



Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft

Policy Brief 2026 | 01

Heizt sich die Ungleichheit auf?

Der ETS2 sorgt für überschaubare Heizkostensteigerungen – und bedeutet im Wohngebäudebereich große Investitionsherausforderungen

Sara Hagemann & Thomas Schwab

Das zweite Emissionshandelssystem der EU (ETS2) sieht einen einheitlichen CO₂-Preis für fossile Brennstoffe im Gebäudebereich und Straßenverkehr in Europa vor. Betroffen ist rund die Hälfte aller 188 Millionen EU-Haushalte, die mit fossilen Energieträgern heizen. Bei einem erwartbaren Einstiegspreis von 60 Euro/t CO₂ steigen die durchschnittlichen jährlichen Heizkosten in Europa um etwa 60 Euro pro Haushalt. Für die meisten Haushalte sind diese Mehrkosten verkraftbar. Eine kleinere Gruppe – insbesondere einkommensschwache, oft ältere Hausbesitzer in Ost- und Südeuropa – ist mit den Mehrbelastungen jedoch potenziell überfordert. Um soziale Härten zu vermeiden, sollten die ETS2-Einnahmen gezielt über die nationalen Klima-Sozialpläne zur Unterstützung dieser Haushalte eingesetzt werden. Für eine ausreichende Förderung des Umstiegs auf klimaneutrale Heizungen reichen die ETS2-Einnahmen nicht; hierfür sind zusätzliche nationale Finanzmittel erforderlich.

1 | ETS2 im Gebäudebereich: Die CO₂-Bepreisung steht vor ihrer größten politischen Herausforderung

Im Jahr 2023 einigten sich die EU-Mitgliedstaaten darauf, die Bepreisung von CO₂-Emissionen durch ein zweites Emissionshandelssystem (ETS2) auf die Bereiche Straßenverkehr, Gebäude und kleine Industrieanlagen auszuweiten. Aus ökonomischer Sicht steht dieser Schritt im Einklang mit den Klimazielen der EU. Politisch jedoch hat sich der ETS2 zu einem der sensibelsten Elemente der EU-Klimapolitik entwickelt – insbesondere im Gebäudebereich.

Die EU-weite CO₂-Bepreisung im Gebäudesektor ist besonders umstritten. Denn die Haushalte in der EU unterscheiden sich stark hinsichtlich Einkommen, Zustand der bewohnten Gebäude, eingesetzter Heizsysteme und Zugang zu Finanzmitteln. Anders als im Verkehrsbereich ist die Dekarbonisierung von Wohngebäuden weniger Frage kurzfristiger Verhaltensanpassungen, sondern erfordert langfristige und kostenintensive Investitionen, etwa in neue Heizungsanlagen oder die energetische Sanierung von Gebäuden. Steigende Preise für fossile Energieträger führen daher zu sehr ungleich verteilten Belastungen für die Haushalte und Regionen Europas.

Diese Verteilungswirkungen werden durch eine hohe Unsicherheit zusätzlich verschärft. Der ETS2-Preis entsteht am Markt und unterliegt Schwankungen; mit der schrittweisen Verschärfung der Emissionsobergrenze ist zudem ein struktureller Preisanstieg intendiert. Künftige Preisniveaus lassen sich ex ante nicht exakt vorhersagen. In der politischen Debatte dominieren daher häufig Worst-Case-Szenarien oder anekdotische Evidenz, die Sorgen über Bezahlbarkeit, Fairness und mögliche Überlastungen von Haushalten verstärken. Besonders betroffen erscheinen Regionen mit niedrigen Einkommen und begrenzten finanziellen Spielräumen, die zugleich stark von fossilen Brennstoffen abhängig sind. All dies untergräbt das Vertrauen in die soziale Ausgewogenheit und die politische Durchführbarkeit des ETS2.

Die Bedenken haben bereits politische Entscheidungen beeinflusst. Im November 2025 verschob die EU den Start des ETS2 von 2027 auf 2028 und verstärkte die Preisstabilisierungsmechanismen, um das Risiko abrupter Preisspitzen zu begrenzen. Angesichts dieser Entwicklungen ist es umso wichtiger, dass die geplante Verwendung der ETS2-Einnahmen – aus dem Klima-Sozialfonds (KSF) und nationalen Einnahmen – zur Entschädigung der Haushalte und zur Unterstützung des Ausstiegs aus fossilen Heizsystemen unverändert umgesetzt wird.

Vor diesem Hintergrund hängt der Erfolg des ETS2 zunehmend davon ab, ob begleitende nationale Maßnahmen zielgerichtet, rechtzeitig und glaubwürdig ausgestaltet werden. Ohne wirksame Ausgleichsmechanismen und Investitionsförderungen droht der ETS2 bestehende soziale und regionale Ungleichheiten zu verschärfen – und damit die gesellschaftliche Unterstützung für die Klimapolitik insgesamt zu schwächen.

Die Ausgestaltung gezielter Ausgleichs- und Investitionsprogramme erfordert belastbare empirische Evidenz zu den Verteilungswirkungen des ETS2 im Gebäudebereich. Eine zentrale Frage ist bislang nur unzureichend beantwortet: Wer ist vom ETS2 betroffen, in welchem Ausmaß, wo konzentrieren sich die Belastungen – und können

sich die Haushalte in der EU den CO₂-Preis im Gebäudesektor leisten?

Um diese Lücke zu schließen, nutzen wir ein neuartiges Mikrosimulationsmodell, das alle rund 188 Millionen Haushalte in der EU abbildet ([Schwab et al. 2026](#)). Analysiert werden zwei Preisniveaus: 60 EUR/t CO₂, ein wahrscheinlicher Einstiegspreis in den ersten Jahren des ETS2, sowie 180 EUR/t CO₂, als mögliches langfristiges Niveau. Die Ergebnisse zeigen, dass die meisten Haushalte die zusätzlichen Heizkosten bei beiden Preisniveaus bewältigen können. Zugleich treten klar erkennbare regionale und sozioökonomische Belastungsschwerpunkte hervor.

Aus den Ergebnissen lassen sich drei zentrale politische Implikationen ableiten: Erstens benötigen die meisten Haushalte keine Unterstützung, um die durch den ETS2 verursachten steigenden Heizkosten zu tragen – einige jedoch sehr wohl. Diese Gruppe sollte präzise und zielgerichtet adressiert werden. Zweitens generiert der ETS2 ausreichend Einnahmen, um eine solche gezielte Kompensation zu finanzieren. Drittens reichen die Einnahmen aus dem System alleine nicht aus, um den gesamten Investitionsbedarf für die Unterstützung des Umstiegs auf klimaneutrale Heizsysteme und die energetische Gebäudesanierungen zu decken.

Um sicherzustellen, dass der ETS2 sowohl wirksam als auch gesellschaftlich akzeptabel ist, sind drei Punkte für politische Entscheidungsträger besonders relevant:

1. Die Mitgliedsstaaten sollten die technischen und administrativen Strukturen schaffen, um besonders vulnerable Haushalte gezielt von nicht mehr tragbaren Preissteigerungen zu entlasten.
2. Die Europäische Kommission sollte sicherstellen, dass die Mittel aus dem Klima-Sozialfonds konsequent und zielgerichtet eingesetzt werden, um genau diese Haushalte zu erreichen.
3. Die Mitgliedsstaaten sind gefordert, zusätzliche finanzielle Mittel bereitzustellen, um Investitionen in den Umstieg auf klimaneutrale Heizalternativen zu fördern.

2 | Warum der ETS2 im Wohngebäudebereich wichtig ist

Das Heizen von Wohnungen ist für die EU eine zentrale klimapolitische Herausforderung. Der Gebäudesektor ist für rund die Hälfte des Endenergieverbrauchs ([European Environment Agency 2024](#)) und etwa ein Drittel der energiebedingten CO₂-Emissionen ([European Environment Agency 2025a](#)) in der EU verantwortlich. Trotz dieser Bedeutung ist der Gebäudesektor bei den klimapolitischen Zielsetzungen und deren Umsetzung lange hinter anderen Sektoren zurückgeblieben.

Die Dekarbonisierung von Wohngebäuden stellt Politik und Bürger vor besondere Herausforderungen. Sie erfordert hohe Investitionen in energieeffiziente Gebäude und Heizsysteme und geht mit langen Amortisationszeiten einher. Zugleich müssen Maßnahmen zwischen Eigentümern, Mietern, Handwerk, Versorgungsunternehmen und öffentlichen Stellen koordiniert werden. Der europäische Gebäudebestand ist zudem sehr heterogen: Gebäudetypen, klimatische Bedingungen und Einkommensniveaus unterscheiden sich erheblich. Entsprechend variieren sowohl der Heizenergiebedarf als auch die Investitionsmöglichkeiten der Haushalte deutlich.

Regionale Unterschiede verdeutlichen diese Herausforderung. In Südeuropa ist der Heizbedarf häufig geringer, gleichzeitig sind viele Haushalte stark von Gas abhängig. In skandinavischen Ländern hingegen ist der Heizbedarf hoch, während der Umstieg auf klimafreundliche Heizsysteme bereits weit fortgeschritten ist. Diese Unterschiede prägen sowohl die Verteilungswirkungen klimapolitischer Maßnahmen als auch deren politische Durchsetzbarkeit.

Die Fortschritte bei der Dekarbonisierung des Gebäudesektor sind bislang zu gering. Fossile Brennstoffe bleiben vielerorts vergleichsweise günstig, da sich die Klimakosten nicht (vollständig) in ihren Preisen widerspiegeln. Regulatorische Hürden verzögern energetische Sanierungen, und das politische Ambitionsniveau variiert stark zwischen den Mitgliedsstaaten. Derzeit verfügen nur neun EU-Mitgliedsstaaten über eine

ationale CO₂-Bepreisung im Wärmesektor; auch die Energiebesteuerung ist sehr uneinheitlich. In der Folge ist rund die Hälfte der EU-Haushalte weiterhin auf fossile Brennstoffe zum Heizen angewiesen, mit erheblichen Unterschieden zwischen den Mitgliedsstaaten (siehe Abbildung 1).

Vor diesem Hintergrund stellt die Einführung des ETS2 einen strukturellen Wendepunkt dar. Durch die Bepreisung der Emissionen aus Gas, Öl und Kohle im Wärmesektor internalisiert der ETS2 die Umweltkosten, verändert relative Preisstrukturen und setzt starke Anreize für den Umstieg auf klimaneutrale Heizungen.

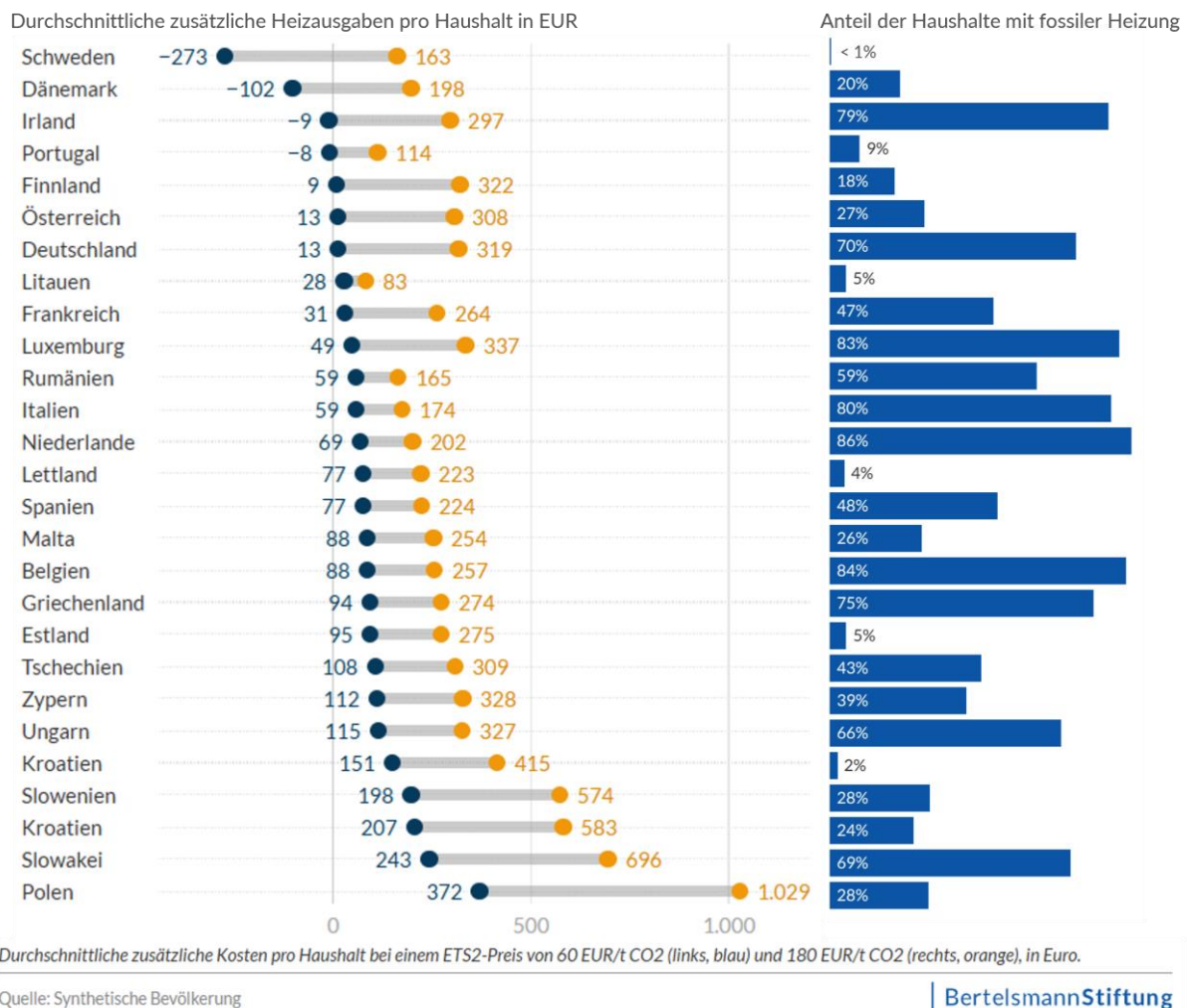
Die Erfahrungen mit dem bestehenden EU-Emissionshandelssystem (EU-ETS) unterstreichen die Wirksamkeit dieses Ansatzes. In den vom ETS erfassten Sektoren gingen die Emissionen zwischen 2005 und 2024 um rund 50 % zurück ([EU Commission 2025a](#)). Dagegen sanken die Emissionen in den Sektoren Verkehr und Gebäude, die bislang lediglich unter die EU-Lastenteilungsverordnung (Effort Sharing Regulation) fallen, lediglich um 5 % im Verkehrs- und 32 % im Gebäudebereich ([European Environment Agency 2025b](#)). Diese Entwicklung spricht klar für eine Ausweitung der CO₂-Bepreisung auf den Gebäudesektor.

3 | Für die meisten wird ETS 2 machbar sein, aber nicht für alle

Ein einheitlicher, EU-weiter CO₂-Preis bietet klare Vorteile hinsichtlich Kosteneffizienz und politischer Kohärenz. Gleichzeitig kann er die sozioökonomische Vielfalt Europas nicht vollständig abbilden. Ein identisches Preissignal führt – je nach Einkommen, Heizbedarf und Gebäudequalität – zu sehr unterschiedlichen effektiven Belastungen für die Haushalte.

Hinzu kommt, dass der ETS2 nicht überall zu gleichen Änderungen der Endverbraucherpreise führt. In Mitgliedstaaten, in denen der ETS2 bestehende nationale CO₂-Bepreisungssysteme ersetzt, fallen die Preisimpulse geringer aus. Auch Energiesteuern und Abgaben, die auf den CO₂-Preis aufgeschlagen werden, variieren stark zwischen den Mitgliedsstaaten.

ABBILDUNG 1 Kostensteigerungen variieren zwischen Mitgliedsstaaten, mit Entlastungen für einige wenige



In der Folge kann ein identischer ETS2-Zertifikatspreis zu sehr unterschiedlichen Erhöhungen – oder in Einzelfällen sogar zu Senkungen – der Endverbraucherpreise für Wärmeenergie führen. Bei einem ETS2-Preis von 60 Euro pro Tonne CO₂ reichen die Preisänderungen von nahezu unveränderten oder sinkenden Preisen in Ländern mit bestehenden nationalen CO₂-Preisen bis hin zu Anstiegen von bis zu 70 % für bestimmte Energieträger und Mitgliedstaaten. Dies verdeutlicht das Ausmaß der länderübergreifenden Unterschiede.

Auf Basis einer synthetischen Bevölkerung der rund 188 Millionen EU-Haushalte, die die Merkmale der realen Bevölkerung möglichst genau widerspiegelt, analysieren wir, wie Gebäudemerkmale, Heiztechnologien, Einkommensniveaus und bestehende Energieausgaben die Betroffenheit der Haushalte vom ETS2 prägen (siehe [Schwab et](#)

[al. 2026](#)). Simuliert werden zwei illustrative Preisniveaus: 60 Euro pro Tonne CO₂ als wahrscheinlicher Einstiegspreis sowie 180 Euro pro Tonne CO₂ als mögliches langfristiges Niveau. Auch wenn der tatsächliche Preis unsicher bleibt und schwanken wird, erlaubt dieser Ansatz eine robuste Einschätzung möglicher Belastungsszenarien.

3.1 | Fossiles Heizen und sozio-räumliche Ungleichheiten in der EU

EU-weit sind weiterhin rund 55 % der Haushalte – etwa 103 Millionen – beim Heizen auf Gas, Öl oder Kohle angewiesen. Diese Abhängigkeit ist jedoch räumlich sehr ungleich verteilt. In den skandinavischen und baltischen Mitgliedstaaten ist der Umstieg auf alternative Heizsysteme bereits weitgehend erfolgt. In vielen anderen Ländern, etwa in Polen oder Österreich, heizt weni-

ger als ein Drittel der Haushalte direkt mit fossilen Brennstoffen. Dort spielt Fernwärme eine wichtige Rolle, die je nach Land überwiegend aus erneuerbaren oder fossilen Quellen gespeist wird. Die großtechnische Nutzung fossiler Brennstoffe zur Wärmeerzeugung unterliegt bereits dem bestehenden EU-ETS.

In anderen europäischen Regionen bleibt die Abhängigkeit von fossilen Heizsystemen hingegen hoch. Gas dominiert in vielen Teilen Europas, Ölheizungen konzentrieren sich auf West- und Südeuropa, während Kohle vor allem in Polen verbreitet ist. Der Anteil der Haushalte mit fossiler Raumwärme variiert zwischen nahezu null und 86 % (siehe Abbildung 1).

Die Nutzung fossiler Heizsysteme ist dabei kein einkommensspezifisches Phänomen: In allen Mitgliedstaaten ist sie relativ gleichmäßig über die Einkommensgruppen verteilt. Allerdings bestimmt das Einkommen maßgeblich, wie gut Haushalte steigende Heizkosten verkraften können. Das durchschnittliche verfügbare Haushaltseinkommen reicht von 93.000 Euro in Luxemburg bis zu 15.000 Euro und weniger in Teilen Bulgariens und Rumäniens.

Über das Einkommen hinaus unterscheiden sich die Heizkosten und Energiekostenbelastungen bereits heute innerhalb Europas erheblich. Haushalte mit fossilen Heizsystemen in Ost- und Nordeuropa geben im Durchschnitt deutlich mehr für Heizen aus als der EU-Durchschnitt. Sie zahlen rund 1.500 Euro jährlich für Heizen und damit deutlich mehr als der EU-Durchschnitt (1.000 Euro).

3.2 | Überschaubare Heizkostenerhöhungen für die meisten Haushalte

Ein ETS2-Preis von 60 Euro pro Tonne CO₂ führt EU-weit zu zusätzlichen jährlichen Heizkosten von rund 6,27 Milliarden Euro. Was in absoluten Zahlen erheblich erscheint, entspricht im Durchschnitt einem Anstieg der Heizkosten von etwa 60 Euro pro Haushalt. Diese Belastungen sind allerdings regional sehr ungleich verteilt (siehe Abbildung 1).

In Mitgliedstaaten mit bestehenden nationalen CO₂-Preisen – etwa Deutschland oder Frankreich – ergeben sich für Haushalte kaum zusätzliche Belastungen, da die nationalen Preise bereits nahe bei 60 Euro pro Tonne CO₂ liegen. In Schweden oder Dänemark, wo bereits vergleichsweise hohe nationale CO₂-Preise gelten, könnte die Einführung von ETS2 sogar zu einer Senkung der Heizkosten führen.

In östlichen und südlichen Mitgliedstaaten fallen die Kostensteigerungen höher aus, bleiben jedoch meist unter 150 Euro pro Haushalt. Lediglich in Slowenien, Kroatien, Ungarn und Polen übersteigt der durchschnittliche Anstieg 200 Euro pro Haushalt; in Polen liegt er mit durchschnittlich 372 Euro am höchsten. Da der Anteil fossiler Heizsysteme in diesen Ländern jedoch – mit Ausnahme der Slowakei und Ungarn – unter 30 % liegt, konzentrieren sich die Kostensteigerungen auf eine Minderheit der Bevölkerung.

EU-weit müssen 89 % der Haushalte, die mit fossilen Energieträgern heizen, mit jährlichen Mehrkosten von weniger als 100 Euro rechnen, was in der Regel weniger als 0,1 % des verfügbaren Einkommens entspricht. Nur rund 5 % aller EU-Haushalte sind von jährlichen Kostensteigerungen von mehr als 100 Euro betroffen.

Bei einem ETS2-Preis von 180 Euro pro Tonne CO₂ bleibt das räumliche Belastungsmuster grundsätzlich ähnlich, aber die regionale Konzentration der Kostensteigerungen ist höher. In diesem Szenario steigen die Heizkosten in allen Mitgliedstaaten, da ein solches Preisniveau sämtliche bestehenden nationalen CO₂-Preise übersteigen würde. Die durchschnittlichen Zusatzkosten reichen von 83 Euro pro Haushalt in Litauen bis zu 1.029 Euro in Polen. EU-weit würden die Heizkosten im Mittel um 285 Euro steigen; die Mehrheit (84 %) der Haushalte mit fossiler Heizung müsste mit Mehrkosten von höchstens 400 Euro rechnen.

Ein solches Preisniveau ist kurzfristig wenig wahrscheinlich und könnte allenfalls langfristig eintreten. Es ist daher davon auszugehen, dass

der Austausch fossiler Heizsysteme bis zum Erreichen eines solchen Preisniveaus bereits deutlich vorangeschritten wäre, sodass weniger Haushalte betroffen wären und die verbleibenden Mehrbelastungen in den meisten Fällen weiterhin überschaubar blieben. Darüber hinaus führt ein höherer CO₂-Preis, auch zu höheren Einnahmen und erhöht damit die Fähigkeit der Mitgliedstaaten, die Auswirkungen abzufedern.

3.3 | Einige Haushalte werden stark belastet

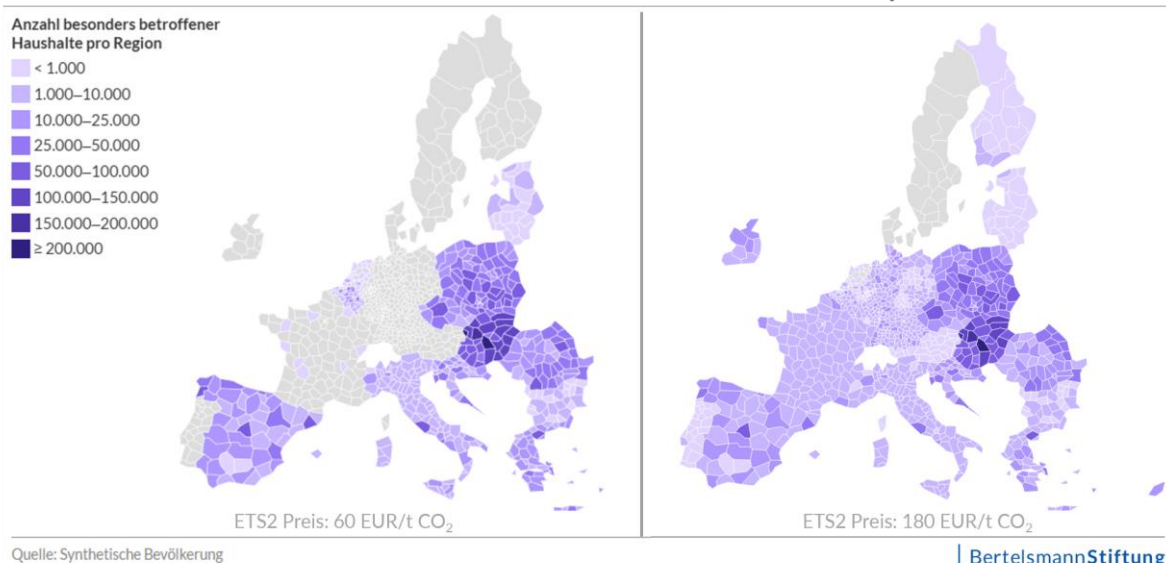
Während die zusätzliche finanzielle Belastung durch den ETS2 für große Teile der EU-Bevölkerung überschaubar bleiben dürfte, könnten die Auswirkungen für eine kleine Gruppe erheblich gravierender sein. Mit Blick auf die 10 % der am stärksten betroffenen Haushalte – etwa 10 Millionen Haushalte in der EU – steigt bei diesen Haushalten der Anteil der Heizausgaben im Verhältnis zum verfügbaren Einkommen am stärksten an. In dieser Gruppe werden einige Haushalte mit zusätzlichen Heizkosten konfrontiert sein, die für sie nur schwer verkraftbar sind. Daher ist es für die Gestaltung politischer Maßnahmen besonders wichtig, ihre Merkmale zu verstehen, da einige von ihnen die größte Unterstützung benötigen werden, um sowohl die höheren Heizkosten zu bewältigen als auch die Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu überwinden.

Diese Haushalte verfügen im Durchschnitt nur über etwa die Hälfte des verfügbaren Einkommens der Gesamtbevölkerung und geben bereits heute 6 % ihres Einkommens für Heizen aus. Bei einem ETS2-Preisniveau von 60 EUR/t CO₂ steigt der Anteil ihrer Heizkosten am Einkommen um mehr als einen ganzen Prozentpunkt, wodurch die gesamten Heizausgaben auf über 7 % des verfügbaren Einkommens steigen. Für viele könnte dies eine nicht mehr verkraftbare Zusatzbelastung darstellen.

Überproportional betroffen sind Eigentümer von Einfamilienhäusern, häufig ältere und bereits im Ruhestand befindliche Personen und Haushalte mit einem höheren Anteil weiblicher Mitglieder. Räumlich konzentrieren sich diese Haushalte vor allem auf die Slowakei, Ungarn, Rumänien und Polen. Auffällig ist, dass in Mitgliedsstaaten mit bestehenden nationalen CO₂-Preisen keine Haushalte zu den 10 % gehören, die bei einem ETS2-Preis von 60 EUR/t CO₂ am stärksten betroffen wären (siehe Abbildung 2).

Die gute Nachricht ist, dass der ETS2 mehr als ausreichend Einnahmen generieren wird, um die zusätzliche Belastung für diese Haushalte gezielt auszugleichen.

ABBILDUNG 2 Am stärksten betroffene Haushalte vermehrt in osteuropäischen Staaten



4 | Die Einnahmen reichen für einen Ausgleich

Der ETS2 wird erhebliche öffentliche Einnahmen generieren, die ausdrücklich für die soziale Abfederung und die Unterstützung der Dekarbonisierung vorgesehen sind. Bei einem CO₂-Preis von 60 EUR/t CO₂ belaufen sich die kumulierten ETS2-Einnahmen aus den Bereichen Gebäude, Straßenverkehr und Kleinindustrie in den ersten sechs Jahren des Systems auf rund 310 Milliarden Euro. Bei einem Preisniveau von 180 EUR/t CO₂ würden die Einnahmen auf über 960 Milliarden Euro steigen ([Agora Energiewende 2023](#), [Graichen and Ludig 2024](#)).

Diese Einnahmen fließen über zwei Kanäle an die Mitgliedsstaaten:

- **Klima-Sozialfonds (KSF):** Bis 2032 werden bis zu 65 Milliarden Euro verteilt, wobei ein größerer Teil an die osteuropäischen Mitgliedstaaten fließt. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, die Mittel größtenteils für die Investitionsunterstützung für bedürftige Haushalte zu nutzen. Der direkte Einkommensausgleich darf dabei 37,5 % der Mittel nicht überschreiten. Die Beträge werden durch die nationalen Klima-Sozialpläne freigegeben, die die Mitgliedstaaten der EU-Kommission zur Bewertung und Genehmigung vorlegen müssen, bevor sie Zugriff auf die KSF-Mittel erhalten. Die Pläne müssen um mindestens 25 % der geschätzten Gesamtkosten aus den nationalen Haushalten oder den nationalen ETS2-Einnahmen ko-finanziert werden.
- **Nationale ETS2-Einnahmen:** Die verbleibenden Einnahmen werden weitgehend auf Grundlage der Verteilung der historischen Emissionen an die Mitgliedstaaten verteilt und können auf nationaler Ebene mit größerem Ermessensspielraum verwendet werden. Die ETS-Verordnung legt zwar die Verwendungszwecke für diese Einnahmen fest, doch dürfte die Durchsetzung in der Praxis begrenzt sein, da die EU-Kommission – anders als im Falle des KSF – über keinen direkten Kontrollmechanismus verfügt, um die Einhaltung der Vorschriften sicherzustellen keinen direkten Kontrollmechanismus besitzt.

Grundsätzlich gibt es zwei zentrale Verwendungsoptionen, um sowohl die Funktionsfähigkeit als auch die gesellschaftliche Akzeptanz der CO₂-Bepreisung zu sichern: Erstens der gezielte Ausgleich höherer Energiekosten für besonders belastete Haushalte, wodurch der einheitliche ETS2-Preis effektiv differenziert wird. Zweitens die Unterstützung notwendiger Investitionen, um den Ausstieg aus fossilen Heizsystemen für Haushalte zu ermöglichen, die diese Investitionen nicht eigenständig finanzieren können.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die ETS2-Einnahmen aus allen erfassten Sektoren stammen – Gebäude, Verkehr und kleinen Industrieanlagen – und entsprechend auch zur Vermeidung sozialer Härten in allen drei Bereichen eingesetzt werden müssen. Auf Basis der 18 bislang vorgelegten oder veröffentlichten Klima-Sozialpläne entfallen rund 45 % der geplanten Ausgaben auf gebäudebezogene Investitionsmaßnahmen, etwa 35 % auf den Verkehrssektor, während der verbleibende Anteil für direkte oder temporäre Einkommensunterstützung sowie weitere Maßnahmen vorgesehen ist ([EU Commission 2025b](#)).

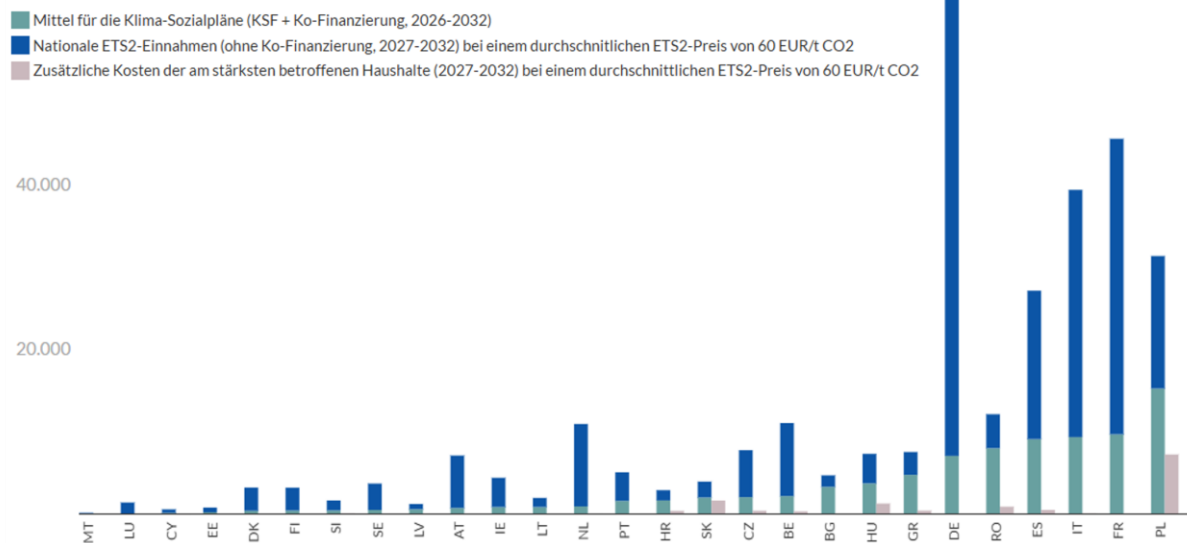
Diese Mittelzuweisung in den Klima-Sozialplänen deutet darauf hin, dass die politischen Entscheidungsträger den besonders hohen Investitionsbedarf im Gebäudesektor anerkennen. Für unsere Analyse ist es daher plausibel anzunehmen, dass ein Großteil der verfügbaren Mittel in den Wohngebäudebereich fließen wird.

4.1 | Ausreichende Mittel, um den ETS2 für alle Haushalte tragbar zu machen

Die Einnahmen aus dem ETS2 ermöglichen eine gezielte Kompensation für Haushalte, die durch steigende Heizkosten übermäßig belastet werden. Zur Illustration schätzen wir den Finanzbedarf, der notwendig wäre, um die 10 % der am stärksten betroffenen Haushalte vollständig zu entschädigen. Diese Haushalte erwarten bei einem CO₂-Preis von 60 EUR/t CO₂ durchschnittliche Zusatzkosten von 222 Euro pro Jahr, bei 180 EUR/t CO₂ von rund 717 Euro. Diese Annahme stellt eine Obergrenze des potenziellen Finanzbedarfs dar.

ABBILDUNG 3 Ausreichende finanzielle Mittel zur Entlastung der am stärksten betroffenen Haushalte

in Mio. EUR



Die Mittel für die Klima-Sozialpläne setzen sich zusammen aus den Zuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds zuzüglich der verpflichtenden nationalen Ko-Finanzierung in Höhe von 25 %.

Quelle: KSF-Zuteilung basierend auf European Parliament (2023b), nationale ETS2-Einnahmen basierend auf Agora Energiewende (2023) und Graichen und Ludig (2024) sowie zusätzliche ETS2-Heizkosten der am stärksten betroffenen Haushalte, berechnet auf Basis der synthetischen Bevölkerung.

BertelsmannStiftung

In der Praxis dürften die tatsächlichen Kompensationsbedarfe geringer ausfallen. Erstens sind steigende Heizkosten nicht für alle Haushalte innerhalb dieser 10 % tatsächlich untragbar. Zweitens wäre eine vollständige Kompensation weder ökonomisch sinnvoll noch mit der Anreizlogik des ETS2 vereinbar, da sie den Anreiz zum Austausch fossiler Heizsysteme abschwächen würde.

Unter Berücksichtigung dieser Einschränkungen schätzen wir, dass zwischen 2027 und 2032 ein Finanzvolumen von 13,8 bis 44,5 Milliarden Euro ausreichen würde, um die am stärksten betroffenen Haushalte gezielt zu entlasten. Diese Bandbreite ist notwendigerweise grob, da die Definition von Anspruchsberechtigung und Zumutbarkeit letztlich eine politische Entscheidung ist und zwischen den Mitgliedstaaten variieren dürfte.

Entscheidend ist daher, ob die den Mitgliedstaaten zugewiesenen ETS2-Mittel ausreichen, um diese Entlastung zu finanzieren. Die Analyse zeigt: In keinem Mitgliedstaat besteht ein Finanzierungsdefizit für den Ausgleich potenziell überlasteter Haushalte (siehe Abbildung 3). Bei einem CO₂-Preis von 60 EUR/t CO₂ würde die KSF-Finanzierung allein ausreichen. Bei 180 EUR/t CO₂ müssten einige Mitgliedstaaten möglicherweise

zusätzlich auf nationale ETS2-Einnahmen zurückgreifen. In allen Fällen sind die verfügbaren Mittel insgesamt mehr als ausreichend, um Haushalte mit untragbaren Heizkostensteigerungen zu kompensieren.

4.2 | Unzureichende Mittel zur angemessenen Unterstützung von Investitionen

Mit dem finanziellen Ausgleich der zusätzlichen Heizkosten lässt sich jedoch nur Zeit gewinnen. Das zentrale Ziel des ETS2 besteht darin, den Umstieg von fossilen auf klimaneutrale Heizsysteme zu beschleunigen – und hierfür sind erhebliche Investitionen erforderlich.

Der tatsächliche Investitionsbedarf ist schwer zu quantifizieren, da er stark von lokalen Gegebenheiten abhängt und keine konsistenten EU-weiten Daten vorliegen. Er variiert je nach Gebäudetyp, Eigentümerstruktur und den vor Ort verfügbaren Alternativen, etwa dem Anschluss an ein Fernwärmenetz. Klar ist jedoch, dass der Umstieg mit hohen Kosten verbunden ist. Allein die Installation einer Wärmepumpe kostet typischerweise zwischen 10.000 und 30.000 Euro oder mehr ([EU Commission et al. 2025](#), [Winksel et al. 2024](#)).

Einige Eigentümer können diese Kosten tragen, zumal solche Investitionen oft den Wert der Immobilie steigern. Für andere hingegen würden solche Investitionen einen großen Teil ihres verfügbaren Einkommens binden oder sogar übersteigen. Infolgedessen ist die Zahl der Haushalte, die Schwierigkeiten haben, den Austausch ihrer Heizungsanlage zu finanzieren, deutlich größer als die Zahl der Haushalte, die mit unzumutbaren Heizkostensteigerungen in Höhe von rund 3 % ihres verfügbaren Einkommens konfrontiert sind.

Eine öffentliche Investitionsförderung ist somit unerlässlich, um die Ziele des ETS2 zu erreichen. Eine vereinfachte Modellrechnung zeigt, dass selbst eine moderate Förderung – etwa eine einmalige Unterstützung von 5.000 Euro für die Hälfte der Haushalte mit fossiler Heizung – in den meisten Mitgliedstaaten bereits bei einem CO₂-Preis von 60 EUR/t CO₂ die verfügbaren ETS2-Einnahmen übersteigen würde. Selbst bei 180 EUR/t CO₂ bleiben die Einnahmen unzureichend, wenn gleichzeitig Ausgleichszahlungen sowie die Bedarfe des Verkehrssektors berücksichtigt werden.

Die ETS2-Einnahmen allein können den Austausch von Heizungsanlagen nicht in großem Umfang finanzieren – auch und vor allem nicht in Kombination mit sinnvollen, gezielten öffentlichen Förderprogrammen.

5 | Politische Handlungsempfehlungen

Bei einem wahrscheinlichen Einstiegspreis von rund 60 Euro pro Tonne CO₂ erhöht ETS2 die jährlichen Heizkosten der Haushalte, die mit fossilen Energieträgern heizen, im Durchschnitt um rund 60 Euro. In einem wenig wahrscheinlichen Hochpreisszenario mit 180 Euro/t CO₂ steigen die durchschnittlichen Zusatzkosten auf etwa 285 Euro pro Jahr. Bei Betrachtung der Durchschnittswerte erscheinen diese Belastungen überschaubar. Ein einheitlicher CO₂-Preis entfaltet jedoch sehr unterschiedliche Wirkungen zwischen und innerhalb der Mitgliedstaaten.

Zwischen den Mitgliedstaaten variieren die Effekte erheblich. In Ländern mit bereits hohen nationalen CO₂-Preisen – etwa Schweden mit aktu-

ell rund 134 Euro/t CO₂ – kann die effektive Belastung der Haushalte sogar sinken. In anderen Mitgliedsstaaten bleiben die Auswirkungen gering (z. B. Deutschland oder Frankreich), während Haushalte in Ländern mit noch hoher Nutzung fossiler Brennstoffe und niedrigeren Einkommen, etwa in Polen oder der Slowakei, mit deutlich stärkeren Kostensteigerungen rechnen müssen.

Innerhalb der Mitgliedstaaten fallen die Unterschiede nochmals größer aus. Daher sind gezielte Unterstützungsmaßnahmen unerlässlich, um soziale Fairness und politische Akzeptanz des ETS2 zu gewährleisten. Die Einnahmen aus ETS2 reichen aus um besonders betroffene Haushalte für höhere Heizkosten zu entschädigen, jedoch müssen die Mittel präzise und zielgerichtet eingesetzt werden.

Gleichzeitig schaffen Ausgleichszahlungen lediglich einen zeitlichen Spielraum. Das zentrale Ziel des ETS2 – der Ausstieg aus fossilen Heizsystemen – lässt sich dadurch nicht erreichen. Dafür bedarf es einer umfangreichen und langfristigen Investitionsförderung, die deutlich mehr Haushalten adressieren muss als jene, die für direkte Kompensationen in Frage kommen. Der hierfür notwendige Finanzbedarf übersteigt die ETS2-Einnahmen deutlich.

Aus diesen Befunden ergeben sich drei zentrale Prioritäten für die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission:

1. Mitgliedstaaten: Gezielte Entlastung der am stärksten betroffenen Haushalte

Unsere Analyse zeigt, dass CO₂-Preise zwischen 60 und 180 Euro pro Tonne für die Mehrheit der europäischen Haushalte zu überschaubaren Kostensteigerungen führen. Eine Minderheit ist jedoch mit hohen Mehrbelastungen konfrontiert, die für sie potenziell nicht mehr tragbar sind. Diese Haushalte sind häufig größer, älter, mit mehr weiblichen Mitgliedern und öfters Eigentümer von Einfamilienhäusern. Sie verwenden bereits heute einen hohen Anteil ihres verfügbaren Einkommens für das Heizen.

Für diese Gruppe an Haushalten sind gezielte Ausgleichszahlungen wichtig, damit sie ihre Heizkosten stemmen können. Dennoch konzentrieren sich politische Debatten in vielen Mitgliedstaaten auf breit angelegte, pauschale Transfers – etwa Pro-Kopf-Zahlungen („Klimageld“). Solche Maßnahmen sind politisch attraktiv und administrativ einfach, bergen jedoch das Risiko einer ineffizienten Mittelverwendung und bieten den am stärksten betroffenen Haushalten keine ausreichende Unterstützung.

Stattdessen sollten Ausgleichsmaßnahmen gezielt auf Haushalte mit einer hohen Mehrbelastung durch ETS2. Die Umsetzung einer solchen gezielten Unterstützung ist nicht trivial. Sie erfordert:

1. **Granulare Daten und Analysen**, um die am stärksten betroffenen Haushalte zu ermitteln. Unsere Studie zeigt, dass dies mit einem hohen räumlichen und soziodemografischen Detailgrad machbar ist.
2. **Institutionelle Infrastruktur**, die es den Behörden ermöglicht, in Frage kommende Haushalte zu identifizieren und sie effektiv zu erreichen. Idealerweise werden diese von der Verwaltung angesprochen – nicht andersherum.
3. Ein **pragmatisches Gleichgewicht** zwischen Präzision und verwaltungstechnischer Komplexität, in der Erkenntnis, dass eine perfekte Zielgenauigkeit weder erreichbar noch wünschenswert ist.

Entscheidend ist, dass die ETS2-Einnahmen und die Klima-Sozialpläne nur die durch den ETS2 direkt verursachten Belastungen ausgleichen sollten. Der ETS2 darf keine neuen sozialen Ungleichheiten schaffen, ist jedoch nicht dafür zuständig, bereits bestehende strukturelle Probleme wie hohe Wohnkosten, angespannte Mietmärkte oder seit langem bestehende Energiearmut zu korrigieren.

Die Mitgliedstaaten müssen möglichst schnell in Datensysteme, Verwaltungskapazitäten und Abwicklungssysteme für gezielte Entschädigungen investieren. Ohne eine solche institutionelle Ar-

chitektur besteht die Gefahr, dass die Unterstützung im Rahmen des ETS2 ineffizient und sozial unwirksam bleibt.

2. Europäische Kommission: Den Klima-Sozialfonds konsequent nutzen

Der Klima-Sozialfonds (KSF) stellt einen zentralen institutionellen Fortschritt dar: Er kombiniert einen klaren Fokus auf gefährdete Gruppen mit solidarischer Umverteilung zwischen den Mitgliedstaaten und priorisiert Investitionen gegenüber reiner Kompensation. Damit adressiert der KSF nicht nur kurzfristige Bezahlbarkeitsprobleme, sondern auch strukturelle fossile Lock-ins.

Sein Erfolg hängt jedoch davon ab, dass die Mittel tatsächlich zielgerichtet eingesetzt werden. Über das Genehmigungsverfahren für die nationalen Klima-Sozialpläne verfügt die EU-Kommission über einen wirksamen Hebel, um Qualität und Fokus der Maßnahmen sicherzustellen.

Daraus ergeben sich drei operative Aufgaben:

1. **Durchsetzung:** Sicherstellen, dass die Klima-Sozialpläne tatsächlich auf vulnerable Haushalte abzielen und nicht auf breit gestreute Maßnahmen setzen.
2. **Ausrichtung:** Eine enge Koordinierung zwischen den Ausgaben des KSF und der nationalen ETS2-Einnahmen, um ineffiziente oder widersprüchliche Ansätze zu vermeiden.
3. **Kapazitätsaufbau und Lernen:** Systematische Förderung des länderübergreifenden Austauschs zu erfolgreichen Ansätzen.

Die Umsetzung geht bislang nur langsam voran. Die meisten Mitgliedstaaten haben die Frist für die Vorlage der Klima-Sozialpläne im Juni 2025 verpasst. Nur ein einziger Plan (von Schweden) wurde bislang offiziell genehmigt. Dies spiegelt die Komplexität der Verwaltung, die politische Unsicherheit und die ungelösten Fragen zur Umsetzung des ETS2 wider.

Um Hindernisse zu überwinden, sollte die Kommission aktiv das Lernen und die Koordinierung erleichtern – etwa durch:

- Einrichtung eines öffentlichen Registers auf EU-Ebene für bewährte KSF-Maßnahmen, einschließlich Budgets und Zielgruppen;
- Organisation eines strukturierten Austauschs zwischen den Mitgliedstaaten zu gemeinsamen Herausforderungen, wie etwa zur Renovierung von Gebäuden für einkommensschwache Haushalte mit begrenztem Zugang zu Krediten.

Die Ressourcen des KSF sollten in erster Linie eingesetzt werden, um:

- unzumutbare Belastungen durch den ETS2 für vulnerable Haushalte zu verhindern und
- den Ausstieg aus fossilen Heizsystemen zu ermöglichen.

Diesen Fokus sicherzustellen ist weder optional noch trivial. Die Europäische Kommission muss die von den Mitgliedstaaten vorgelegten Pläne intensiv prüfen und ihre Genehmigungsbefugnisse entsprechend nutzen.

3. Investitionsförderung deutlich ausweiten und vorziehen

Die Unterstützung bei steigenden Heizkosten ist notwendig, aber nicht ausreichend. Das zentrale Ziel des ETS2 ist die Beschleunigung des Umstiegs auf klimaneutrale Heizsysteme. Dafür sind Investitionen in einer Größenordnung erforderlich, die die ETS2-Einnahmen allein nicht abdecken können.

Heizungssysteme haben eine Lebensdauer von mehreren Jahrzehnten. Die Politik muss daher langfristige, verlässliche Finanzierungsrahmen schaffen, um die Hürden für Investitionen zu senken. Ohne diese Rahmenbedingungen werden trotz langfristiger Einsparungen und Klimavorteile viele Haushalte ihre Investitionen aufschieben oder unterlassen.

Die Mitgliedstaaten und die EU müssen daher ergänzende Finanzierungsinstrumente wie Zuschüsse, geförderte Darlehen und Garantien ausbauen, um Investitionen in großem Umfang zu ermöglichen. Dafür sind weitere Mittel erforderlich.

Die wesentliche Verantwortung liegt bei den Mitgliedstaaten. Mittel auf EU-Ebene – insbesondere die Kohäsionsfonds – könnten jedoch eine zentrale unterstützende Rolle beim Übergang zu sauberen Heizsystemen spielen.

Wohnen stellt aktuell einen Bereich mit übergreifender Priorität der Europäischen Kommission dar. Das spiegelt sich auch in der Kohäsionspolitik wider, in der erschwinglicher Wohnraum zu einer neuen Priorität erhoben wurde. Mit dem jüngst ausgegebenen Ziel der Verdoppelung der bisherigen Mittel für den Gebäudebereich von momentan 10,5 Mrd. Euro (7,5 Mrd. Euro aus Kohäsionsfonds plus nationale Kofinanzierung), ergeben sich finanzielle Spielräume.

Erschwinglicher Wohnraum bedeutet auch erschwingliches Heizen. Bei den Kohäsionsfonds sollten daher Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz und dem Heizungsaustausch Vorrang einräumen werden, anstatt Wohn- und Energiepolitik getrennt zu behandeln.

Mit Blick auf den nächsten mehrjährigen Finanzrahmen sollte sichergestellt werden, dass im Rahmen der nationalen und regionalen Partnerschaftspläne (NRRP), dem neuen Dach für die Kohäsions- und Landwirtschaftsfonds, ausreichende Mittel für den Wohnungsbau bereitgestellt werden. Dies kann durch Zweckbindung oder durch die Integration expliziter Ziele für den Austausch von Heizungsanlagen und Energieeffizienz in den neuen Output- und Leistungsindikatoren gewährleistet werden.

Die verschiedenen Finanzierungen und die nationalen sozialen Klimapläne müssen eng koordiniert werden. Die Europäische Kommission muss die Finanzierungsströme gut aufeinander abstimmen, Doppelfinanzierungen vermeiden und Größenvorteile heben, soweit dies möglich ist. Eine wirkungsvolle Koordinierung kann die Wirkung der begrenzten öffentlichen Mittel erheblich steigern.

Dennoch werden die ETS2-Einnahmen und andere EU-Mittel den Investitionsbedarf nicht decken. Die Mitgliedstaaten müssen zusätzliche Ressourcen mobilisieren. Dabei gilt es alle zur

Verfügung stehenden finanziellen Mittel (nationale ETS2-Einnahmen, KSF-Anteile, Kohäsionsfonds und Steuergelder der Mitgliedsstaaten) strategisch kombinieren.

Frühe und gezielte Investitionen verringern Emissionen schneller, reduzieren langfristige Abhängigkeit der Haushalte von den Kohlenstoffpreisen und begrenzen den Preisdruck von ETS2-Zertifikaten. Ein Fokus auf Investitionsförderung ist daher sowohl sozial als auch ökonomisch effizient – und sollte deshalb höchste politische Priorität genießen.

Literatur

Agora Energiewende, 2023. Der CO₂-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel.

European Commission, 2025a. EU Emissions Trading System has reduced emissions in the sectors covered by 504% since 2005.

EU Commission, 2025b. Implementation of ETS2 and the Social Climate Fund. DG CLIMA, Unit B5. Compliance Conference, 26 November 2025.

European Commission, Volt, J., Toleikyte, A., Roca Reina, J.C., Mountraki, A., Letout, S., Georgakaki, A., Ince, E., Wegener, M., Schmitz, A., 2025. Clean Energy Technology Observatory, Heat pumps in the European Union, EUR. Publications Office of the European Union, LU.

European Environment Agency, 2025a. Greenhouse gas emissions from energy use in buildings in Europe.

European Environment Agency, 2025b. Progress towards national greenhouse gas emissions targets in Europe.

European Environment Agency, 2024. Energy.

Graichen, J., Ludig, S., 2024. Supply and demand in the ETS2 (No. 09/2024), CLIMATE CHANGE. Umweltbundesamt.

Schwab, T., Hagemann, S., Többen, J., Rhoden, I., Venghaus, S., Linßen, J., 2026. Heating Up Inequality. Socio-spatial impacts of ETS2 on European housing and cohesion. Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.

Winkel, M., Heptonstall, P., Gross, R., 2024. Reducing heat pump installed costs: Reviewing historic trends and assessing future prospects. Appl. Energy 375, 124014.

V.i.S.d.P

Bertelsmann Stiftung
Carl-Bertelsmann-Straße 256
D-33311 Gütersloh

Armando Garcia Schmidt
Telefon: +49 5241 81-81543
armando.garciaschmidt@bertelsmann-stiftung.de

Dr. Thieß Petersen
Telefon: +49 5241 81-81218
thiess.petersen@bertelsmann-stiftung.de

Eric Thode
Telefon: +49 5241 81-81581
eric.thode@bertelsmann-stiftung.de

Übersetzung: Heilwagen Übersetzungen GmbH & Co. KG

Titelbild: © Ingo Bartussek - stock.adobe.com

DOI: 10.11586/2026005

Autor | Kontakt

Sara Hagemann
Project Manager
Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft
sara.hagemann@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: +49 5241 81-81143

Dr. Thomas Schwab
Senior Expert
Programm Europas Zukunft
thomas.schwab@bertelsmann-stiftung.de
Telefon: +49 (30) 27 57 88-132

ISSN: 2751-7373