingetreten. Das ist zwar nicht ausschließlich auf die Klimaschutzpolitik zurückzuführen, sondern Ausdruck der multiplen Krisen der letzten Jahre. Allerdings darf die Dekarbonisierung nicht dazu führen, dass Wertschöpfung, gute Arbeit und Lebenshaltungskosten sich weiter verschlechtern.

In diesem Umfeld bergen der Preispfad des EU-ETS und insbesondere der des EU-ETS 2 ein enormes Verunsicherungspotenzial und könnten die Akzeptanz des klimagerechten Wandels massiv gefährden. Die Lenkungswirkung eines steigenden CO₂-Preises ist zudem begrenzt, da entsprechende klimafreundliche Alternativen häufig nicht zur Verfügung stehen oder nur langsam umgesetzt werden. Daher müssen gezielt Investitionen in klimafreundliche Alternativen gefördert werden, um nachhaltige Verhaltensweisen und Wirtschaften zu ermöglichen. Ab 2027, wenn der CO₂-Preis für Verkehr und Wärme in den freien Zertifikatehandel übergeht, droht eine massive Preisexplosion. Das birgt nicht nur hohe Investitionsunsicherheiten, sondern auch das Risiko, Verbraucher*innen zu überlasten und so die Akzeptanz für den Transformationsprozess zu gefährden.

³ <https://library.fes.de/pdf-files/a-p-b/20941.pdf>

Ein CO₂-Preis muss den realen Bedingungen Rechnung tragen und hinsichtlich seiner Wirksamkeit und seiner sozialen Belastung überprüft und gezielt flankiert werden. Neben der bereits skizzierten Reform des Emissionshandels braucht es daher entsprechende soziale Ausgleichsmechanismen, um die regressive Verteilungswirkung des CO₂-Preises bei Haushalten mit geringem und mittlerem Einkommen abzufedern und soziale Verwerfungen zu verhindern. Hier bieten sich ein sozial gestaffeltes Klimageld und weitere Kompensationsmaßnahmen an.

Ein sozial gestaffeltes Instrument, das auch in Deutschland sektorenübergreifend Berücksichtigung finden könnte, ist das sogenannte „Sozial-Leasing“, über das in Frankreich einkommensschwache Pendler und Beschäftigte vergünstigt Zugang zur E-Mobilität erhalten. Ein vergleichbares Modell ließe sich auch im Gebäudesektor umsetzen – insbesondere bei Wärmepumpen. Dabei könnten die Kosten durch lange, einkommensabhängig gestaffelte Leasing-Laufzeiten gestreckt und durch Förderung flankiert werden. So ließen sich gesellschaftliche Vorbehalte abbauen und durch den direkten Nutzen vor Ort eine höhere Akzeptanz schaffen.

Das stärkste Mittel zum Schutz vor Preissteigerungen und zur Verteilungsgerechtigkeit bleiben jedoch gute, tarifvertraglich geregelte Löhne.

Wettbewerbsfähigkeit erhalten, Carbon-Leakage verhindern und Beschäftigung langfristig Zukunftsfest aufstellen

Bis 2026 plant die EU, den CO₂-Grenzausgleich (CBAM) einzuführen, um ein Carbon-Leakage-Risiko bei Gütern abzudecken, die vom EU-Emissionshandel erfasst sind. Gleichzeitig werden die bisherige kostenlose Zuteilung von Emissionszertifikaten zurückgefahren und durch CBAM ersetzt.

Die genaue Ausgestaltung und der tatsächliche Nutzen von CBAM sind jedoch nach wie vor unsicher. Es besteht die Befürchtung, dass die technische Umsetzung sehr komplex und mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden ist, was die Treffgenauigkeit des Instruments beeinträchtigen könnte. Zudem sind wichtige Fragen zum Umgang mit Exportgütern aus der EU in Drittstaaten bisher ungeklärt, da hierfür keine Kompensation vorgesehen ist. Hier braucht es eine Lösung, um Marktverzerrungen zu verhindern. Das Instrument sollte daher vor seiner Einführung einer kritischen und umfassenden Überprüfung unterzogen werden.

Ein zentraler Aspekt dieser Prüfung muss sein, ob im weiteren Zeitverlauf ausreichend klimafreundliche Energie zu wettbewerbsfähigen Preisen zur Verfügung stehen wird. Sollte dies nicht der Fall sein, wäre es notwendig, das Auslaufen der freien Zertifikatezuteilung entsprechend zu verlängern.

Der DGB bewertet die jüngst von der EU-Kommission vorgelegten Vorschläge zur Vereinfachung von CBAM positiv. Insbesondere die Anhebung der Schwellenwerte, die Verschiebung des Verkaufsstarts auf 2027 sowie die Standardisierung bei der Emissionsberechnung sind wichtige Verbesserungen des Instruments. Sie dürfen jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass der CO₂-Preis international bisher nur eingeschränkt und in der Regel auf einem deutlich niedrigeren Niveau zur Anwendung kommt.

Das Ausgleichen dieser Preisdifferenz und die Schaffung eines Level-Playing-Fields werden daher kaum umsetzbar sein. Gleichzeitig drohen durch CBAM bereits bestehende Handelskonflikte zusätzlich verstärkt zu werden.

Auch vor diesem Hintergrund braucht es eine kritische Auseinandersetzung mit dem europäischen Emissionshandelssystem sowie mögliche preisdämpfende Maßnahmen.