

Würzburger Studien zum Umweltenergierecht

# Verwendung der Finanzmittel aus dem EU-Emissionshandel und Klima-Sozialfonds durch die Mitgliedstaaten der EU

Überblick sowie Finanzierung eines Klimageldes  
in Deutschland

# 33 | 17.01.2024

erstellt von  
**Ass. iur. Ronja Busch**  
**Kimberly Harder, LL.B. (Köln/Paris I)**

## II Einnahmen aus der europäischen CO2-Bepreisung und Klimageld

Zitiervorschlag:

**Busch/Harder, Verwendung der Finanzmittel aus dem EU-Emissionshandel und Klima-Sozialfonds durch die Mitgliedstaaten der EU, Würzburger Studien zum Umweltenergierecht Nr. 33 vom 17.01.2024.**

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:

**„agree.d – Auswirkungen des EU Green Deal auf Klimaschutz- und Energierecht in Deutschland“**



**Stiftung Umweltenergierecht  
Friedrich-Ebert-Ring 9  
97072 Würzburg**

Telefon  
**+49 931 794077-0**

Telefax  
**+49 931 7940 77-29**

E-Mail  
**nachname@stiftung-umweltenergierecht.de  
nachname@stiftung-umweltenergierecht.de**

Internet  
**www.stiftung-umweltenergierecht.de**

Vorstand  
**Prof. Dr. Thorsten Müller  
Fabian Pause, LL.M. Eur.**

Stiftungsrat  
**Prof. Dr. Monika Böhm  
Prof. Dr. Franz Reimer  
Prof. Dr. Markus Ludwigs  
Prof. Dr. Sabine Schlacke**

Spendenkonto  
**Sparkasse Mainfranken Würzburg  
IBAN: DE16 7905 0000 0046 7431 83  
BIC: BYLADEM1SWU**

<b>Zusammenfassung</b>	<b>1</b>
<b>A. Einleitung</b>	<b>3</b>
<b>I. Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 1</b>	<b>4</b>
<b>II. Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 2</b>	<b>4</b>
<b>III. Schaffung des Klima-Sozialfonds und Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten</b>	<b>5</b>
<b>B. Vorgaben zur Verwendung der Finanzmittel aus dem EU-Emissionshandel und dem EU-Klima-Sozialfonds</b>	<b>8</b>
<b>I. Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1</b>	<b>8</b>
1. Überarbeitung der Einnahmenverwendungszwecke im Rahmen der Emissionshandelsreform	8
2. Wahlrecht der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausgabenzwecke	10
3. Fortentwicklung des Katalogs der Ausgabenzwecke	10
4. Erweiterung der Berichterstattungspflichten zur Einnahmenverwendung	11
<b>II. Vorgaben zur Verwendung der Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandelssystem 2</b>	<b>12</b>
1. Verweis auf Zweckvorgaben des Emissionshandelssystems 1	12
2. Weitere Zweckvorgaben im Emissionshandelssystems 2	12
3. Berichterstattungspflicht zur Einnahmenverwendung	13
<b>III. Vorgaben zum Einsatz der Mittelzuweisung aus dem Klima-Sozialfonds</b>	<b>13</b>
1. Zweckbindungsvorgaben	13
2. Einordnung der Vorgaben zur Mittelverwendung	15
3. Governance zur Mittelverwendung	15
<b>C. Finanzierung eines nationalen Klimageldes in Deutschland</b>	<b>17</b>
<b>I. Klimageld-Konzepte im Überblick</b>	<b>18</b>
<b>II. Kompatibilität mit den Vorgaben zur Einnahmenverwendung in der Emissionshandelsrichtlinie</b>	<b>20</b>
<b>1. Klimageld als nationales Klimadividendensystem mit positiven Umweltauswirkungen</b>	<b>20</b>
a) Begriff des Klimadividendensystems	21
b) Positive Umweltauswirkungen	22
c) Nachweis der positiven Umweltauswirkungen	23
d) Zwischenergebnis	24
<b>2. Klimageld als Maßnahme zur finanziellen Unterstützung von Haushalten</b>	<b>24</b>
a) Soziale Dimension des Klimageldes	24
b) Keine Ermäßigung bestehender öffentlicher Abgaben	26
c) Zwischenergebnis	27

## IV Einnahmen aus der europäischen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Klimageld

3. Zusammenspiel der beiden Zweckvorgaben „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ und „Klimadividendensystem mit positiven Umweltauswirkungen“	28
a) Sperrwirkung aufgrund des Vorrangs der spezielleren Norm	28
b) Anwendbarkeit je nach Schwerpunkt der Maßnahme	29
III. Finanzierung eines nationalen Klimageldes aus Klima-Sozialfonds-Mitteln	30
IV. Exkurs: Finanzierung eines Klimageldes aus dem nationalen Emissionshandelssystem	31
V. Ergebnis	32
D. Bewertung und Ausblick	34
I. Vorgaben zur Einnahmenverwendung im Emissionshandel	34
1. Allgemeine Bewertung der neuen Vorgaben zur Einnahmenverwendung	34
2. Zulässigkeit der Finanzierung eines Klimageldes aus den Einnahmen aus dem Emissionshandel unklar	35
II. Vorgaben zur Einnahmenverwendung in der Klima-Sozialfonds-Verordnung	37
1. Allgemeine Bewertung der Vorgaben aus der Klima-Sozialfonds-Verordnung	37
2. Eingeschränkte Möglichkeit zur Finanzierung eines nationalen Klimageldes	37
III. Ausblick	38

## Zusammenfassung

Mit der Reform der Emissionshandelsrichtlinie (EHS-RL) im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets haben sich die Anforderungen an die Verwendung der Versteigerungserlöse aus dem europäischen Emissionshandelssystem durch die Mitgliedstaaten der Europäischen Union bedeutsam verschärft. Bislang konnten die Mitgliedstaaten weitgehend frei darüber entscheiden, wie sie ihre Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem verwenden. Nach der Reform besteht nunmehr eine echte Zweckbindung hinsichtlich der Einnahmenverwendung. Neben dem bereits bestehenden Emissionshandelssystem für ortsfeste Anlagen (Emissionshandelssystem 1) hat sich die Europäische Union zudem zur Schaffung eines neuen Emissionshandelssystems für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor sowie für andere Sektoren (Emissionshandelssystem 2) entschlossen. In diesem Zusammenhang wurde überdies die Einrichtung eines Klima-Sozialfonds für den Zeitraum 2026 bis 2032 vereinbart. Dieses neue Instrument soll vor allem der Abfederung der sozialen Folgen des neuen Emissionshandelssystems 2 dienen. Die Verwendung der Klima-Sozialfonds-Gelder unterliegt ebenfalls strengen Vorgaben.

Diese Würzburger Studie analysiert zum einen die neuen Vorgaben zur Verwendung der Finanzmittel aus dem Emissionshandel und dem Klima-Sozialfonds durch die Mitgliedstaaten. Darüber hinaus wird die Frage diskutiert, ob das in Deutschland viel diskutierte Klimageld perspektivisch aus diesen Einnahmen finanziert werden könnte. Bislang dreht sich die Klimageld-Debatte zwar primär um die Verwendung der Einnahmen aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG). Hinsichtlich der Einführung des Emissionshandelssystems 2 im Jahr 2027 bzw. 2028 und der noch offenen Frage, wie es dann mit dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem weitergeht, ist die Frage der rechtlichen Zulässigkeit einer Finanzierung des Klimageldes aus den Einnahmen des europäischen Emissionshandelssystems oder aus den Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds aber bereits jetzt von hoher Relevanz.

Mit Blick auf die mögliche Finanzierung eines nationalen Klimageldes aus den Einnahmen des europäischen Emissionshandelssystems ist vor allem das Verhältnis der beiden Einnahmenverwendungszwecke in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EHS-RL

**„finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen (...)“  
(lit. ha)**

und

**„Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen (...)“ (lit. hb)**

maßgeblich.

Mit der letztgenannten Zweckvorgabe hat der EU-Gesetzgeber eine explizite Regelung zur Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme aus den Einnahmen des Emissionshandelssystems geschaffen. Allerdings dürften die derzeit in Deutschland im Zusammenhang mit den Einnahmen aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem diskutierten Varianten eines Klimageldes (Pro-Kopf-Pauschale sowie sozial gestaffeltes Klimageld) die dort geregelte Voraussetzung der nachweisbaren positiven Umweltauswirkungen nicht erfüllen. Ein Rückgriff auf den Verwendungszweck „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten (...) anzugehen“ zur Rechtfertigung der Finanzierung eines Klimageldes aus den Emissionshandelseinnahmen ist jedoch nicht unproblematisch. Der europäische Gesetzgeber hat nämlich für die Finanzierung eines „Klimadividendensystems“ eine speziellere Regelung geschaffen, deren Voraussetzungen nicht umgangen werden dürfen. Nimmt man dagegen an, dass die beiden genannten Zweckvorgaben nicht in einem solchen Spezialitätsverhältnis zueinander stehen, sondern unabhängig voneinander anwendbar sind, dann ließe sich ein Klimageld, das primär der sozialen Abfederung der CO<sub>2</sub>-Preisauswirkungen dient, unter

## 2 Einnahmen aus der europäischen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Klimageld

den Verwendungszweck „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ fassen.

Hier ist eine Klarstellung durch die Europäische Kommission wünschenswert, wie sie das Verhältnis der beiden Verwendungszwecke zueinander bei der Prüfung der Verwendungsberichte über Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem nach Art. 10 Abs. 3 und Art. 30d Abs. 6 EHS-RL bewertet. Die letztverbindliche Auslegung dieser Richtlinienbestimmungen erfolgt jedoch stets durch den EuGH.

Aus den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds ließe sich zwar ab 2026 eine Art Klimageld finanzieren. Jedoch sind die aktuell hinsichtlich des nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystems diskutierten Klimageldkonzepte mit den sehr restriktiven Voraussetzungen der Klima-Sozialfonds-Verordnung (KSF-VO) nicht kompatibel. Insbesondere dürfte ein solches Klimageld nach Art. 8 Abs. 2 KSF-VO nur zeitlich befristet und nur an benachteiligte Haushalte und Verkehrsnutzerinnen und -nutzer im Sinne der Klima-Sozialfonds-Verordnung ausgezahlt werden und die Höhe der Zahlung müsste im Laufe der Zeit abnehmen.

### Kernergebnisse

- ▶ Die reformierte Emissionshandelsrichtlinie enthält neue, strengere Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandelssystem durch die Mitgliedstaaten. Es besteht nunmehr eine echte Zweckbindung hinsichtlich der Verwendung dieser Einnahmen.
- ▶ Die zulässigen Einnahmenverwendungszwecke für das Emissionshandelssystem 1 sind in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL festgelegt. Für das neue, im Jahr 2027 bzw. 2028 eingeführte Emissionshandelssystem 2 sind sie in Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 EHS-RL geregelt, der u. a. auf die Gesamtheit der für das Emissionshandelssystem 1 normierten Zweckvorgaben verweist. Für die Verwendung der Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds sind die in Art. 8 KSF-VO normierten Zwecke zu beachten.
- ▶ Zur etwaigen Finanzierung eines Klimageldes aus den Einnahmen des Emissionshandelssystem 1 oder 2

kommen die Verwendungszwecke in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EHS-RL „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“ (lit. ha) sowie „Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen“ (lit. hb) in Betracht.

- ▶ Die Voraussetzungen des Verwendungszweckes „Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme“ (lit. hb) liegen für die aktuell in Deutschland im Zusammenhang mit dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem diskutierten Varianten eines Klimageldes (Pro-Kopf-Pauschale; sozial gestaffeltes Klimageld) mangels nachweisbarer positiver Umweltauswirkungen nicht vor. Die diskutierten Klimageldkonzepte könnten jedoch auch als Maßnahmen zur „finanziellen Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“ (lit. ha) gefasst werden und somit einer Finanzierung aus den Einnahmen des Emissionshandelssystems 1 oder 2 zugänglich sein.
- ▶ Aus den zukünftigen Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds könnte Deutschland zwar ein Klimageld finanzieren. Jedoch stellt Art. 8 Abs. 2 KSF-VO strenge Anforderungen an eine solche „direkte Einkommensbeihilfe“, mit denen die aktuell diskutierten Klimageldkonzepte nicht im Einklang stehen.
- ▶ Davon unbenommen besteht weiterhin die Möglichkeit, ein Klimageld aus den Einnahmen des nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystems nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz zu finanzieren.
- ▶ Mit Blick auf die unterschiedlichen Anforderungen an die Einnahmenverwendung im Emissionshandelssystem 1 und 2 und an die Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds sind die Mitgliedstaaten gut beraten, künftig genau darzulegen, welche Maßnahmen und Investitionen aus welchen Geldern finanziert werden sollen.

## A. Einleitung

Die Europäische Kommission (EU-Kommission) hat am 14. Juli 2021 eine Reihe von Gesetzesvorschlägen veröffentlicht, die dazu beitragen sollen, die Emissionen der EU bis 2030 um mindestens 55 Prozent gegenüber 1990 zu senken (*Fit for 55*-Paket)<sup>1</sup>. Ein wesentlicher Bestandteil dieses Legislativpakets sind die Reform des Europäischen Emissionshandelssystems und die Einrichtung eines Klima-Sozialfonds.

Der EU-Emissionshandel ist das zentrale Instrument der europäischen Klimapolitik. Seit seiner Einführung im Jahr 2005 zielt es darauf ab, die Treibhausgasemissionen von Kraftwerken, Industrieanlagen und seit 2012 auch des innereuropäischen Luftverkehrs, zu begrenzen<sup>2</sup>. Im Rahmen der Reform des Emissionshandels wurde u. a. ein neues vom bereits bestehenden Emissionshandelssystem (Emissionshandelssystem 1) getrenntes Emissionshandelssystem 2 für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude (Emissionshandelssystem 2) eingeführt<sup>3</sup>.

Eine wesentliche Stärke des Emissionshandels ist, dass es sich nicht nur um ein Instrument zur Steuerung der Emissionsminderung handelt, sondern gleichzeitig auch um einen Mechanismus zur Generierung erheblicher Einnahmen für die Europäische Union (EU) und deren Mitgliedstaaten. Die Höhe dieser Einnahmen hängt dabei entscheidend vom CO<sub>2</sub>-Preis ab, der sich über ein „Cap-and-Trade“-System am Markt

bildet<sup>4</sup> und der aktuell bei ca. 66 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> liegt<sup>5</sup>.

Seit die Mitgliedstaaten der EU im Jahre 2012 mit der Versteigerung von Emissionszertifikaten im Emissionshandelssystem 1 begonnen haben<sup>6</sup>, erzielen sie hieraus bedeutende Erlöse. So wurden in Deutschland in 2023 Auktionserlöse in Höhe von rund 7,7 Milliarden Euro erzielt<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> Mitteilung der Kommission, „Fit für 55“: auf dem Weg zur Klimaneutralität – Umsetzung des EU-Klimaziels für 2030, COM(2021) 550 final vom 14.7.2021, S. 7 ff.

<sup>2</sup> Vgl. zur Funktionsweise des EU-ETS allgemein: *Schneider*, in: *Schneider/Theobald*, *Recht der Energiewirtschaft*, 5. Aufl. 2021, § 23. *Energieumweltrecht*, Rn. 8 ff.; *Zenke/Vollmer*, in: *Theobald/Kühling*, *Energierecht*, 120. EL März 2023, *Umweltrecht/Klimarecht*, 118. *Emissionshandel*, Rn. 1 ff.

<sup>3</sup> Zu den Einzelheiten des neuen ETS II ausführlich: *Pause/Nysten/Harder*, *Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds*, *EurUP* 2023, S. 196 ff.

<sup>4</sup> Zur Funktionsweise von Cap-and-Trade-Systemen und konkret zum EU-Emissionshandel vgl. *Faure/Parain*, *Environmental Law and Economics*, 2019, S. 124 ff.

<sup>5</sup> <https://www.eex.com/en/market-data/environmentals/eu-ets-auctions> (Stand: 18.12.2023); der durchschnittliche Preis der Emissionsberechtigungen im

Jahr 2022 lag bei 80,32 Euro, im Jahr 2021 bei 52,50 Euro.

<sup>6</sup> Im Rahmen sog. Early Auctions versteigerten die Mitgliedstaaten bereits seit 2012 Emissionsberechtigungen aus den Zuteilungsjahren 2013 und 2014, Website der *Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt*, *Europäischer Emissionshandel, Versteigerung*, 15.03.2023, [https://www.dETSt.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Versteigerung/versteigerung\\_node.html](https://www.dETSt.de/DE/Europaeischer-Emissionshandel/Versteigerung/versteigerung_node.html) - ~:text=Versteigerungsergebnisse seit 2012,-Die Einnahmen aus&text=Um einen fließenden Übergang zwischen,(so genannte Early Auctions).

<sup>7</sup> Vgl. Pressemitteilung der *Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt* vom 04.01.2024 [https://www.dETSt.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024\\_001\\_jahresabschluss-2023-euetsnehs.html](https://www.dETSt.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024_001_jahresabschluss-2023-euetsnehs.html).



### I. Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 1

Allerdings ist nur eine Teilmenge der Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 1 und dem Emissionshandelssystem 2 zur Versteigerung durch die Mitgliedstaaten bestimmt. Wie auf Abbildung 1 erkennbar, werden Teile von der Gesamtmenge der Emissionshandel 1-Zertifikate einer anderen Verwendung zugeführt.

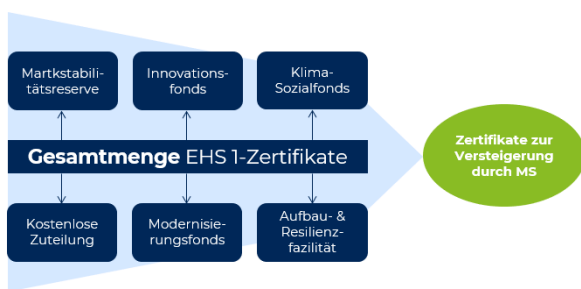


Abbildung 1 (eigene Darstellung)

So wird zunächst ein Teil in die so genannte Marktstabilitätsreserve eingestellt<sup>8</sup>. Ein anderer Teil der Zertifikate wird über die Europäische Investitionsbank (EIB) für den Modernisierungsfonds<sup>9</sup> und für den Innovationsfonds<sup>10</sup> versteigert. Ein weiterer Anteil der Zertifikate wird gegenwärtig bestimmten Wirtschaftsteilnehmern von den

Mitgliedstaaten kostenlos zugeteilt<sup>11</sup>. Zudem werden insgesamt 50 Mio. Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 1 für den neu eingerichteten Klima-Sozialfonds versteigert<sup>12</sup>. Ferner wird eine bestimmte Anzahl von Zertifikaten zur Versteigerung für die Aufbau- und Resilienzfazilität bereitgestellt<sup>13</sup>.

Der verbleibende Anteil an Zertifikaten wird von den Mitgliedstaaten im Rahmen von Auktionen versteigert. Die Erlöse aus den Versteigerungen fließen den Mitgliedstaaten unmittelbar zu. Rechtliche Grundlage für diese Auktionen ist neben der bereits genannten Emissionshandelsrichtlinie die Versteigerungsverordnung<sup>14</sup>.

Das entscheidende Kriterium für die von der EU an die jeweiligen Mitgliedstaaten zugewiesene Menge an Zertifikaten sind die historischen Emissionen im jeweiligen Mitgliedstaat<sup>15</sup>.

### II. Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 2

Mit der Einführung des neuen Emissionshandelssystems 2 für Gebäude und Straßenverkehr versteigern die Mitgliedstaaten ab dem Jahre 2027 zusätzliche Emissionszertifikate<sup>16</sup>. Die Versteigerungen dieser Zertifikate haben dabei getrennt von denen

<sup>8</sup> Art. 10 Abs. 1 der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft, ABl. EU Nr. L 275 v. 25.10.2003, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023, ABl. EU Nr. L 130 v. 16.05.2023, S. 134 (EHS-RL) i.V.m. Art. 1 des Beschlusses (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, zuletzt geändert durch Beschluss (EU) 2023/852 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. April 2023, ABl. EU Nr. L 110 v. 25.04.2023, S. 21.

<sup>9</sup> Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3, Art. 10d EHS-RL.

<sup>10</sup> Art. 10a Abs. 8 EHS-RL.

<sup>11</sup> Vgl. Art. 10a, 10c EHS-RL; nähere Ausführungen zu den kostenlosen Zuteilungen für bestimmte, im internationalen Wettbewerb stehende Industriezweige in: Nysten, Der EU-Grenzausgleichsmechanismus als logische Folge des EU-Emissionshandels, KlimaRZ 2023, S. 95 ff.

<sup>12</sup> Art. 10a Abs. 8b EHS-RL, Art. 10 Abs. 1 der Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des

Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds, ABl. EU Nr. L 130 v. 16.05.2023 (KSF-VO).

<sup>13</sup> Art. 10e EHS-RL.

<sup>14</sup> Verordnung (EU) Nr. 1031/2010 der Kommission vom 12. November 2010 über den zeitlichen und administrativen Ablauf sowie sonstige Aspekte der Versteigerung von Treibhausgasemissionszertifikaten gemäß der Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU Nr. L 302 v. 18.11.2010, S. 1, zuletzt geändert durch Delegierte Verordnung (EU) 2019/1868 der Kommission vom 28. August 2019, ABl. EU Nr. L 289 v. 08.11.2019, S. 9-31.

<sup>15</sup> Hierzu ausführlich: Harder/Scheuing, Finanzflüsse der CO<sub>2</sub>-Bepreisung – Die geplante Verwendung der Einnahmen aus EU-Emissionshandel 1 und 2 durch die Mitgliedstaaten und im Rahmen des EU-Klima-Sozialfonds, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 55 vom 12.12.2022, S. 4 f.; hierzu kritisch: Görlach/Jakob/Umpfenbach/Kosch/Pahle/Konc/aus dem Moore/Brehm/Feindt/Pause/Nysten/Abrell, A Fair and Solidarity-based EU Emissions Trading System for Buildings and Road Transport, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 10, 16 und 24.

<sup>16</sup> Art. 30d Abs. 1 S. 1, Abs. 5 EHS-RL.



im Emissionshandelssystem 1 zu erfolgen<sup>17</sup>. Ebenso wie im Emissionshandelssystem 1 erfolgt auch im Emissionshandelssystem 2 die Verteilung der zur Versteigerung bestimmten Zertifikate zwischen den Mitgliedstaaten auf Grundlage ihrer historischen Emissionen<sup>18</sup>.

Erneut wird nicht die Gesamtmenge aller Emissionszertifikate aus dem Emissionshandelssystem 2 von den Mitgliedstaaten mit der Folge der Einnahmengenerierung versteigert.

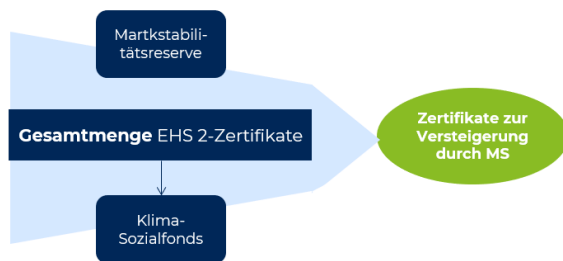


Abbildung 2 (eigene Darstellung)

Wie in Abbildung 2 zu sehen, werden mindestens 150 Mio. Zertifikate bis zum Jahr 2032 aus der Gesamtmenge des Emissionshandelssystems 2 herausgenommen und zur finanziellen Ausstattung des Klima-Sozialfonds versteigert<sup>19</sup>. Ferner werden auch hier Zertifikate in eine separate Marktstabilitätsreserve eingestellt<sup>20</sup>, wobei unklar ist, ob diese Zertifikate aus der nach Art. 30c EHS-RL berechneten Gesamtmenge herausgenommen oder zusätzlich geschaffen werden.

### Mögliche Verschiebung des Emissionshandelssystems 2

Für den Fall außergewöhnlich hoher Energiepreise verschiebt sich der Beginn des Emissionshandelssystems 2 und somit auch der Versteigerungen in diesem System auf das Jahr 2028. Die entsprechenden Grenzwerte legt die Emissionshandelsrichtlinie in Art. 30k fest.

### III. Schaffung des Klima-Sozialfonds und Mittelzuweisungen an die Mitgliedstaaten

Ferner wurde im Zusammenhang mit der Einführung des Emissionshandelssystems 2 auch die Schaffung eines neuartigen Klima-Sozialfonds beschlossen<sup>21</sup>. Dieser wurde zur Abfederung der Auswirkungen des Emissionshandelssystems 2 auf benachteiligte Gruppen<sup>22</sup> geschaffen und soll im Wesentlichen aus diesem Emissionshandelssystem selbst finanziert werden. Insgesamt soll die Finanzausstattung des Fonds für den Zeitraum vom 1. Januar 2026 bis zum 31. Dezember 2032 maximal 65 Mrd. Euro betragen<sup>23</sup>. Um diese Finanzausstattung zu erreichen, werden insgesamt 50 Mio. Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 1<sup>24</sup> und mindestens 150 Mio. Zertifikate aus dem Emissionshandelssystem 2<sup>25</sup> für den Klima-Sozialfonds versteigert. Aus dem Anhang II der Klima-Sozialfonds-Verordnung (KSF-VO) lässt sich entnehmen, dass Deutschland für den Zeitraum 2026-2032 eine maximale Mittelzuweisung von ca. 5,3 Mrd. Euro aus dem Klima-Sozialfonds erhalten kann. Die Klima-Sozialfonds-Verordnung schreibt

<sup>17</sup> Art. 30d Abs. 1 S. 2 EHS-RL.

<sup>18</sup> Art. 30d Abs. 5 EHS-RL.

<sup>19</sup> Art. 30d Abs. 3 und 4 EHS-RL.

<sup>20</sup> Art. 30d Abs. 2 UAbs. 2 EHS-RL und Art. 1a Abs. 1 des Beschlusses (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU Nr. L 264 v. 09.10.2015, S. 1, zuletzt geändert durch Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023, ABl. EU Nr. L 130 v. 16.05.2023, S. 134.

<sup>21</sup> <https://www.consilium.europa.eu/de/infographics/fit-for-55-social-climate-fund/>.

<sup>22</sup> Gemeint sind hier benachteiligte Haushalte, Kleinunternehmen und Verkehrsnutzer im Sinne der Klima-Sozialfonds-Verordnung; vgl. zu den genauen Begriffsbestimmungen Art. 2 Nr. 10, 11 und 12 Klima-Sozialfonds-Verordnung.

<sup>23</sup> Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1 KSF-VO; Kommt es zu einer Aufschiebung des ETS II bis 2028 gem. Art. 30k EHS-RL, beträgt der für den Fonds bereitzustellende Höchstbetrag 54,6 Mrd. Euro, vgl. Art. 10 Abs. 1 UAbs. 3 KSF-VO.

<sup>24</sup> Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1 KSF-VO i.V.m. Art. 10a Abs. 8b EHS-RL.

<sup>25</sup> Art. 10 Abs. 1 UAbs. 1 KSF-VO i.V.m. Art. 30d Abs. 3, Abs. 4 EHS-RL.

## 6 Einnahmen aus der europäischen CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Klimageld

im Detail vor, welches Verfahren die Mitgliedstaaten durchlaufen müssen, um die Auszahlung der Mittelzuweisung auch tatsächlich zu erreichen<sup>26</sup>.

Die Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds dienen der Finanzierung nationaler Klima-Sozialpläne, in denen die Mitgliedstaaten detailliert darlegen, für welche Maßnahmen und Investitionen sie die Gelder aus dem Klima-Sozialfonds verwenden wollen. Zu beachten ist ferner, dass die Klima-Sozialpläne der Mitgliedstaaten nur zu maximal 75 Prozent aus dem Klima-Sozialfonds finanziert werden können. Mindestens 25 Prozent der geschätzten Gesamtkosten des Klima-Sozialplans muss der betreffende Mitgliedstaat selbst beisteuern<sup>27</sup>.

Wie die Einnahmen aus dem Emissionshandel und dem Klima-Sozialfonds verwendet werden, ist von hoher Relevanz, nicht zuletzt auch für die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in der Bevölkerung<sup>28</sup>. Im Rahmen der Novellierung der Emissionshandelsrichtlinie wurden die Vorgaben zur Einnahmenverwendung im Emissionshandel deutlich verschärft. Während die Mitgliedstaaten bisher lediglich dazu angehalten waren, 50 Prozent der Einnahmen für Klimaschutz- und energiewendebezogene Zwecke auszugeben<sup>29</sup>, besteht nunmehr eine rechtlich verbindliche Zweckbindung hinsichtlich der Gesamtheit der Versteigerungserlöse<sup>30</sup>. Auch die Klima-Sozialfonds-Verordnung macht detaillierte Vorgaben

zur Verwendung der Mittelzuweisungen durch die Mitgliedstaaten<sup>31</sup>.

### Verwaltung der Einnahmen im Klima- und Transformationsfonds

- ▶ Die Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel und aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz<sup>32</sup> fließen in Deutschland allesamt in den Klima- und Transformationsfonds<sup>33</sup>. Die Auktionserlöse aus dem Emissionshandel beliefen sich im Jahr 2023 in Deutschland auf rund 7,7 Mrd. Euro<sup>34</sup>, die aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem auf rund 10,7 Mrd. Euro<sup>35</sup>.
- ▶ Der Klima- und Transformationsfonds ist ein als Sondervermögen ausgestaltetes Instrument zur Finanzierung verschiedener Maßnahmen und Programme, die der Erreichung der deutschen Klimaschutzziele dienen<sup>36</sup>. Aktuell werden hieraus u. a. die Erzeugung von Energie aus erneuerbaren Quellen, die Bundesförderung im Gebäudebereich, die Weiterentwicklung der Elektromobilität, inklusive des Ausbaus der Ladeinfrastruktur, und der Aufbau der Wasserstoffwirtschaft gefördert<sup>37</sup>.
- ▶ Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023 zum

<sup>26</sup> Dazu ausführlich: *Pause/Nysten/Harder*, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, S. 196 (203 f.).

<sup>27</sup> Art. 15 KSF-VO.

<sup>28</sup> *Barckhausen/Becker/Dütschke/Piria/Preuß/Wilkowska/Ziefle*, Akzeptanz und Kommunikation eines CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystems, 2022: <https://adelphi.de/system/files/mediathek/bilder/Akzeptanz%20und%20Kommunikation%20eines%20CO2-Bepreisungssystems.pdf>.

<sup>29</sup> Art. 10 Abs. 3 EHS-RL a.F.

<sup>30</sup> Art. 10 Abs. 3 EHS-RL und Art. 30d Abs. 6 EHS-RL.

<sup>31</sup> Art. 8 KSF-VO.

<sup>32</sup> Gesetz über einen nationalen Zertifikatehandel für Brennstoffemissionen (Brennstoffemissionshandelsgesetz - BEHG) vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728, I S. 2098); zuletzt geändert durch Art. 2 Gesetz v. 9.9.2022 (BGBl. I S. 2006).

<sup>33</sup> § 4 Abs. 1 Nr. 1, Nr. 2 des Gesetzes zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), zuletzt

geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 12. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) (KTFG).

<sup>34</sup> Vgl. Pressemitteilung der *Deutschen Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt* vom 04.010.2024 [https://www.dETSt.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024\\_001\\_jahresabschluss-2023-euetsnehs.html](https://www.dETSt.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2024_001_jahresabschluss-2023-euetsnehs.html)

<sup>35</sup> Ebd.

<sup>36</sup> § 2 Abs. 1 KTFG.

<sup>37</sup> Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023) vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2485); Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung, 6002 Allgemeine Bewilligungen, Anlage 3 Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (6092).

„Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021“<sup>38</sup>, in dem insbesondere die Überführung von 60 Mrd. Euro aus den Kreditermächtigungen zur Bekämpfung der Covid-19 Pandemie in den Klima- und Transformationsfonds für verfassungswidrig und damit nichtig erklärt wurde, hat keine Auswirkung auf die Einnahmen aus dem Emissionshandel im Klima- und Transformationsfonds, sondern betrifft vielmehr das Volumen des Fonds und damit die insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel.

- ▶ Neben den Einnahmen aus dem Emissionshandel und dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preisystem speist sich der Klima- und Transformationsfonds auch aus Zuführungen aus dem Bundeshaushalt, sonstigen Einnahmen aus der Verzinsung des Sondervermögens und aus Rückflüssen aus den geförderten Maßnahmen, sowie aus Einnahmen aus der Auszahlung der bei der Kreditanstalt für Wiederaufbau verwalteten Mittel für etwaige Ausfälle im Zusammenhang mit Förderprogrammen aus dem Klima- und Transformationsfonds<sup>39</sup>.
- ▶ Nach der Reform des Emissionshandels gibt es für die Verwendung der Gelder aus dem Klima- und Transformationsfonds nunmehr mindestens drei verschiedene Anforderungen: Diejenigen aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem gemäß dem Brennstoffemissionshandelsgesetz, sowie die aus dem Emissionshandelssystem 1 und, perspektivisch, aus dem Emissionshandelssystem 2.
- ▶ Ob eine Maßnahme (auch) aus den Einnahmen des Emissionshandels finanziert wird, lässt sich aktuell allein aus den Berichten der Bundesregierung über die Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandel gemäß Art. 19 Abs. 2 Governance-Verordnung (Gov-VO)<sup>40</sup> ableiten. Allerdings geht

aus diesen Berichten nicht hervor, ob die Maßnahme alleine aus Einnahmen aus dem Emissionshandel finanziert wurde, oder ob Emissionshandels- und nationale CO<sub>2</sub>-Preis-Gelder verwendet wurden<sup>41</sup>. Dies muss künftig mit Blick auf die unterschiedlichen Anforderungen an die Einnahmenverwendung kenntlich gemacht werden.

Diese Würzburger Studie zum Umweltenergierecht befasst sich mit den neuen Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1, dem Emissionshandelssystem 2 sowie der Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds. Neben der Darstellung der verschiedenen Vorgaben zur Einnahmenverwendung in der Emissionshandelsrichtlinie und in der Klima-Sozialfonds-Verordnung (Kapitel B.) wird in einem zweiten Schritt die Möglichkeit der Finanzierung eines Klimageldes in Deutschland aus den Einnahmen der europäischen CO<sub>2</sub>-Bepreisung sowie aus den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds in den Blick genommen werden (Kapitel C.). In einem abschließenden Fazit werden die gefundenen Ergebnisse zusammengefasst und bewertet sowie ein Ausblick gegeben (Kapitel D.).

<sup>38</sup> BVerfG, Urt. v. 15.11.2023 – 2 BvF 1/22, juris.

<sup>39</sup> § 2 Abs. 1 KTFG.

<sup>40</sup> Verordnung (EU) 2018/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2019 über das Governance-System für die Energieunion und für den Klimaschutz, ABl. EU 2018 L 328, v. 21.12.2018, S. 1, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2021/1119 des

Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität, ABl. 2021 L 243, S. 1.

<sup>41</sup> Die Berichte zur Verwendung der Einnahmen aus dem ETS durch die Mitgliedstaaten sind abrufbar unter: <https://reportnet.europa.eu/>.

# B. Vorgaben zur Verwendung der Finanzmittel aus dem EU-Emissionshandel und dem EU-Klima-Sozialfonds

Wie die EU-Mitgliedstaaten ihre Versteigerungseinnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 und dem Emissionshandelssystem 2 sowie die Mittelzuweisung aus dem Klima-Sozialfonds verwenden dürfen, ist in der Emissionshandelsrichtlinie und der Klima-Sozialfonds-Verordnung festgelegt. Die jeweiligen Bestimmungen sollen im Folgenden näher dargestellt werden. Dabei werden insbesondere die durch die Reform des Emissionshandels entstandenen Neuerungen sowie die Unterschiede zwischen den verschiedenen Regelungsregimen dargestellt werden.

## I. Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1

Die zentrale Vorschrift zur Verwendung der mitgliedstaatlichen Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandelssystem 1 ist Art. 10 Abs. 3 EHS-RL.

Vor der Reform des Emissionshandelssystem 1 im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets sah diese Vorschrift vor, dass die Mitgliedstaaten 50 Prozent ihrer Einnahmen für eine oder mehrere der dort vorgesehenen Maßnahmen verwenden „sollten“<sup>42</sup>. Die Zweckverwendungsvorgabe betraf danach nur die Hälfte der Versteigerungseinnahmen der Mitgliedstaaten und selbst bei dieser Hälfte bestand keine Rechtspflicht hinsichtlich der Verwendung der Gelder entsprechend der normierten Zwecke.

## 1. Überarbeitung der Einnahmenverwendungszwecke im Rahmen der Emissionshandelsreform

Im Rahmen der Reform ist es hier zu einer bedeutenden Verschärfung gekommen. Nunmehr *müssen* die Mitgliedstaaten die Gesamtheit ihrer Versteigerungseinnahmen<sup>43</sup> für einen oder mehrere der in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL vorgesehenen Zwecke verwenden<sup>44</sup>. Insofern besteht jetzt eine echte Rechtspflicht hinsichtlich der Einnahmenverwendung.

Die Mitgliedstaaten legen dabei selbst fest, für welche(n) dieser Verwendungszwecke sie ihre Einnahmen nutzen möchten<sup>45</sup>. Sie sind demnach durch die in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL genannten Ausgabenzwecke festgelegt, für was sie die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 ausgeben können. Bei der Entscheidung, in welcher konkreten Form sie diese Zwecke verfolgen und umsetzen, verbleibt allerdings ein Ausgestaltungsspielraum.

Folgende Zweckvorgaben wurden in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL nunmehr festgelegt:

**a) Emissionsminderung, Anpassung und Forschung und Entwicklung:** „Reduzierung von Treibhausgasemissionen, einschließlich durch Beiträge zum Globalen Dachfonds für Energieeffizienz und erneuerbare Energien und zum Anpassungsfonds, [...], Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels und Finanzierung von Forschung und Entwicklung [...] auf den Gebieten der Emissionsminderung und der Anpassung an die Auswirkungen des Klimawandels, einschließlich der Beteiligung an Initiativen im Rahmen des

<sup>42</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL a.F.

<sup>43</sup> Abgesehen von einem kleinen Teil, der für in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL explizit vorgesehene Ausgaben verwendet wird.

<sup>44</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL.

<sup>45</sup> Ebd.

Europäischen Strategieplans für Energietechnologie und der Europäischen Technologieplattformen“ (lit. a)

**b) Erneuerbare Energien, Netze, Technologien für kohlenstoffarme Wirtschaft und Energieeffizienz:** „Entwicklung erneuerbarer Energien und von Netzen für die Stromübertragung, [...], sowie Entwicklung anderer Technologien, die zum Übergang auf eine sichere und nachhaltige kohlenstoffarme Wirtschaft mit geringem CO<sub>2</sub>-Ausstoß beitragen, und Unterstützung bei der Erfüllung der Verpflichtung der Union, die Energieeffizienz auf das in einschlägigen Rechtsakten festgelegte Maß zu steigern, einschließlich der Stromerzeugung von Eigenversorgern im Bereich erneuerbare Elektrizität und Erneuerbare-Energie-Gemeinschaften“ (lit. b)

**c) Schutz von Ökosystemen, Technologietransfer und Unterstützung zur Anpassung an den Klimawandel für Entwicklungsländer:** „Maßnahmen zur Verhinderung des Abholzens von Wäldern, zur Unterstützung des Schutzes und der Wiederherstellung von Torfland, Wäldern und anderen Land- oder Meeresökosystemen, [...], auch in den Entwicklungsländern, die das Übereinkommen von Paris ratifiziert haben, und Maßnahmen des Technologietransfers und zur Erleichterung der Anpassung dieser Länder an die negativen Auswirkungen des Klimawandels“ (lit. c)

**d) Natürliche Senken:** „Kohlenstoffspeicherung durch Forstwirtschaft und im Boden in der Union“ (lit. d)

**e) CO<sub>2</sub>-Abscheidung und -Speicherung:** „umweltverträgliche Abscheidung und geologische Speicherung von CO<sub>2</sub>, insbesondere aus mit festen fossilen Brennstoffen betriebenen Kraftwerken und in verschiedenen industriellen Sektoren [...], sowie innovative technologische Verfahren zur Entnahme von Kohlendioxid, wie CO<sub>2</sub>-Gewinnung aus der Luft und Speicherung“ (lit. e)

**f) Dekarbonisierung des Straßen-, See-, und Luftverkehrs:** „Investitionen in und Beschleunigung des Übergangs zu Verkehrsträgern,

die erheblich zur Dekarbonisierung des Sektors beitragen, einschließlich der Entwicklung eines klimafreundlichen Personen- und Güterverkehrs auf der Schiene sowie von Busdiensten und -technologien, Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Seeverkehrssektors, [...], und die Finanzierung von Maßnahmen zur Unterstützung der Dekarbonisierung von Flughäfen [...]“ (lit. f)

**g) Entwicklung sauberer Technologien:** „Finanzierung der Erforschung und Entwicklung energieeffizienter und sauberer Technologien in Sektoren, die unter diese Richtlinie fallen“ (lit. g)

**h) Energieeffizienz, Renovierung und Dekarbonisierung im Gebäudesektor:** „Maßnahmen zur Verbesserung von Energieeffizienz, Fernwärmenetzen und Wärmedämmung, zur Unterstützung einer effizienten und aus erneuerbaren Energiequellen erzeugten Wärme- und Kälteversorgung oder zur Unterstützung der umfassenden und der umfassenden abgestuften Gebäuderenovierung im Einklang mit der [Gebäudeenergieeffizienzrichtlinie<sup>46</sup>], beginnend mit der Renovierung der Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz“ (lit. h)

**ha) Finanzielle Unterstützung einkommensschwacher Haushalte:** „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen, unter anderem durch die Senkung verzerrend wirkenden Steuern und durch gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren für aus erneuerbaren Energiequellen gewonnenen Strom“ (lit. ha)

**hb) Klimadividendensysteme:** „Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen (...)“ (lit. hb)

**i) Verwaltungskosten:** „Deckung der Kosten für die Verwaltung des EU-EHS“ (lit. i)

**j) Klimafinanzierung:** „Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in gefährdeten

<sup>46</sup> Richtlinie (EU) 2010/31 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 19. Mai 2010 über die

Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung), ABl. EU Nr. L 153 v. 18.06.2010, S. 13.



Drittländern, einschließlich der Anpassung an die Folgen des Klimawandels“ (lit. j)

**k) Umstrukturierung Arbeitsmarkt, Umschulung und Weiterbildung von Arbeitskräften:** „Förderung der Umschulung und die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes von Arbeitskräften, um insbesondere in den von der Verlagerung von Arbeitsplätzen am stärksten betroffenen Regionen zu einem fairen Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft [...] beizutragen und in die Weiterbildung und Umschulung von potenziell von dem Übergang betroffenen Arbeitnehmern [...] zu investieren.“ (lit. k)

**l) Verhinderung Carbon Leakage:** „Bekämpfung des Restrisikos der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen in den unter Anhang I der [CBAM-Verordnung<sup>47</sup>] fallenden Wirtschaftszweigen zur Unterstützung des Übergangs und zur Förderung der Dekarbonisierung dieser Branchen im Einklang mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen.“ (lit. l)

### 2. Wahlrecht der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Ausgabenzwecke

Den Mitgliedstaaten steht es frei, sich für nur einen oder für mehrere der in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL genannten Ausgabenzwecke zu entscheiden<sup>48</sup>. D. h. sie können die Einnahmen aus dem Emissionshandel sowohl für die Finanzierung eines einzigen dort genannten Zweckes verwenden, oder aber mehrere unterschiedliche Maßnahmen, die von dem oben dargestellten Katalog erfasst sind, finanzieren.

Die deutliche Mehrheit der vorgesehenen Maßnahmen bezieht sich dabei erkennbar auf die Eindämmung des Klimawandels durch die Minderung von Treibhausgasemissionen. Vorgeschlagen werden hier u. a. Maßnahmen zur Entwicklung und Umstellung auf erneuerbare Energien, Energieeffizienzmaßnahmen sowie Maßnahmen zur Speicherung von CO<sub>2</sub>. Erkennbar

wird ein Fokus auf die Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandel für Forschung und Entwicklung in diesen Bereichen gelegt<sup>49</sup>.

Maßnahmen, die primär darauf ausgerichtet sind, soziale Aspekte im Zusammenhang mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Transformation zur Klimaneutralität anzugehen, sind in geringerer Zahl vorgesehen. Dennoch werden diese sozialen Aspekte bei den Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelsystem 1 nicht gänzlich außer Acht gelassen. So lässt die vorgesehene Unterstützung von Haushalten mit mittlerem oder niedrigem Einkommen<sup>50</sup>, die bereits in der bisherigen Emissionshandelsrichtlinie<sup>51</sup> enthalten war, eine große Bandbreite sozialer Maßnahmen zu. Die hiernach möglichen Unterstützungsmaßnahmen werden zudem nicht an die Voraussetzung positiver Auswirkungen auf Klima- oder Umweltschutz geknüpft. Anders ist dies bei der neu geschaffenen Zweckvorgabe zur Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme. Hier ist der Nachweis positiver Umweltauswirkungen erforderlich<sup>52</sup>.

Neben den soeben dargestellten sozial ausgerichteten Zweckbindungsvorgaben tritt auch bei der in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. k) EHS-RL vorgesehenen Umschulung sowie Weiterbildung von Arbeitskräften der soziale Aspekt in den Vordergrund. Deutlich wird dies auch dadurch, dass die Norm selbst die Ermöglichung eines fairen Übergangs („Just Transition“) zu einer klimaneutralen Wirtschaft betont.

### 3. Fortentwicklung des Katalogs der Ausgabenzwecke

Vergleicht man die in der reformierten Fassung des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL vorgesehenen Ausgabenzwecke mit den bisher genannten Zwecken, fallen einige Neuerungen ins Auge.

<sup>47</sup> Verordnung (EU) 2023/956 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Schaffung eines CO<sub>2</sub>-Grenzausgleichssystems, ABl. EU Nr. L 130 v. 16.05.2023, S. 52.

<sup>48</sup> Vgl. hierzu Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 EHS-RL „Die Mitgliedstaaten verwenden diese Einnahmen [...] für einen oder mehrere der folgenden Zwecke“.

<sup>49</sup> Vgl. etwa die Verwendungszwecke in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. a), b) und e) EHS-RL.

<sup>50</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL.

<sup>51</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. h EHS-RL.

<sup>52</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL; vgl. hierzu im Einzelnen unten C. II. 1. b).

Während die Möglichkeit der Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme sowie der Ausgaben Zweck der Verhinderung von „Carbon Leakage“ vollständig neu hinzugekommen sind, ist es bei den meisten anderen Ausgaben Zwecken zumindest zu einer Konkretisierung bzw. Erweiterung gekommen. So nennt Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. b) EHS-RL in seiner Neufassung auch die Entwicklung von Netzen für die Stromübertragung. Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. e) EHS-RL wird um die Möglichkeit zur Unterstützung von Technologien zur Entnahme von CO<sub>2</sub> aus der Luft (Direct Air Capture) ergänzt. Auch die Einnahmenverwendungsvorgaben in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. f) EHS-RL bezüglich Maßnahmen zur Dekarbonisierung des Verkehrssektors wurden umfassend neugestaltet und erweitert.

Positiv hervorzuheben ist außerdem die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. h) EHS-RL auf Gebäuderenovierungen, insbesondere vor dem Hintergrund der ebenfalls im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets erfolgenden Verschärfung der Gebäudeeffizienz-Richtlinie<sup>53</sup>.

Insgesamt erscheint es naheliegend, dass die Ergänzungen der Einnahmenverwendungszwecke in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL auf eine Fortentwicklung technischer Möglichkeiten und politischer Prioritäten zurückzuführen sind.

#### 4. Erweiterung der Berichterstattungspflichten zur Einnahmenverwendung

Konkretisiert und erweitert wurden auch die Vorgaben zur Berichterstattung durch die Mitgliedstaaten über die Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1. Hier verweist der neue Art. 10 Abs. 3 UAbs. 4 EHS-RL nun auf die maßgebliche Vorschrift zur Berichterstattung in Art. 19 Abs. 2 Gov-VO. Die Mitgliedstaaten müssen die hiernach erstellten Berichte der EU-Kommission vorlegen. Diese kann dann

wiederum die Einhaltung der soeben dargestellten Ausgaben Zwecke überprüfen<sup>54</sup>. Diese Berichterstattungspflicht ist ein wichtiger Garant dafür, dass die in der Emissionshandelsrichtlinie vorgesehenen Ausgaben Zwecke auch tatsächlich von den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Gleichwohl ist kritisch anzumerken, dass über diesen Mechanismus der nachträglichen Berichterstattung erst im Nachgang zur Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandel eine Überprüfung erfolgt. Es besteht hingegen keine Möglichkeit für die EU-Kommission, schon frühzeitig auf mögliche Fehlinvestitionen der Mitgliedstaaten zu reagieren.

Auch finden sich keine expliziten Regelungen dazu, wie die EU-Kommission mit den Verwendungsberichten über die Einnahmen aus dem Emissionshandel verfahren soll und welche Möglichkeiten der Nachsteuerung ihr außerhalb der Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) zustehen. Nach Art. 258 AEUV steht es der Kommission offen, bei der Nichtbeachtung der Vorgaben aus der Emissionshandelsrichtlinie durch einen Mitgliedstaat ein Vertragsverletzungsverfahren gegen diesen einzuleiten. In diesem Verfahren kann nach überwiegender Auffassung nicht nur die Verletzung der Verträge (Vertrag über die Europäische Union (EUV) und AEUV; Primärrecht), sondern auch die Verletzung des europäischen Sekundärrechts, d. h. von Bestimmungen aus Richtlinien, Verordnungen und Beschlüssen (Art. 288 AEUV) gerügt werden<sup>55</sup>. Der erste Verfahrensschritt in einem solchen Vertragsverletzungsverfahren ist gem. Art. 258 Abs. 1 Hs. 2 AEUV ein Mahnschreiben der EU-Kommission an den betroffenen Mitgliedstaat mit der Aufforderung zur Stellungnahme<sup>56</sup>. Anschließend gibt die EU-Kommission eine mit Gründen versehene Stellungnahme zu der gerügten Vertragsverletzung ab, die dem Mitgliedstaat die Möglichkeit geben soll, freiwillig

<sup>53</sup> Vgl. zum Vorschlag der Kommission: COM(2021) 802 final vom 15. Dezember 2021, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung).

<sup>54</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 3 EHS-RL.

<sup>55</sup> EuGH, Urt. v. 19.12.2012 - C-68/11, Kommission/Italien, Rn. 62; Urt. v. 04.03.2010 - C-297/08, Kommission/Italien,

Rn. 81; Urt. v. 04.05.2006, Kommission/Vereinigtes Königreich Großbritannien Nordirland, Rn. 67; *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 79. EL Mai 2023, AEUV Art. 258 Rn. 29; *Ehricke*, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 258 Rn. 6.

<sup>56</sup> *Karpenstein*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 79. EL Mai 2023, AEUV Art. 258 Rn. 32; *Cremer*, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 258 Rn. 6.



seinen Verpflichtungen aus dem EU-Recht nachzukommen oder sein Verhalten zu rechtfertigen<sup>57</sup>. Erst als *ultima ratio* sieht Art. 258 Abs. 2 AEUV dann die Anrufung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und damit die Klageerhebung vor.

### II. Vorgaben zur Verwendung der Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandelssystem 2

Wie die aus der Versteigerung von Zertifikaten im neuen Emissionshandelssystem 2 erlangten Einnahmen der Mitgliedstaaten durch diese zu verwenden sind, ist in Art. 30d Abs. 6 EHS-RL geregelt.

#### 1. Verweis auf Zweckvorgaben des Emissionshandelssystems 1

Diese Vorschrift verweist zunächst auf die Gesamtheit der in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL vorgesehenen und soeben dargestellten Einnahmenverwendungszwecke, die für das Emissionshandelssystem 1 gelten<sup>58</sup>.

Die Mitgliedstaaten können demnach ihre Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 vollständig oder teilweise für einen oder mehrere der Ausgabenzwecke, die für das Emissionshandelssystem 1 gelten, verwenden. Allerdings ist dabei solchen Tätigkeiten Vorrang einzuräumen, die zur Bewältigung sozialer Aspekte des Emissionshandelssystems 2 beitragen können<sup>59</sup>. Anders als bei den Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 sind die Mitgliedstaaten bei der Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 also verpflichtet, die Frage der sozialen Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei der Wahl der Maßnahmen nach Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL zu berücksichtigen. Unklar bleibt dabei jedoch, was genau diese Einschränkung für die Mitgliedstaaten in der Praxis bedeutet. Der Ausdruck "Vorrang einräumen" könnte so verstanden werden, dass die soziale Komponente einer in Frage

kommenden Maßnahme lediglich als zusätzliches Argument für die Wahl dieser Maßnahme berücksichtigt werden, aber nicht zwingend entscheidend für die finale Wahl dieser Maßnahme sein muss. Dem Zweck der Norm entsprechend ist allerdings eine Auslegung naheliegender, die die Mitgliedstaaten zwingt, zumindest in ihr Gesamtpaket von Maßnahmen, die aus den Einnahmen des Emissionshandelssystems 2 finanziert werden sollen, solche mit einzubeziehen, die auf die Abfederung sozialer Folgen der Ausweitung des Emissionshandels auf die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr ausgerichtet sind. Die Formulierung "Vorrang einräumen" ist demnach so zu verstehen, dass eine diese sozialen Aspekte berücksichtigende Maßnahme stets eher als eine Maßnahme, die soziale Aspekte unberücksichtigt lässt, auszuwählen ist.

#### 2. Weitere Zweckvorgaben im Emissionshandelssystem 2

Zusätzlich zu dem soeben dargestellten Verweis auf die Zweckvorgaben des Emissionshandelssystems 1 enthält Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 S. 2 Hs. 2 EHS-RL die folgenden vier eigenen Ausgabenzwecke:

**a) Dekarbonisierung und Unterstützung einkommensschwacher Haushalte im Gebäudebereich:** „Maßnahmen, die zur Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden oder zur Verringerung des Energiebedarfs von Gebäuden beitragen sollen, einschließlich der Integration erneuerbarer Energien und damit verbundener Maßnahmen gemäß [der Energieeffizienzrichtlinie<sup>60</sup>] sowie Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung einkommensschwacher Haushalte in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz“ (lit. a)

**b) Verkehrswende inkl. sozialer Aspekte:** „Maßnahmen, die darauf abzielen, die Einführung emissionsfreier Fahrzeuge zu

<sup>57</sup> Vgl. Art. 258 Abs. 1 Hs. 1 AEUV.

<sup>58</sup> Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 S. 2 Alt. 1 EHS-RL.

<sup>59</sup> Vgl. Art. 30d Abs. 6 EHS-RL.

<sup>60</sup> Richtlinie (EU) 2023/1791 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. September 2023 zur

Energieeffizienz und zur Änderung der Verordnung (EU) 2023/955 (Neufassung), ABl. EU Nr. L 231 v. 20.09.2023, S. 1.

beschleunigen oder den Aufbau einer vollständig interoperablen Betankungs- und Ladeinfrastruktur für emissionsfreie Fahrzeuge finanziell zu unterstützen, oder Maßnahmen zur Förderung der Umstellung auf öffentliche Verkehrsmittel und zur Verbesserung der Multimodalität oder Bereitstellung finanzieller Unterstützung, um soziale Aspekte im Zusammenhang mit Verkehrsteilnehmern mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“ (lit. b)

**c) Finanzierung des Klima-Sozialplans:** „Die Kofinanzierung des Klima-Sozialplans des Mitgliedstaats gemäß Art. 15 KSF-VO“ (lit. c)

**d) Ausgleich bei Doppelzählungen u. a.:** „den finanziellen Ausgleich für die Endverbraucher von Brennstoffen in Fällen, in denen es im Sinne von Artikel 30f Absatz 5 [EHS-RL] nicht möglich war, eine Doppelzählung von Emissionen zu vermeiden, oder wenn Zertifikate für Emissionen abgegeben wurden, die nicht unter dieses Kapitel fallen“ (lit. d)

Bei diesen originär für das Emissionshandelssystem 2 geschaffenen Zweckbindungsvorgaben wird erkennbar die Bewältigung sozialer Aspekte im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Eindämmung des Klimawandels mitgedacht. Deutlich wird auch, dass das Emissionshandelssystem 2 selbst, ebenso wie aus diesem System finanzierte Klimaschutzmaßnahmen, stets mit solchen Maßnahmen einhergehen sollen, die die durch das Emissionshandelssystem 2 entstehenden oder verstärkten sozialen Aspekte abfedern.

Spannend ist zudem, dass die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 gemäß Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 S. 2 Hs. 2 lit. c EHS-RL auch zur Kofinanzierung der nationalen Klima-Sozialpläne, die für die Erlangung von Mitteln aus dem neuen Klima-Sozialfonds notwendig sind, verwendet werden dürfen.

Insgesamt spielt die soziale Abfederung bei der Ausgabenbindung der Mitgliedstaaten im Rahmen des Emissionshandelssystems 2 eine deutlich größere Rolle als im Emissionshandelssystem 1. Vor dem Hintergrund, dass das neu eingeführte Emissionshandelssystem 2 für Gebäude und Straßenverkehr eine deutlich höhere Belastung für

Haushalte, Verkehrsnutzerinnen- und -nutzer und Kleinunternehmen darstellt, erscheint dies konsequent.

### 3. Berichterstattungspflicht zur Einnahmenverwendung

Auch im Emissionshandelssystem 2 unterliegen die Mitgliedstaaten bezüglich der Verwendung ihrer Einnahmen einer Berichtspflicht gegenüber der EU-Kommission. Nach Art. 30d Abs. 6 UAbs. 3 EHS-RL müssen sie die entsprechenden Informationen in ihre gemäß Art. 19 Abs. 2 Gov-VO vorzulegenden Berichte aufnehmen. Hinsichtlich der Effektivität eines solchen nachträglichen Prüfmechanismus und den Möglichkeiten zur Durchsetzung einer ordnungsgemäßen Verwendung der -Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 gilt das oben, im Zusammenhang mit dem Emissionshandelssystem 1 dargestellte, entsprechend.

## III. Vorgaben zum Einsatz der Mittelzuweisung aus dem Klima-Sozialfonds

Die zentrale Norm für die Verwendung der Mittelzuweisung aus dem Klima-Sozialfonds ist Art. 8 KSF-VO. Diese Vorschrift bestimmt, welche Art von Maßnahmen und Investitionen die Mitgliedstaaten aus den Geldern des Klima-Sozialfonds finanzieren dürfen.

### 1. Zweckbindungsvorgaben

Nach Art. 8 Abs. 1 KSF-VO können die Mitgliedstaaten Maßnahmen und Investitionen mit anhaltender Wirkung in ihre Klima-Sozialpläne aufnehmen, „sofern sie grundsätzlich auf benachteiligte Haushalte, benachteiligte Kleinunternehmen oder benachteiligte Verkehrsnutzer ausgerichtet

sind“<sup>61</sup>. Diese Maßnahmen müssen zudem auf einen der nachfolgenden, in Art. 8 Abs. 1 KSF-VO benannten, Zwecke einzahlen:

**a) Gebäuderenovierungen:** „Unterstützung von Gebäuderenovierungen, insbesondere für benachteiligte Haushalte und benachteiligte Kleinstunternehmen, die Gebäude mit der schlechtesten Energieeffizienz bewohnen bzw. nutzen, auch für Mieter und Bewohner von Sozialwohnungen“ (lit. a)

**b) Zugang zu energieeffizientem Wohnraum:** „Unterstützung des Zugangs zu erschwinglichem energieeffizientem Wohnraum, einschließlich Sozialwohnungen“ (lit. b)

**c) Dekarbonisierung der Energieversorgung im Gebäudesektor:** „Leistung eines Beitrags zur Dekarbonisierung – etwa durch Elektrifizierung – des Heizens und Kühlens von Gebäuden und des Kochens in Gebäuden durch Bereitstellung des Zugangs zu erschwinglichen und energieeffizienten Systemen und durch Integration der Erzeugung und Speicherung von erneuerbarer Energie [...]“ (lit. c)

**d) Information, Bildung und Beratung:** „Bereitstellung von gezielter, zugänglicher und erschwinglicher Information, Bildung, Sensibilisierung und Beratung zu kostenwirksamen Maßnahmen und Investitionen, zu verfügbarer Unterstützung für Gebäuderenovierungen und Energieeffizienz sowie zu nachhaltigen und erschwinglichen Mobilitäts- und Verkehrsalternativen“ (lit. d)

**e) Unterstützung von Einrichtungen:** „Unterstützung öffentlicher und privater Einrichtungen, einschließlich Anbietern von Sozialwohnungen [...], bei der Entwicklung und Bereitstellung bezahlbarer Energieeffizienz-Lösungen und angemessener Finanzierungsinstrumente im Einklang mit den sozialen Zielen des Fonds“ (lit. e)

**f) Zugang zu emissionsfreien und -armer Mobilität:** „Bereitstellung eines Zugangs zu emissionsfreien und emissionsarmen

Fahrzeugen und Fahrrädern, bei Wahrung der Technologieneutralität, auch durch finanzielle Unterstützung oder steuerliche Anreize für deren Erwerb sowie für geeignete öffentliche und private Infrastruktur, gegebenenfalls insbesondere für den Erwerb von emissionsfreien und emissionsarmen Fahrzeugen, Infrastruktur für das Aufladen und Betanken und die Entwicklung eines Markts für emissionsfreie Gebrauchtfahrzeuge [...]“ (lit. f)

**g) Anreize für die Nutzung des ÖPNV:** „Schaffung von Anreizen für die Nutzung erschwinglicher und zugänglicher öffentlicher Verkehrsmittel und Unterstützung privater und öffentlicher Einrichtungen, einschließlich Genossenschaften, bei der Entwicklung und Bereitstellung von nachhaltiger Mobilität auf Abruf, Diensten der geteilten Mobilität und Angeboten für aktive Mobilität“ (lit. g)

In begrenztem Maße ist zudem die Finanzierung direkter Einkommensbeihilfen unter dem Klima-Sozialfonds möglich. Dies ist in Art. 8 Abs. 2 KSF-VO vorgesehen, der allerdings gleichzeitig eine Reihe einschränkender Bedingungen enthält. Demnach können direkte Einkommensbeihilfen nur vorübergehend und nur an benachteiligte Haushalte sowie benachteiligte Verkehrsnutzerinnen und -nutzer ausgezahlt werden. Die Zahlungen müssen zudem über die Zeit abnehmen, dürfen nur Haushalten und Verkehrsnutzerinnen und -nutzer gewährt werden, für die auch strukturelle und langfristige Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 1 KSF-VO im jeweiligen Klima-Sozialplan enthalten sind. Ferner dürfen die Kosten im Zusammenhang mit der Auszahlung eben dieser direkten Einkommensbeihilfen nicht mehr als 37,5 Prozent der geschätzten Gesamtkosten des Klima-Sozialplans eines Mitgliedstaats ausmachen. Letztlich sind aus dem Klima-Sozialfonds finanzierte direkte Einkommensbeihilfen gemäß Art. 8 Abs. 2 KSF-VO auf die Abmilderung der direkten Auswirkungen im Zusammenhang mit der Einbeziehung der Sektoren Gebäude und Straßenverkehr in den europäischen Emissionshandel beschränkt.

<sup>61</sup> Die hier genannten Begriffe sind in Art. 2 KSF-VO legaldefiniert; ausführlicher dazu: *Pause/Nysten/Harder*, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und Straßenverkehr und die Abfederung von

Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, S. 196, (202 f.).

Gemäß Art. 8 Abs. 3 KSF-VO sind auch die Kosten für die Verwaltung des Fonds und für die Verwirklichung seiner Ziele aus dem Klima-Sozialfonds finanzierbar, wobei dies nicht mehr als 2,5 Prozent der geschätzten Gesamtkosten des Klima-Sozialplans des jeweiligen Mitgliedstaats ausmachen darf.

Nach Art. 9 KSF-VO können die Mitgliedstaaten außerdem finanzielle Unterstützung durch öffentliche oder private Einrichtungen aufnehmen, „sofern diese Einrichtungen Maßnahmen und Investitionen durchführen, die letztendlich den benachteiligten Haushalten, benachteiligten Kleinunternehmen oder benachteiligten Verkehrsnutzern zugutekommen“, Art. 9 Abs. 1 KSF-VO. Dabei müssen die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass die gesamten Vorteile auch tatsächlich weitergegeben werden, Art. 9 Abs. 2 KSF-VO.

## 2. Einordnung der Vorgaben zur Mittelverwendung

Der Fokus des Klima-Sozialfonds liegt erkennbar auf langfristigen und strukturellen Maßnahmen<sup>62</sup>. Damit ist auch der Ausgangspunkt für die Beurteilung der Frage, welche Maßnahmen im Rahmen des Klima-Sozialfonds förderfähig sein sollen, ein gänzlich anderer als im Rahmen der Emissionshandelssysteme 1 und 2.

Während der Fokus der Einnahmenverwendungszwecke im Emissionshandel erkennbar primär auf der Bekämpfung des Klimawandels liegt und soziale Aspekte im Rahmen dessen mitbetrachtet werden können, ist der Klima-Sozialfonds selbst nicht zur Bekämpfung des Klimawandels geschaffen worden. Vielmehr dient er der Abfederung der sozialen Auswirkungen des Emissionshandelssystems 2 auf benachteiligte Bevölkerungsgruppen. Entsprechend zielt auch die Gesamtheit der Ausgaben-zwecke des Art. 8 KSF-VO primär hierauf ab.

Schwerpunktmäßig soll die Abhängigkeit benachteiligter Gruppen im Sinne der Klima-Sozialfonds-Verordnung von fossilen Brennstoffen und den mit diesen verbundenen Preisanstiegen angegangen werden<sup>63</sup>. Die in Art. 8 Abs. 1 KSF-VO vorgesehenen Maßnahmen tragen hierzu bei, indem sie den kostenwirksamen Zugang der adressierten Gruppen zu Energieeffizienzmaßnahmen, erneuerbaren Energien sowie nachhaltigen Verkehrsalternativen erleichtern. Daneben bietet Art. 8 Abs. 2 KSF-VO auch die Möglichkeit zur Finanzierung direkter Einkommensbeihilfen, die als kurzfristige Soforthilfen da greifen sollen, wo steigende Heiz- und Kraftstoffpreise benachteiligte Gruppen treffen, ohne dass diese sich durch Energieeffizienzmaßnahmen sowie den Umstieg auf erneuerbare Energien im Wohn- und Verkehrsbereich selbst schützen können<sup>64</sup>.

## 3. Governance zur Mittelverwendung

Anders als bei der Einnahmenverwendung im Emissionshandel, gibt es im Rahmen der Klima-Sozialfonds-Verordnung einen detailliert geregelten Mechanismus zur Überprüfung der Mittelverwendung durch die Mitgliedstaaten.

Bereits bei der Aufstellung der Klima-Sozialpläne müssen die Mitgliedstaaten nämlich darlegen, für welche Maßnahmen und Investitionen sie die Gelder aus dem Klima-Sozialfonds verwenden wollen<sup>65</sup>. Diese Pläne werden zunächst von der EU-Kommission bewertet und im Wege eines Durchführungsrechtsakts „freigegeben“<sup>66</sup>. In diesem Zusammenhang werden außerdem konkrete Etappenziele und Zielvorgaben für die Durchführung des Klima-Sozialplans zwischen der EU-Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat vereinbart<sup>67</sup>. Die Auszahlung der Mittelzuweisungen an den Mitgliedstaat erfolgt dann auf Antrag

<sup>62</sup> Vgl. Art. 8 Abs. 1 KSF-VO sowie die Erwägungsgründe 16 f. zur Klima-Sozialfonds-Verordnung.

<sup>63</sup> Ebd. sowie *Widuto*, Wissenschaftlicher Dienst des Europäischen Parlaments, Klima-Sozialfonds auf einen Blick, S. 1, Dokument vom 12.04.2023: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/745715/EPRS\\_ATA\(2023\)745715\\_DE.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2023/745715/EPRS_ATA(2023)745715_DE.pdf).

<sup>64</sup> Vgl. hierzu v. a. Erwägungsgrund 13, 17 und 21 zur Klima-Sozialfonds-Verordnung.

<sup>65</sup> Vgl. Art. 6 Abs. 1 KSF-VO.

<sup>66</sup> Vgl. Art. 16 f. KSF-VO.

<sup>67</sup> Vgl. Art. 17 Abs. 2 lit. a) KSF-VO.

nach Erreichen dieser Etappenziele und Zielvorgaben<sup>68</sup>.

Zudem muss jeder Mitgliedstaat zusammen mit seinem jeweiligen Fortschrittsbericht zu dem integrierten nationalen Energie- und Klimaplan gemäß Art. 17 Gov-VO Bericht über die Fortschritte bei der Durchführung des Klima-Sozialplans erstatten<sup>69</sup>.

Dieses im Einzelnen sehr aufwendige Verfahren<sup>70</sup> ermöglicht es der EU-Kommission genau zu prüfen, ob die Mittel des Fonds entsprechend den genannten Ausgabezwecken verwendet werden und, sollte dies nicht der Fall sein, die Auszahlung der Mittel zurückzuhalten.

---

<sup>68</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 1 KSF-VO.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 24 KSF-VO.

<sup>70</sup> Dazu ausführlich: *Pause/Nysten/Harder*, Das neue EU-Emissionshandelssystem für Gebäude und

Straßenverkehr und die Abfederung von Belastungen durch den EU-Klima-Sozialfonds, EurUP 2023, S. 196 (203 f.).



## C. Finanzierung eines nationalen Klimageldes in Deutschland

In diesem Kapitel wird der Frage nachgegangen, ob das im Koalitionsvertrag der Bundesregierung angekündigte<sup>71</sup> Klimageld, das spätestens seit der Einführung des nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystems<sup>72</sup> rege diskutiert wird<sup>73</sup>, perspektivisch auch aus den Einnahmen des Emissionshandelssystems 1, des Emissionshandelssystems 2 oder den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds finanziert werden könnte. Bislang dreht sich die Debatte zur Finanzierung eines Klimageldes in Deutschland primär um die Verwendung der Einnahmen aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz.

Unter dem Begriff Klimageld versteht man im Grundsatz einen Umverteilungsmechanismus, über den die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung an private Haushalte zurückerstattet werden<sup>74</sup>. Hintergrund ist die Überlegung, dass private Haushalte durch einen CO<sub>2</sub>-Preis, insbesondere in den Sektoren Gebäude und Straßenverkehr, besonders belastet werden. Durch die Rückerstattung der CO<sub>2</sub>-Ausgaben in Form eines Klimageldes sollen die ansteigenden Kosten abgefedert werden, ohne dass dabei das Preissignal des CO<sub>2</sub>-Preises verloren

geht<sup>75</sup>. Zudem erhofft man sich eine Steigerung der gesellschaftlichen Akzeptanz für den CO<sub>2</sub>-Preis<sup>76</sup>.

Die Diskussion in Deutschland dreht sich aktuell v. a. um die Verwendung der Einnahmen aus dem BEHG zur Finanzierung eines solchen Klimageldes. Es stellt sich jedoch nicht zuletzt auch mit Blick auf die Einführung des Emissionshandelssystems 2 für die Sektoren Straßenverkehr und Gebäude im Jahr 2027<sup>77</sup> bzw. 2028<sup>78</sup> und die Unklarheit hinsichtlich des Fortbestehens des nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystems nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz die Frage, ob das Klimageld auch aus den Einnahmen des europäischen Emissionshandels oder des Klima-Sozialfonds finanziert werden könnte. Dieser Frage soll im Folgenden nachgegangen werden.

<sup>71</sup> Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, S. 63: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

<sup>72</sup> Gemeint ist das nationale Emissionshandelssystem nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG).

<sup>73</sup> *Edenhofer/Flachland/Kalkuhl/Knopf/Pahle*, Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform. MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 10; *Renn/Becker/Gaschnig/Götting/Lilliestam/Schäuble/Setton*, CO<sub>2</sub>-Bepreisung für eine sozial gerechte Energiewende, IASS Policy Brief (September/2019), S. 7; *Stede/Bach/Ismer/Meßerschmidt/Neuhoff.*, Optionen zur Auszahlung einer Pro-Kopf-Klimaprämie für einen sozialverträglichen CO<sub>2</sub>-Preis, DIW Berlin: Politikberatung kompakt 155, S. 1 ff.; Sondergutachten des Sachverständigenrats für Wirtschaftsfragen 2019 „Aufbruch zu einer neuen Klimapolitik“, Rn. 19: <https://www.sachverstaendigenrat-wirtschaft.de/sondergutachten-2019.html#ziff19>.

<sup>74</sup> Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, S. 63: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>; BT-Drs. 10/1529, S. 1;

*Edenhofer/Flachland/Kalkuhl/Knopf/Pahle*, Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform, MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 10.

<sup>75</sup> *Burger/Lünenbürger/Tews/Weiß/Zschüttig*, CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten, *Climate Change* 47/2022, S. 35; *Bach/Buslei/Felder/Haan*, Verkehrs- und Wärme-wende: CO<sub>2</sub>-Bepreisung stärken, Klimageld einführen, Anpassungskosten verringern, *DIW Wochenbericht* 23/2023, S. 173 (276); *Edenhofer/Flachland/Kalkuhl/Knopf/Pahle*, Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform, MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 10.

<sup>76</sup> Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, S. 63: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>; *Kellner/Rütten/Kalkuhl*, Klimaschutz und sozialer Ausgleich durch Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung – Policy Brief, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 1.

<sup>77</sup> Art. 30d Abs. 1 EHS-RL.

<sup>78</sup> Bei andauernden hohen Energiepreisen, vgl. Art. 30k Abs. 1, Abs. 2 lit. b EHS-RL.

### Kernaussagen zur Finanzierung des Klimageldes aus dem europäischen Emissionshandel

- ▶ Die Finanzierung eines nationalen Klimageldes aus den Einnahmen des europäischen Emissionshandels richtet sich nach Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL.
- ▶ In Betracht kommen hierfür sowohl die Zweckvorgabe „Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen“ (lit. hb) als auch die Zweckvorgabe „Finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“ (lit. ha).
- ▶ Das Vorhandensein einer expliziten Regelung zur Finanzierung von „Klimadividendensystemen“ wirft die Frage einer Sperrwirkung hinsichtlich der Anwendbarkeit des Einnahmenverwendungszwecks „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten anzugehen“ auf.
- ▶ Es sprechen gewichtige Gründe dafür, dass der EU-Gesetzgeber für den Fall der Finanzierung von Systemen zur Rückverteilung der Einnahmen aus dem Emissionshandel an die Bevölkerung in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL eine spezielle Vorschrift geschaffen hat, deren Voraussetzungen nicht durch einen Rückgriff auf den Verwendungszweck „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten anzugehen“ gem. Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL umgangen werden dürfen.
- ▶ Man könnte die beiden Vorschriften jedoch auch so lesen, dass Maßnahmen, die primär auf die soziale Kompensation der Folgen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung abzielen als „finanzielle Unterstützung

von Haushalten“ (lit. ha) finanziert werden können. Demgegenüber sollen Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Haushalten, die einen Beitrag zum Umweltschutz leisten, als Klimadividendensysteme nach lit. hb aus den Einnahmen des Emissionshandels finanzierbar sein.

- ▶ Möglich wäre auch die Finanzierung einer Art Klimageld aus den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds. Allerdings sind dabei die sehr restriktiven Voraussetzungen für direkte Einkommensbeihilfen gemäß Art. 8 Abs. 2 KSF-VO zu beachten, insbesondere hinsichtlich des Kreises der Empfängerinnen und -empfänger sowie der notwendigen zeitlichen Befristung und der abnehmenden Auszahlungshöhe.

### I. Klimageld-Konzepte im Überblick

Um die Frage der Finanzierbarkeit eines Klimageldes aus den Einnahmen des Emissionshandels oder des Klima-Sozialfonds beantworten zu können, ist zunächst zu klären, was genau sich unter dem Begriff „Klimageld“ verbirgt. Es werden derzeit mehrere Konzepte im Zusammenhang mit dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz diskutiert. Diese sollen im Folgenden kurz skizziert werden.

Das in der wissenschaftlichen Debatte am meisten thematisierte Konzept ist die Pro-Kopf-Pauschale (lump-sum payment), bei der jeder Bürger und jede Bürgerin denselben Betrag aus den Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung erhalten soll<sup>79</sup>. Über eine solche Rückerstattung des CO<sub>2</sub>-Preises ergibt sich eine finanzielle Netto-Entlastung für Haushalte, die unterdurchschnittlich viel CO<sub>2</sub> ausstoßen und eine Netto-Belastung für

<sup>79</sup> Siehe u. a. *Edenhofer/Flachsland/Kalkuhl/Knopf/Pahle*, Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform, MCC-PIK-Expertise für den Sachverständigenrat zur Begutachtung der Gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, S. 10; *Edenhofer/Kalkuhl/Roofs*., Carbon Pricing and Revenue Recycling, CESifo Forum 05/2021 (Vol. 22), S. 10 (11 f.); *Bach/Buslei/Felder/Haan*, Verkehrs- und Wärmewende: CO<sub>2</sub>-Bepreisung stärken, Klimageld einführen, Anpassungskosten verringern, DIW Wochenbericht 23/2023, S. 173 (276); *Kalkuhl et al.*, Optionen zur

Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 8; *Kellner*, CO<sub>2</sub>-Preis und Klimageld: Sozial gerechte Energiewende durch Rückerstattung der Einnahmen, Stiftung Energie & Klimaschutz: <https://www.energie-klimaschutz.de/co2-preis-und-klimageld-sozial-gerechte-energiewende-durch-rueckerstattung-der-einnahmen/>.



Haushalte mit überdurchschnittlich hohem CO<sub>2</sub>-Ausstoß<sup>80</sup>. Ein solches Klimageld existiert beispielsweise bereits in der Schweiz, wo ca. zwei Drittel der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Abgabe, die von der Bevölkerung entrichtet wurde, gleichmäßig an alle in der Schweiz wohnhaften Personen zurückverteilt werden<sup>81</sup>.

In der öffentlichen politischen Auseinandersetzung wird teilweise ein sogenanntes „Soziales Klimageld“ gefordert. Dieses soll sozial gestaffelt ausgestaltet sein und nur Menschen mit niedrigen und mittleren Einkommen zugutekommen<sup>82</sup>.

In Österreich gibt es seit 2022 ein weiteres Klimageld-Konzept: den sogenannten „Regionalen Klimabonus“. Dabei handelt es sich um einen regional differenzierten Kompensationsmechanismus, der ebenfalls auf die Kompensation finanzieller Mehrbelastungen, die sich aus der Einführung eines nationalen Emissionshandelssystems für Kraftstoffe für natürliche Personen ergeben, ausgerichtet ist<sup>83</sup>. Dieser Klimabonus setzt sich aus zwei Teilen zusammen: dem Sockelbetrag, den alle Anspruchsberechtigten erhalten, sowie dem vom Hauptwohnsitz abhängigen Regionalausgleich, für jene Regionen, in denen die öffentliche Infrastruktur und das Netz für den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) nicht gut ausgebaut sind<sup>84</sup>. Da dieses Konzept in der deutschen Debatte kaum diskutiert wird, findet es in den nachfolgenden Ausführungen keine weitere Beachtung.

Welches Klimageld-Konzept die Bundesregierung anvisiert, ist derzeit noch unklar. Der Koalitionsvertrag, der das Klimageld als „sozialen Kompensationsmechanismus“ ankündigt<sup>85</sup>, enthält keine weiteren Hinweise auf die konkrete Ausgestaltung. Zwar wird aktuell unter Leitung des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales ein Zeitplan zur Einführung des Klimageldes erarbeitet<sup>86</sup>. Es gibt jedoch keine öffentlich zugänglichen Hinweise zum anvisierten Konzept. Ein Indiz für die Variante der Pro-Kopf-Pauschale könnte die Ende 2022 vorgenommene Gesetzesänderung in § 139b Abs. 3a Abgabenordnung sein. Dort wurde die Durchführung von Direktzahlungen an Bürgerinnen und Bürger ermöglicht, wobei diese neue Gesetzeslage nur eine pauschale, nicht aber eine sozial-differenzierte Auszahlung ermöglicht<sup>87</sup>. Andererseits hat der federführende<sup>88</sup> Minister für Arbeit und Soziales öffentlich erklärt, dass ein soziales Klimageld, das dem sozialen Ausgleich dient, eingeführt werden soll<sup>89</sup>. Insofern ist nach wie vor offen, für welche Variante sich die Bundesregierung entscheiden wird. Beide Varianten werden daher im Folgenden beleuchtet.

<sup>80</sup> Kalkuhl et al., Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 8.

<sup>81</sup> Bundesamt für Umwelt BAFU, Rückverteilung der CO<sub>2</sub>-Abgabe: <https://www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima/fachinformationen/verminderungsmaßnahmen/co2-abgabe/rueckverteilung.html>; Art. 119 ff. Verordnung über die Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen (CO<sub>2</sub>-Verordnung) vom 30. November 2012 (Stand am 15. Februar 2023): <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2012/856/de#id-9>.

<sup>82</sup> So u. a. Bundesminister für Arbeit und Soziales Hubertus Heil: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Interviews/2022/2022-05-28-berliner-morgenpost.html>.

<sup>83</sup> § 1 Österreichisches Bundesgesetz über den regionalen Klimabonus (Klimabonusgesetz – KliBG) vom 14.02.2022 (BGBl. I Nr. 11/2022), zuletzt geändert durch das Bundesgesetz vom 30.06.2023, (BGBl. I Nr. 71/2023).

<sup>84</sup> §§ 3 ff. KliBG.

<sup>85</sup> Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, S. 63:

<https://www.bundesregierung.de/re-source/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

<sup>86</sup> BT-Drs. 10/2180, S. 1.

<sup>87</sup> Kritik an der fehlenden Möglichkeit für sozial-differenzierte Direktzahlungen wurde von der ExpertInnen-Kommission Gas und Wärme bereits im Zwischenbericht „Sicher durch den Winter“ vom 10.10.2022 vorgebracht: <https://mwae.brandenburg.de/media/bb1.a.3814.de/Expertinnen-kommission-gas-und-erdwaerme.pdf>, S. 7; Zur Nutzung dieses Auszahlungsmechanismus für das Klimageld vgl. BT-Drs. 20/6931, S. 2.

<sup>88</sup> Tagesspiegel Background, „Neuer Anlauf für das Klimageld“, 25.05.2023: <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/neuer-anlauf-fuer-das-klimageld>.

<sup>89</sup> Interview von Hubertus Heil, Bundesminister für Arbeit und Soziales, mit der Berliner Morgenpost, 28.05.2023: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Interviews/2022/2022-05-28-berliner-morgenpost.html>.

## II. Kompatibilität mit den Vorgaben zur Einnahmenverwendung in der Emissionshandelsrichtlinie

Ob ein Klimageld als Pro-Kopf-Pauschale oder als soziales Klimageld aus den Einnahmen des Emissionshandelssystems 1 und/oder Emissionshandelssystems 2 finanziert werden kann, richtet sich nach den insofern maßgeblichen Regelungen der Emissionshandelsrichtlinie. Wie oben dargestellt finden sich dort sowohl für das Emissionshandelssystem 1 als auch für das Emissionshandelssystem 2 jeweils abschließende Kataloge an Zweckvorgaben, die von den Mitgliedstaaten bei der Ausgestaltung von Maßnahmen und Investitionen, die aus den Versteigerungserlösen des Emissionshandels finanziert werden sollen, beachtet werden müssen<sup>90</sup>.

Für die Verwendung Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 ist der in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL normierte Katalog an Zweckvorgaben maßgeblich. Die relevante Vorschrift für die Einnahmenverwendung im Emissionshandelssystem 2 ist Art. 30d Abs. 6 EHS-RL. Dieser verweist zum einen vollumfänglich auf den Katalog, der für das Emissionshandelssystem 1 maßgeblich ist.

Zum anderen enthält Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 S. 2 Alt. 2 EHS-RL noch weitere, auf das Emissionshandelssystem 2 zugeschnittene Zweckvorgaben für die Verwendung der Einnahmen aus diesem System. Diese speziellen Einnahmenverwendungszwecke regeln jedoch erkennbar andere Anwendungsfelder als die Finanzierung eines nationalen Klimageldes. Insbesondere ist der Verwendungszweck „Finanzierung von Klima-Sozialplänen“<sup>91</sup>, hier nicht anwendbar. Unter dem Begriff des Klima-Sozialplans versteht man den in Art. 4 und Art. 6 KSF-VO beschriebenen Plan, in dem die Mitgliedstaaten die von ihnen anvisierten Maßnahmen und Investitionen, die über die Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds kofinanziert werden sollen, darlegen.

Von den in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL aufgelisteten Zweckvorgaben kommen für den Einnahmenezweck „Finanzierung eines sozialen Kompensationsmechanismus (Klimageld)“<sup>92</sup> die Buchstaben hb („Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme“) und ha („finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten anzugehen“) in Betracht.

### 1. Klimageld als nationales Klimadividendensystem mit positiven Umweltauswirkungen

Das Klimageld könnte sowohl in der Ausgestaltungsform der Pro-Kopf-Pauschale, als auch in der als soziales Klimageld zunächst unter den Einnahmenverwendungszweck „Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme“ gemäß Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL gefasst werden.

Nach dieser Vorschrift können die Mitgliedstaaten die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 zur

**„Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen, wie in dem in Artikel 19 Absatz 2 [Governance-VO]<sup>93</sup> genannten Jahresbericht dokumentiert“<sup>94</sup> (Hervorhebungen durch die Verfasserinnen)**

verwenden.

Das Klimageld scheint auf den ersten Blick in beiden Ausgestaltungsvarianten genau unter diese Zweckvorgabe zu passen. Jedoch stellen sich bei genauerer Betrachtung mehrere Fragen in Bezug auf die Kompatibilität des Klimageldes mit den einzelnen Voraussetzungen des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL:

- ▶ Was genau versteht der EU-Gesetzgeber unter einem Klimadividendensystem und fällt ein Klimageld unter diesen Begriff?

<sup>90</sup> Vgl. B. I. und II.

<sup>91</sup> Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 S. 2 Alt. 2 lit. c) EHS-RL.

<sup>92</sup> Vgl. Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, S. 63: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>.

<sup>93</sup> Nach Art. 19 Abs. 2 Gov-VO übermitteln die Mitgliedstaaten der Kommission jährlich Informationen über die Verwendung der Einkünfte aus den Versteigerungen von ETS-Zertifikaten.

<sup>94</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL.

- ▶ Bringt das Klimageld, als Pro-Kopf-Pauschale oder als soziales Klimageld, nachweisbare positive Umweltauswirkungen mit sich?
- ▶ Wie wäre ein solcher Nachweis zu führen?
- ▶ Wie funktioniert das Zusammenspiel aus dem Nachweis positiver Umweltauswirkungen und Dokumentation im Jahresbericht nach Art. 19 Abs. 2 Gov-VO?

### a) Begriff des Klimadividendensystems

Fraglich ist, was genau unter dem Begriff „Klimadividendensystem“ in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL zu verstehen ist. In der Emissionshandelsrichtlinie selbst wird der Begriff nicht weiter definiert, weder im Rahmen der Begriffsbestimmungen<sup>95</sup>, noch in den Erwägungsgründen der Richtlinie zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie<sup>96</sup>, mit der der Begriff erstmalig in das Recht der Europäischen Union eingeführt wurde. Es finden sich überdies keine Anhaltspunkte für die Auslegung des Begriffs „Klimadividendensystem“ in anderen EU-Rechtsakten oder Mitteilungen. Auch aus den Gesetzgebungsmaterialien ist nicht erkennbar, welcher Gedanke dem Europäischen Parlament vorschwebte, als dieses den Vorschlag zur Ergänzung des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL um den Einnahmenverwendungszweck „Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme“ in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht hat<sup>97</sup>.

In der deutschen Debatte wird der Begriff „Klimadividendensystem“ synonym mit dem des Klimageldes verwendet<sup>98</sup>. Es handelt sich dabei stets um Systeme zur Rückverteilung von Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch eine direkte Auszahlung eines bestimmten Geldbetrags an die Bevölkerung<sup>99</sup>. Man könnte den Begriff des Klimadividendensystems jedoch auch anders verstehen, nämlich insofern, dass hiermit eine Art Belohnungssystem für klimaschützendes Verhalten gemeint ist. Zu denken wäre hier beispielsweise an einen Mechanismus, wonach klimafreundliches Verhalten durch die Zahlung einer Prämie besonders honoriert wird. Beispiele hierfür könnten Prämien für die Nutzung des ÖPNV oder eines E-Fahrzeugs, die Nutzung eines mit erneuerbaren Energien betriebenen Heizsystems oder aber ein besonders geringer Stromverbrauch sein.

Das deutsche Begriffsverständnis kann jedenfalls nicht ohne weiteres auf den EU-Kontext übertragen werden. Europäische Gesetze sind nicht nach Maßgabe deutscher Begriffsdefinitionen, sondern eigenständig auszulegen. Jedoch wird nicht nur in der deutschsprachigen, sondern zumindest auch in englischsprachigen Veröffentlichungen unter dem Begriff „climate dividend scheme“ stets ein System beschrieben, das die Rückverteilung von Einnahmen aus einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung zum Gegenstand hat und dabei nicht notwendigerweise Vorgaben an die Verwendung dieser Klimadividende stellt<sup>100</sup>. Es liegt daher nahe,

<sup>95</sup> Vgl. Art. 3 EHS-RL.

<sup>96</sup> Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, Abl. EU L 130 v. 16.05.2023, S. 134.

<sup>97</sup> Europäisches Parlament, P9\_TA(2022)0246 vom 22.06.2022, Abänderungen des Europäischen Parlaments vom 22. Juni 2022 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757.

<sup>98</sup> Burger/Lünenbürger/Tews/Weiß/Zschüttig, CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten, *Climate Change* 47/2022, S. 35;

Dütschke/Preuß/Brunzema, Nutzung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung – eine Fokusgruppenstudie, 2022, S. 8; klimafakten.de, „Studie: Viele Menschen verstehen die CO<sub>2</sub>-Bepreisung nicht – aber dies lässt sich ändern“, 19.07.2021: <https://www.klimafakten.de/meldung/studie-viele-menschen-verstehen-die-co2-bepreisung-nicht-aber-dies-laesst-sich-aendern>.

<sup>99</sup> Burger/Lünenbürger/Tews/Weiß/Zschüttig, CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten, *Climate Change* 47/2022, S. 35; Matthies/Becker/Boeth, CO<sub>2</sub>-Bepreisung zwischen wirkungsvollem Instrument und Überforderung, *GAIA* 29/4 (2020), S. 149.

<sup>100</sup> Vgl. u. a. Malerba/Chen/Feng/Hubacek/Oswald, The impact of carbon taxation and revenue redistribution on poverty and inequality, *IDOS Policy Brief* 11/2022, S. 5: [https://www.idos-research.de/uploads/media/PB\\_11.2022.pdf](https://www.idos-research.de/uploads/media/PB_11.2022.pdf); Green/Knittel, Distributed Effects of Climate Policy: A Machine Learning Approach, MIT Center for Energy and Environmental Policy Research Working Paper 2020, S. 1; Mildenerger/Lachapelle/Harrison/Stadelmann-Steffen, Limited impacts

dass der europäische Gesetzgeber unter dem Begriff des „Klimadividendensystems“ auch ein solches System der bedingungslosen Rückverteilung von Geldern aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung fassen wollte.

Folgt man dieser Auffassung, würden die in Deutschland diskutierten Klimageld-Konzepte Klimadividendensysteme im Sinne der Emissionshandelsrichtlinie darstellen.

### b) Positive Umweltauswirkungen

Der Einnahmenverwendungszweck „Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme“ normiert darüber hinaus das Merkmal der „positiven Umweltauswirkungen“<sup>101</sup>.

Was genau unter dem Begriff der positiven Umweltauswirkungen zu verstehen ist, auf was genau sich diese Umweltauswirkungen beziehen sollen und wie sie zu quantifizieren sind, lässt sich nicht unmittelbar aus der Emissionshandelsrichtlinie ableiten. Erforderlich dürfte jedenfalls sein, dass zumindest eine irgendwie geartete vorteilhafte Auswirkung des Klimadividendensystems auf die Umwelt bzw. das natürliche Ökosystem erfolgen muss. Auch im politischen Diskurs in Deutschland wird teilweise die Forderung erhoben, dass ein Klimageld auch einen „Steuerungseffekt beim Klimaschutz“ haben müsse<sup>102</sup>. Wie genau dieser Steuerungseffekt aussehen soll, wird dabei jedoch nicht genauer erläutert. Insofern bleibt auch hier offen, wie mit den aktuell debattierten Klimageld-Konzepten positive Umweltauswirkungen sichergestellt werden können.

Sowohl bei der Ausgestaltungsvariante des Klimageldes als Pro-Kopf-Pauschale als auch in der des sozialen Klimageldes sollen nach dem aktuellen Diskussionsstand

keine Vorgaben an die Verwendung des Klimageldes durch die Empfänger\*innen geknüpft werden<sup>103</sup>. Auch geht aus den diskutierten Konzepten nicht hervor, dass die Empfängerinnen und Empfänger sich durch ein bestimmtes umweltfreundliches Verhalten für den Erhalt des Klimageldes qualifizieren müssten. Somit ist zumindest fraglich, ob durch die bedingungslose Auszahlung eines Klimageldes eine nachweisbare positive Umweltauswirkung erzielt werden kann.

Teilweise wird vertreten, dass die Umweltauswirkung des Klimageldes in Bezug auf seine Emissionswirkung zumindest als neutral zu betrachten ist. Da sich das Klimageld nicht unmittelbar auf die Preisbildung von Gütern auswirkt, werde das Verhältnis der Preise für emissionsintensive Güter im Vergleich zu klimafreundlichen Alternativen nicht beeinflusst, weshalb es nicht zu einem Anstieg der Treibhausgasemissionen kommen dürfte<sup>104</sup>. CO<sub>2</sub>-intensive Produkte blieben verhältnismäßig teurer, sodass weiterhin ein Anreiz bestünde, auf CO<sub>2</sub>-arme Produkte umzusteigen<sup>105</sup>.

Ob eine solche neutrale Wirkung jedoch reicht, um von positiven Umweltauswirkungen auszugehen, ist höchst fraglich und im Ergebnis eher abzulehnen. Auch ist unklar, ob eine solche Anreizwirkung zum Konsum von weniger CO<sub>2</sub>-intensiven Produkten tatsächlich besteht, da dies voraussetzt, dass CO<sub>2</sub>-arme Produkte auch real günstiger sind als CO<sub>2</sub>-intensive und die Empfängerinnen und Empfänger die finanziellen und tatsächlichen Möglichkeiten haben, sich für eine CO<sub>2</sub>-ärmere Alternative zu entscheiden. Da sich der Preis von Gütern und Produkten aus verschiedenen Preisbestandteilen zusammensetzt, von denen die CO<sub>2</sub>-

of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing, *Nature Climate Change* (2022) 12, 141 (141); *Van der Ploeg*, Fiscal Costs of Climate Policies: Role of Tax, Political, and Behavioural Distortions, *De Economist* (2023) 171, 119 (125).

<sup>101</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL.

<sup>102</sup> So Co-Parteivorsitzender von Bündnis 90/Die Grünen Omid Nouripour im Interview mit den Zeitungen der Funke Mediengruppe vom 05.06.2022, <https://www.abendblatt.de/politik/article235533283/nouripour-gruene-interview-corona-herbst-masken.html>.

<sup>103</sup> Vgl. zur Pro-Kopf-Pauschale: *Edenhofer/Kalkuhl/Roofs*, Carbon Pricing and Revenue Recycling, *CESifo Forum* 05/2021 (Vol 22), S. 10 (11 f.); *Bach/Buslei/Felder/Haan*, Verkehrs- und Wärmewende: CO<sub>2</sub>-

Bepreisung stärken, Klimageld einführen, Anpassungskosten verringern, *DIW Wochenbericht* 23/2023, S. 173 (276); *Kalkuhl et al.*, Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, *Kopernikus-Projekt Ariadne*, 2022, S. 8; *Kellner*, CO<sub>2</sub>-Preis und Klimageld: Sozial gerechte Energiewende durch Rückerstattung der Einnahmen, *Stiftung Energie & Klimaschutz* (2022), <https://www.energie-klimaschutz.de/co2-preis-und-klimageld-sozial-gerechte-energiewende-durch-rueckerstattung-der-einnahmen/>; zum sozialen Klimageld: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Interviews/2022/2022-05-28-berliner-morgenpost.html>.

<sup>104</sup> *Kalkuhl et al.*, Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, *Kopernikus-Projekt Ariadne*, 2022, S. 8 f.

<sup>105</sup> Ebd.



Komponente nur ein Teil ist, kann nicht sichergestellt werden, dass das CO<sub>2</sub>-intensive Produkt im Vergleich zur CO<sub>2</sub>-armen Alternative tatsächlich günstiger ist. Auch ist zu beachten, dass gerade einkommensschwache Haushalte in den Bereichen Heizen und Mobilität nicht immer die Möglichkeit haben, auf eine CO<sub>2</sub>-arme Alternative umzusteigen. Gerade in Bezug auf das Heizen haben sie in der Regel keinen Einfluss auf die Wahl der Heiztechnologie, da die meisten einkommensschwachen Haushalte in Mietwohnungen wohnen, bei denen die Entscheidung, welche Heizung eingebaut und genutzt wird, bei den Vermieterinnen und Vermietern liegt<sup>106</sup>.

Gegen eine positive Umweltwirkung des Klimageldes spricht außerdem, dass die Rückerstattung einen Einkommenseffekt mit sich bringt, der zu einer Erhöhung der Nachfrage nach allen Gütern, auch nach CO<sub>2</sub>-intensiven, führen kann<sup>107</sup>. Dieser Einkommenseffekt ließe sich womöglich durch eine leichte Erhöhung des CO<sub>2</sub>-Preises ausgleichen<sup>108</sup>.

Man könnte die positive Umweltauswirkung gegebenenfalls aber damit begründen, dass die Rückverteilung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu einer Akzeptanzsteigerung hinsichtlich klimapolitischer Maßnahmen führt<sup>109</sup>. Eine solche Akzeptanzsteigerung ist nach den bisherigen Angaben der Bundesregierung auch eines der erklärten Ziele des Klimageldes<sup>110</sup>. Dabei ist zum einen jedoch kritisch anzumerken, dass sich eine solche Akzeptanzsteigerung

für klimaschützende Maßnahmen und die Kausalität zwischen der Einführung eines Klimageldes und eben dieser Akzeptanzsteigerung nur schwer nachweisen ließe. Die aktuelle Studienlage zu diesem Themenkomplex liefert hierzu jedenfalls keine eindeutigen Anhaltspunkte<sup>111</sup>. Zum anderen ist zu hinterfragen, ob eine derart mittelbare positive Umweltwirkung ausreicht, um tatsächlich von nachweisbaren positiven Umweltauswirkungen im Sinne des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL zu sprechen. Hier wäre eine Klarstellung durch die EU-Kommission wünschenswert. Letztverbindlich kann indes nur der EuGH über die korrekte Auslegung der Bestimmungen in der Emissionshandelsrichtlinie entscheiden.

Das Merkmal positiver Umweltauswirkungen dürfte nach alledem wohl nicht als gegeben anzusehen sein.

### c) Nachweis der positiven Umweltauswirkungen

Selbst wenn man trotz der soeben dargelegten Bedenken davon ausgeht, dass ein Klimageld nach den primär in den Blick genommenen Konzepten der Pro-Kopf-Pauschale und des sozialen Klimageldes eine positive Umweltauswirkung mit sich bringt, bleibt die Frage, wie dies konkret nachzuweisen wäre und welche Bedeutung insofern dem Verweis auf Art. 19 Abs. 2 Gov-VO zukommt.

<sup>106</sup> Zu beachten ist hier jedoch, dass seit dem 01.01.2023 das Gesetz zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten (CO<sub>2</sub>KostAufG) vom 05.12.2022 im Verhältnis zwischen Mieter und Vermieter die Aufteilung der CO<sub>2</sub>-Kosten, die aus der Versorgung mit Wärme oder Warmwasser resultieren, regelt.

<sup>107</sup> *Kalkuhl et al.*, Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 8 f.; *Kellner/Roofs/Rütten/Bergmann/Hirsch/Haywood/Konopka/Kalkuhl*, Entlastung der Haushalte von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage, Ariadne-Analyse Juni 2022, S. 14; *Burger/Lünenbürger/Tews/Weiß/Zschüttig*, CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten, *Climate Change* 47/2022, S. 35.

<sup>108</sup> *Kalkuhl et al.*, Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Kopernikus-Projekt Ariadne, 2022, S. 8 f.; *Burger/Lünenbürger/Tews/Weiß/Zschüttig*, CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten, *Climate Change* 47/2022, S. 35.

<sup>109</sup> Ebd. S. 13 ff.

<sup>110</sup> Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, S. 63: <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Drs.-Nr. 20/1529 Fraktion der CDU/CSU zum Thema „Einführung eines Klimageldes“: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2022/05/20-1529.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2022/05/20-1529.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

<sup>111</sup> *Mildenberger/Lachapelle/Harrison/Stadelmann-Steffen*, Limited impacts of carbon tax rebate programmes on public support for carbon pricing, *Nature Climate Change* (2022) 12, 141 (142 ff.); *Dütschke/Preuß/Brunzema*, Nutzung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung – eine Fokusgruppenstudie: <https://publica.fraunhofer.de/entities/publication/415f137a-5a82-469c-b498-19cde524b22c/details>; *Sommer/Matthaus/Pahle*, Supporting carbon taxes: The role of fairness, *Ecological Economics* Vol. 195, 107359 (S. 6 f.); *Nowlin/Gupta/Ripberger*, Revenue use and public support for a carbon tax, *Environmental Research Letters* (2020) 15/084032 (S. 5 f.).

Man könnte den Verweis gegebenenfalls so verstehen, dass aus dem Bericht zur Einnahmenverwendung aus dem Vorjahr der Nachweis positiver Umweltauswirkungen eines im Folgejahr einzuführenden Klimageldes hervorgehen muss. Diese Auslegung ist jedoch insofern problematisch, als dass man hier ein „Henne-Ei-Problem“ hätte. Man wird erst dann zu den Umweltauswirkungen eines durch die Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem<sup>1</sup> finanzierten Klimageldes berichten können, wenn man die Einnahmen hieraus überhaupt für die Finanzierung eines solchen Klimageldes verwenden darf. Bevor das Klimageld aber erstmalig eingeführt wurde, wird sich in den Einnahmenverwendungsberichten gemäß Art. 19 Abs. 2 Gov-VO nichts zu etwaigen positiven Umweltauswirkungen eines solchen Instruments finden.

Auch dürfte es nicht reichen, in dem Einnahmenverwendungsbericht nach Art. 19 Abs. 2 Gov-VO schlicht zu behaupten, dass das Klimageld eine positive Umweltwirkung habe. Die positive Umweltauswirkung des Klimageldes müsste in einer noch zu definierenden Art und Weise nachgewiesen und dieser Nachweis dem jährlichen Bericht über die Verwendung der Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandelssystem nach Art. 19 Abs. 2 Gov-VO beigelegt werden. Insofern liegt eine Auslegung nahe, wonach der Nachweis positiver Umweltauswirkungen im Einnahmenverwendungsbericht nicht nur behauptet werden soll, sondern über einen unabhängigen Bericht nachgewiesen werden muss.

### d) Zwischenergebnis

Das Klimageld nach den derzeit in Deutschland diskutierten Varianten kann als ein Klimadividendensystem im Sinne des Art. 10 Abs. 3 UAbs. S. 2 lit. hb EHS-RL angesehen werden. Es erfüllt hingegen in den derzeitigen Ausgestaltungsüberlegungen nicht die nach dieser Einnahmenverwendungsvorgabe erforderliche Voraussetzung nachweisbarer positiver Umweltauswirkungen, es sei denn man lässt mittelbare Wirkungen wie beispielsweise eine mögliche Akzeptanzsteigerung für den CO<sub>2</sub>-Preis ausreichen.

Auch hier bedarf es einer Klarstellung durch die EU-Kommission, die die ordnungsgemäße Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem gemäß Art. 10 Abs. 3 UAbs. 5 EHS-RL überwacht. Bei divergierenden Auffassungen zwischen der EU-Kommission und einem Mitgliedstaat muss wiederum die letztverbindliche Auslegung der Richtlinienbestimmungen durch den EuGH erfolgen.

## 2. Klimageld als Maßnahme zur finanziellen Unterstützung von Haushalten

Das in Deutschland im Zusammenhang mit dem Brennstoffemissionshandelsgesetz diskutierte Klimageld könnte ebenso unter die Zweckvorgabe in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL subsumiert werden. Nach dieser Vorschrift können die Einnahmen aus dem Emissionshandel<sup>1</sup> verwendet werden zur

**„finanzielle[n] Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen anzugehen, unter anderem durch die Senkung verzerrend wirkender Steuern und durch gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren für aus erneuerbaren Energiequellen gewonnenen Strom.“ (Hervorhebungen durch die Verfasserinnen)**

### a) Soziale Dimension des Klimageldes

Fraglich ist dabei, ob das Klimageld sowohl in der Ausgestaltung als Pro-Kopf-Pauschale als auch in der Ausgestaltungsvariante als sozial gestaffeltes Klimageld die soziale Komponente dieser Zweckvorgabe erfüllt<sup>112</sup>. Dies ist insbesondere bei der Ausgestaltung als Pro-Kopf-Pauschale zu hinterfragen, da hier nicht nur Haushalte mit niedrigen oder mittleren Einkommen, sondern auch einkommensstarke Haushalte profitieren würden.

Man könnte die hier in Frage stehende Zweckvorgabe so verstehen, dass ausschließlich Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen von der finanziellen

<sup>112</sup> Vgl. dazu den Wortlaut des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL: „um soziale Aspekte [...] anzugehen“.

Unterstützung profitieren dürfen. Dagegen spricht jedoch, dass die Vorschrift eine solche Ausschließlichkeit nicht explizit benennt. Der Wortlaut deutet vielmehr darauf hin, dass die Maßnahme darauf abzielen muss, besonders Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen finanziell zu unterstützen, um dort eine soziale Abfederung zu bewirken. Das bedeutet hingegen nicht, dass Haushalte mit höheren Einkommen von vornherein von solchen Unterstützungsinstrumenten auszuschließen sind. Vielmehr sind auch Instrumente der finanziellen Unterstützung denkbar, die primär auf die soziale Abfederung bei Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen abzielen, jedoch auch einen Vorteil für einkommensstarke Haushalte enthalten.

Ein konkretes Beispiel für diese Art der finanziellen Unterstützung wäre z.B. auch ein als Pro-Kopf-Pauschale ausgestaltetes Klimageld. Dieses wirkt nämlich progressiv, d. h. Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen werden proportional stärker von den CO<sub>2</sub>-Kosten entlastet als einkommensstarke Haushalte<sup>113</sup>.

Das liegt zum einen daran, dass Personen mit hohem Einkommen in der Regel aufgrund ihres Wohn-, Mobilitäts- und Konsumverhaltens einen deutlich höheren CO<sub>2</sub>-Ausstoß haben<sup>114</sup>. Der Betrag des insgesamt über das Jahr hinweg gezahlten CO<sub>2</sub>-Preises wird daher in der Regel höher sein als der, der durch das pauschale Klimageld erstattet wird. Anders sieht es zumeist bei Personen mit niedrigen oder mittleren Einkommen aus. Diese wohnen tendenziell in kleineren Wohnungen, fahren eher kleinere Autos und unternehmen oftmals weniger Fernreisen; sie gehen mithin weniger CO<sub>2</sub>-preispflichtigen Aktivitäten nach und

haben entsprechend eine geringere CO<sub>2</sub>-Kostenbelastung. Bei diesen Personengruppen dürfte das Klimageld daher regelmäßig höher sein als der über das Jahr hinweg gezahlte CO<sub>2</sub>-Preis<sup>115</sup>. Hier ist jedoch zu beachten, dass einkommensstarke Haushalte künftig tendenziell eher in klimafreundliche Technologien wie z. B. eine energieeffiziente Sanierung, neuere Heizungstechnik oder E-Autos investieren und somit ihren CO<sub>2</sub>-Fußabdruck in den hier relevanten Bereichen verkleinern können. Dann könnte es zu der Situation kommen, dass auch einkommensstarke Haushalte einen Netto-Gewinn durch das Klimageld machen würden, was perspektivisch gegen den sozialen Charakter des Klimageldes sprechen könnte.

Zum anderen spricht für die soziale Dimension des als Pro-Kopf-Pauschale ausgezahlten Klimageldes, dass die relative Entlastung von Personen mit niedrigen und mittleren Einkommen bezogen auf deren Nettoeinkommen wesentlich größer ist als das bei einkommensstarken Haushalten der Fall ist<sup>116</sup>. Einkommensschwache Haushalte profitieren somit proportional betrachtet stärker vom Klimageld als einkommensstarke Haushalte.

Bei dem sozial gestaffelt ausgestalteten Klimageld-Modell wäre die soziale Dimension der Zweckvorgabe „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ (lit. ha) demgegenüber unproblematisch erfüllt. Nach den bisher bekannten Überlegungen sollen hier nämlich nur Haushalte mit niedrigen und

<sup>113</sup> *Edenhofer/Kalkuhl/Roofs*, Carbon Pricing and Revenue Recycling, CESifo Forum 05/2021 (Vol 22), S. 10 (12 f.); *Kalkuhl/Knopf/Edenhofer*, CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit, MCC-Arbeitspapier, 2021, S. 7 f.; *Klenert/Mattauch*, How to make a carbon tax reform progressive: The role of subsistence consumption, *Economics Letters* 138 (2016), 100 (101).

<sup>114</sup> *Oehlmann/Linsenmeier/Kahlenborn/Götting/Klaas*, Wirkungen veränderter Einkommen auf den Ressourcenverbrauch, Umweltbundesamt Texte 04/2021, S. 38 ff., 64 ff.; *Büchs/Cass/Mullen/Lucas/Ivanova*, Emissions savings from equitable energy demand reduction, *Nature Energy* 2023, 758 (761); *Flues/Thomas*, The distributional effects of energy taxes, OECD Taxation Working Papers No. 23 (S.20, 26): <https://dx.doi.org/10.1787/5js1qwkqrbv-en>.

<sup>115</sup> *Kalkuhl/Knopf/Edenhofer*, CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit, MCC Arbeitspapier Juni 2021, S. 7.

<sup>116</sup> *Kalkuhl/Knopf/Edenhofer*, CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Mehr Klimaschutz mit mehr Gerechtigkeit, MCC-Arbeitspapier 2021, S. 6; *Bach/Isaak/Kempfert/Kunert/Schill/Wäger/Zaklan*, CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Wärme- und Verkehrssektor, DIW Berlin: Politikberatung kompakt Nr. 140, S. 76 ff.; *Bach/Buslei/Felder/Haan*, Verkehrs- und Wärmewende: CO<sub>2</sub>-Bepreisung stärken, Klimageld einführen, Anpassungskosten verringern, DIW Wochenbericht 23/2023, UABS. 173 (276); *Gechert/Rietzler/Schreiber/Stein*, Wirtschaftliche Instrumente für eine klimafreundliche und sozialverträgliche CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Abschlussbericht IMK (2019), S. 16: [https://www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_study\\_65\\_2019.pdf](https://www.boeckler.de/pdf/p_imk_study_65_2019.pdf).



mittleren Einkommen eine Klimageldzahlung erhalten<sup>117</sup>.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass das Klimageld sowohl in der Variante des sozialen Klimageldes als auch in der Variante der Pro-Kopf-Pauschale eine Maßnahme ist, die die soziale Komponente des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS.RL grundsätzlich berücksichtigt, da Haushalte mit niedrigen und mittleren Einkommen in der Regel stärker von dem Klimageld profitieren als einkommensstarke Haushalte.

### b) Keine Ermäßigung bestehender öffentlicher Abgaben

Überdies stellt sich im Zusammenhang mit der Erfassung des Klimageldes unter diesem Ausgabenzweck die Frage, ob die Zahlung eines Geldbetrags wie des Klimageldes an die Bürger\*innen hiernach überhaupt zulässig wäre.

Der Wortlaut der Zweckvorgabe in lit. ha scheint grundsätzlich davon auszugehen, dass die Einnahmen aus dem Emissionshandel zur *Entlastung* von Haushalten von bestehenden *Belastungen* verwendet werden sollen. Die in dieser Norm beispielhaft genannten Maßnahmen zielen nämlich allesamt auf eine Entlastung von bestehenden öffentlichen Belastungen wie Steuern, Abgaben oder Gebühren ab. Ein klassischer Anwendungsfall für diesen Einnahmenverwendungszweck wäre somit z. B. die Befreiung privater Haushalte von der EEG-Umlagezahlungspflicht<sup>118</sup>.

Allerdings werden die in lit. ha explizit genannten Formen zur finanziellen Unterstützung durch die Entlastung von öffentlichen Abgaben nur beispielhaft genannt, was durch die Formulierung „unter anderem“ deutlich wird<sup>119</sup>. Daher ist fraglich, ob auch

andere Formen der finanziellen Unterstützung von Haushalten, wie die Zahlung eines Geldbetrags, mit dieser Einnahmenverwendungsvorgabe kompatibel sind. Zum besseren Verständnis der Vorschrift in lit. ha lohnt sich ein Blick in die alte Fassung der Norm und die Entstehungsgeschichte ihrer Änderung. Die alte Fassung enthielt keine konkreten Beispiele, sondern sprach lediglich davon, dass die Mitgliedstaaten die Einnahmen aus dem Emissionshandel „zur finanziellen Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“ verwenden können<sup>120</sup>. Im Kommissionsentwurf zur Anpassung dieser Zweckvorgabe wurde die bestehende Regelung dann zunächst durch das Beispiel „auch zur Senkung verzerrend wirkender Steuern“ ergänzt<sup>121</sup>. Aus dem Kommissionsvorschlag könnte man somit ableiten, dass die EU-Kommission primär eine Entlastung durch Steuersenkungen ermöglichen wollte<sup>122</sup>. In der finalen Fassung wurde der Einnahmenverwendungszweck dann erneut modifiziert. Die Senkung verzerrend wirkender Steuern wird dort nur noch als eine von mehreren Maßnahmen beispielhaft genannt<sup>123</sup>. Diese Ergänzung weiterer Maßnahmen lässt darauf schließen, dass der ursprünglich von der EU-Kommission in den Blick genommene Anwendungsfall der Steuersenkungen als zu eng angesehen wurde.

Auch aus den finalen Erwägungsgründen, in denen die Intention des europäischen Gesetzgebers zu der entsprechenden Regelung zum Ausdruck kommt, geht hervor, dass nicht nur die Senkung verzerrend wirkender Steuern, sondern zumindest auch die gezielte Ermäßigung von Abgaben und Gebühren für aus erneuerbaren

<sup>117</sup> So Bundesminister für Arbeit und Soziales Hubertus Heil, der vorschlägt, das monatliche Bruttoeinkommen als Differenzierungskriterium zugrunde zu legen. Danach sollen nur Personen, die als Alleinstehende weniger als 4000 Euro brutto bzw. als Verheiratete weniger als 8000 Euro brutto im Monat verdienen, überhaupt ein Klimageld erhalten: <https://www.bmas.de/DE/Service/Presse/Interviews/2022/2022-05-28-berliner-morgenpost.html>.

<sup>118</sup> Diese Befreiung gilt seit dem 1. Januar 2023 aufgrund des Entfallens der Regelungen in den §§ 59 bis 69 im EEG 2023. Die bisher von den Privathaushalten getragenen EEG-Kosten werden seitdem aus dem Klima- und Transformationsfonds gezahlt, vgl. Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung, 6002 Allgemeine Bewilligungen, Anlage 3

Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (6092).

<sup>119</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 A. 2 lit. ha EHS-RL.

<sup>120</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. h Alt. 2 EHS-RL a.F.

<sup>121</sup> Vgl. Art. 1 Nr. 11 c) des Vorschlags der Europäischen Kommission zur Änderung der EHS-RL, COM(2021) 551 final vom 14. Juli 2021: „Absatz 3 Buchstabe h erhält folgende Fassung: „h) (...) oder zur finanziellen Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen, auch zur Senkung von verzerrend wirkenden Steuern;“.

<sup>122</sup> Ebd. und Erwägungsgrund 28 dieses Kommissionsvorschlags.

<sup>123</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. ha EHS-RL.

Energiequellen gewonnenen Strom ermöglicht werden sollte<sup>124</sup>. Der insofern maßgebliche Erwägungsgrund 40 nennt dabei allerdings allein die soeben genannten Maßnahmen als mögliche Formen der finanziellen Unterstützung von Haushalten, ohne klarzustellen, dass diese nur beispielhaft erwähnt werden. Im Gegensatz dazu ist der Rechtstext in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL offener ausgestaltet. Dort werden die genannten Maßnahmen explizit als mögliche, aber nicht abschließende Beispielmaßnahmen angeführt<sup>125</sup>. Rechtsverbindlich ist letztlich allein die Regelung im Rechtstext, nicht aber die Ausführungen in den Erwägungsgründen<sup>126</sup>.

Beim Klimageld geht es, unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung als pauschales oder sozial gestaffeltes Klimageld, stets um eine solche finanzielle Unterstützungsmaßnahme, die nicht auf die unmittelbare Befreiung von bestehenden öffentlichen Belastungen abzielt, sondern auf die Auszahlung eines Geldbetrags. Nach den Ausführungen im Koalitionsvertrag und aktuellen Aussagen der Bundesregierung soll das Klimageld als „sozialer Kompensationsmechanismus Bürgerinnen und Bürger für den künftigen CO<sub>2</sub>-Preisanstieg im Bereich Wärme und Verkehr [...] entlasten“<sup>127</sup>. Mithin dient es zwar auch der Entlastung von den Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Allerdings ist dieser Entlastungseffekt nur mittelbar, da es sich nicht um eine tatsächliche Befreiung von der Pflicht zum Erwerb von Emissionszertifikaten aus dem Emissionshandelssystem (bzw. im deutschen Kontext: von Emissionsberechtigungen aus dem Brennstoffemissionshandel) handelt, sondern vielmehr eine nachgelagerte Rückerstattung der CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen an die Bevölkerung.

Jedoch ist mit Blick auf den Wortlaut der Einnahmenverwendungsvorgabe „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ festzuhalten, dass dieser nicht zwingend eine solche Entlastung von bestehenden öffentlichen Abgaben fordert. Wie bereits erwähnt ist die Auflistung der genannten Maßnahmen nur beispielhaft. Dies gilt umso mehr, als dass es sich bei der Emissionshandelsrichtlinie um eine Richtlinie handelt, die den Mitgliedstaaten bei ihrer Umsetzung grundsätzlich einen Spielraum einräumt. Insofern ist diese Zweckbestimmung hier weit auszulegen, sodass der Spielraum der Mitgliedstaaten nicht durch ungeschriebene Voraussetzungen unzulässig eingengt wird.

Nach alldem ist festzuhalten, dass Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL dahingehend auszulegen ist, dass es den Mitgliedstaaten freisteht, auch andere Instrumente zur finanziellen Unterstützung von Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen zu entwickeln als die beispielhaft genannten.

### c) Zwischenergebnis

Die Finanzierung eines Klimageldes wäre demnach sowohl in der Ausgestaltung als Pro-Kopf-Pauschale, als auch in der als sozial gestaffeltes Klimageld grundsätzlich unter der Zweckvorgabe in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL möglich.

<sup>124</sup> Vgl. EWG 40 Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU L 130 v. 16.05.2023, S. 134, wobei unklar bleibt, was unter „verzerrend wirkenden Steuern“ zu verstehen ist.

<sup>125</sup> Das ergibt sich aus der Formulierung „unter anderem“.

<sup>126</sup> EuGH, Urt. v. 19. Juni 2014 – C-345/13 – Karen Millen Fashions, juris Rn. 31; Urt. v. 24. November 2005 – C-

136/04- Deutsches Mich-Kontor, juris Rn. 32; Urt. v. 19. November 1998 - C-162/97 – Nielson u. a., juris Rn. 54; Urt. v. 25. November 1998 – C-308/97 – Manfredi, juris Rn. 30.

<sup>127</sup> Vgl. hierzu Koalitionsvertrag vom 07.12.2021, S. 63, : <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/1f422c60505b6a88f8f3b3b5b8720bd4/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>; Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage Drs.-Nr. 20/1529 Fraktion der CDU/CSU zum Thema „Einführung eines Klimageldes“: [https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2022/05/20-1529.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=6](https://www.bmwk.de/Redaktion/DE/Parlamentarische-Anfragen/2022/05/20-1529.pdf?__blob=publicationFile&v=6).

### 3. Zusammenspiel der beiden Zweckvorgaben „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ und „Klimadividendensystem mit positiven Umweltauswirkungen“

Wie soeben dargelegt, kommt die Finanzierung eines nationalen Klimageldes aus den Einnahmen des Emissionshandels grundsätzlich sowohl unter dem Einnahmenverwendungszweck „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten anzugehen“<sup>128</sup> als auch unter der Zweckvorgabe „Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme“<sup>129</sup> in Betracht. Die Voraussetzungen der letztgenannten Zweckvorgabe dürften jedoch bei den aktuell in Deutschland diskutierten Klimageldkonzepten mangels nachweisbarer positiver Umweltauswirkungen nicht gegeben sein.

Es stellt sich daher die Frage, in welchem Verhältnis die beiden Vorschriften zueinander stehen. Insbesondere ist fraglich, ob hier die Zweckvorgabe „Klimadividendensystem mit positiven Umweltauswirkungen“ gegebenenfalls eine Sperrwirkung gegenüber der Zweckvorgabe „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ entfaltet oder ob die beiden Zweckvorgaben unabhängig nebeneinander stehen.

#### a) Sperrwirkung aufgrund des Vorrangs der spezielleren Norm

Grundsätzlich kann eine Maßnahme auf mehrere Zweckvorgaben einzahlen. So kann die Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandel zur Förderung des Ausbaus von Erzeugungskapazitäten für erneuerbare Energie sowohl unter die Zweckvorgabe „Reduzierung von Treibhausgasemissionen“<sup>130</sup>, als auch unter die Zweckvorgabe „Entwicklung erneuerbarer Energien“<sup>131</sup> gefasst werden, ohne dass es hier zu einer Anwendungskonkurrenz käme.

Es stellt sich aber die Frage, ob bei bestimmten Zweckbestimmungen des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL auch ein Konkurrenzverhältnis bestehen kann, wonach die Erfassung unter der einen Zweckvorgabe die Anwendbarkeit einer anderen sperrt.

Mit Blick auf die Finanzierung des Klimageldes aus den Einnahmen des Emissionshandels könnte dies hinsichtlich der oben diskutierten Zweckvorgaben „finanzielle Unterstützung von Haushalten“<sup>132</sup> und „Klimadividendensysteme mit positiven Umweltauswirkungen“<sup>133</sup> gelten. Konkret stellt sich hierbei die Frage, ob eine Erfassung des Klimageldes unter dem Ausgabenzweck „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ auch dann möglich ist, wenn das Klimageld als Klimadividendensystem anzusehen ist. Eine Sperrwirkung könnte sich hier aus dem *Lex-Specialis*-Grundsatz ergeben. Dieser Grundsatz besagt, dass ein spezielles Gesetz dem allgemeinen vorgeht und damit Anwendungsvorrang hat. Gibt es mehrere Gesetze, die auf einen bestimmten Sachverhalt anwendbar sind, ist nur das speziellere Gesetz anzuwenden. Eine Rechtsnorm ist im Verhältnis dann spezieller, wenn ihr Tatbestand über alle Merkmale der allgemeinen Norm verfügt und zusätzlich noch mindestens ein weiteres Merkmal enthält<sup>134</sup>. Dieser Grundsatz gilt nach allgemeiner Auffassung auch für europäische Rechtsnormen<sup>135</sup>.

Die Zweckvorgabe „Klimadividendensystem mit positiven Umweltauswirkungen“ wäre dann als *lex specialis* gegenüber der Zweckvorgabe „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ anzusehen, wenn sie alle Merkmale dieser Zweckvorgabe enthält und zusätzlich noch mindestens ein weiteres. Als Merkmale des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL lassen sich die finanzielle Unterstützung von Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen und eine soziale Komponente („um soziale Aspekte anzugehen“) ableiten. Die

<sup>128</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL.

<sup>129</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL.

<sup>130</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. a EHS-RL.

<sup>131</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. b EHS-RL.

<sup>132</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL.

<sup>133</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL.

<sup>134</sup> Larenz, Methodenlehre der Rechtswissenschaft, S. 266 ff.; Riesenhuber, Europäische Methodenlehre, § 10 Rn. 31.

<sup>135</sup> Ruffert, in: Calliess/Ruffert, 6. Aufl. 2022, AEUV Art. 288 Rn. 14; Geismann, in: Groeben, von der/Schwarze/Geismann, 7. Aufl. 2015, AEUV Art. 288 Rn. 30; W. Schroeder, in: Streinz/W. Schroeder, 3. Aufl. 2018, AEUV Art. 288 Rn. 24; Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 78. EL Januar 2023, AEUV Art. 288 Rn. 228; EuGH, Urt. v. 3. Juli 2012 – C-128/11 – UsedSoft, juris Rn. 51 und 56.

Einnahmenverwendungszweckvorgabe „Klimadividendensysteme“ enthält ebenfalls das Merkmal der finanziellen Unterstützung, allerdings in der speziellen Form eines Klimadividendensystems. Auch eine soziale Komponente dürfte bei der Unterstützung durch Klimadividendensysteme regelmäßig gegeben sein. Das „weitere Merkmal“ wäre hier aber die konkrete Form des Finanzierungsinstruments.

Das Verhältnis der beiden Einnahmenverwendungszwecke könnte demnach so zu verstehen sein, dass der Gesetzgeber für den Fall der finanziellen Unterstützung in Form von Klimadividendensystemen eine explizite Regelung schaffen wollte. Klimadividendensysteme sollten, wenn man dieser Auffassung folgt, nur dann aus den Einnahmen des Emissionshandels finanziert werden dürfen, wenn sie auch positive Umweltauswirkungen und damit einen Steuerungseffekt beim Umweltschutz mit sich bringen. Es erscheint jedenfalls bedenklich, wenn die Mitgliedstaaten dieses zusätzliche Erfordernis der positiven Umweltauswirkungen von Klimadividendensystemen einfach umgehen könnten, indem sie ihr jeweiliges System schlicht mit seinen positiven sozialen Auswirkungen und somit unter der Zweckvorgabe „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ rechtfertigen könnten.

### b) Anwendbarkeit je nach Schwerpunkt der Maßnahme

Demgegenüber könnte man das Verhältnis der beiden Einnahmenverwendungszwecke aber auch so verstehen, dass Maßnahmen, die primär der sozialen Abfederung der Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung dienen, unter dem Verwendungszweck „finanzielle Unterstützung von Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen“ (lit. ha) zu subsumieren sind. Dagegen sollen Maßnahmen, die primär auf eine umweltschützende Wirkung abzielen unter die

Zweckvorgabe „Klimadividendensystem mit positiven Umweltauswirkungen“ (lit. hb) gefasst werden.

Für dieses Verständnis spricht, dass es für die Finanzierung von Klimadividendensystemen – wie das in Deutschland diskutierte Klimageld oder der in Österreich bereits etablierte Klimabonus – keiner Änderung der Zweckvorgabe „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ in seiner alten Fassung<sup>136</sup> bedurft hätte. Vielmehr lassen sich Klimageld bzw. Klimabonus unproblematisch unter die dortige „alte“ Regelung („Maßnahmen (...) zur finanziellen Unterstützung, um soziale Aspekte bei Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“) fassen. Was nach dem alten Zweckvorgabenkatalog aber nicht zulässig gewesen wäre, wären Klimadividendensysteme, die nicht auf eine soziale Abfederung, sondern auf die Herbeiführung positiver Umweltauswirkungen ausgerichtet sind<sup>137</sup>. In diese Richtung lässt sich auch der Erwägungsgrund 40 der Richtlinie zur Änderung der Emissionshandelsrichtlinie<sup>138</sup> lesen, wo es heißt, dass die Einnahmenverwendungszwecke in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL um „weitere Zwecke mit positiven Auswirkungen auf die Umwelt“ *erweitert* wurden.

Insofern kann man die neu eingeführte Zweckvorgabe „Klimadividendensysteme mit positiven Umweltauswirkungen“ auch so verstehen, dass damit die Finanzierung einer weiteren Maßnahme, die nicht primär auf die soziale Kompensation ausgerichtet ist, sondern auf die Unterstützung von Haushalten, die einen Beitrag zum Umweltschutz leisten, ermöglicht werden sollte.

Folgt man diesem Verständnis, dann bleibt jedoch unklar, warum der EU-Gesetzgeber explizit von Klimadividendensystemen und nicht von Maßnahmen und Investitionen wie bei Buchstabe ha spricht. Der Umstand, dass der Gesetzgeber hier einen neuen Begriff einführt, mit dem ausdrücklich das Instrument der Klimadividendensysteme

<sup>136</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. h Hs. 2 EHS-RL a. F.

<sup>137</sup> Zumindest wenn man berücksichtigt, dass nach der ETS-Reform nunmehr 100 Prozent der Einnahmen für die normierten Zweckvorgaben ausgegeben werden müssen. Zudem gab es nach der alten Fassung des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. f EHS-RL a.F. bereits die Möglichkeit, private Haushalte bei der Umstellung auf emissionsarme und öffentliche Verkehrsmittel zu unterstützen. Insofern gab es hier schon eine Möglichkeit der Unterstützung umweltfreundlichen Verhaltens.

<sup>138</sup> Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU Nr. L 130 v. 16.05.2023, S. 134.



geregelt wird, lässt eher den Rückschluss auf ein Spezialitätsverhältnis und damit auf eine Sperrwirkung zu. Andererseits lässt sich dann wiederum nicht ganz nachvollziehen, welche Intention der EU-Gesetzgeber damit verfolgt hat, nachweisbare positive Umweltauswirkungen derartiger Klimadividendensysteme zu fordern. Sowohl der bereits existierende Klimabonus in Österreich als auch das aktuell in Deutschland diskutierte Klimageld zielen nämlich gerade nicht auf positive Umweltauswirkungen, sondern auf eine soziale Kompensation ab. Die Finanzierung dieser Klimadividendensysteme aus den Einnahmen des Emissionshandels wäre nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis durch die neue Zweckvorgabe „Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme“ unzulässig geworden, sofern man diese Klimabonus- bzw. Klimageldsysteme nicht um einen umweltschützenden Aspekt ergänzt. Ob dies tatsächlich die – leider nicht schriftlich festgehaltene – Intention des EU-Gesetzgebers war, ist fraglich.

Zudem ist zu berücksichtigen, dass es sich bei den Vorgaben zur Einnahmenverwendung um Bestimmungen aus einer europäischen Richtlinie handelt, bei deren Umsetzung die Mitgliedstaaten grundsätzlich einen gewissen Spielraum haben. Allerdings adressieren die hier in Frage stehenden Vorgaben zur Einnahmenverwendung unmittelbar die Mitgliedstaaten und bedürfen hinsichtlich ihres Regelungsgehalts keiner weiteren Umsetzung in nationales Recht.

Um Rechtsunsicherheit zu vermeiden und insbesondere bis zur Einführung des Emissionshandelssystems 2 Klarheit über das Verhältnis der beiden Einnahmenverwendungsvorgaben zu schaffen, sollte die EU-Kommission, die letztlich die ordnungsgemäße Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandel überwacht<sup>139</sup>, ihr Verständnis klarstellen.

### III. Finanzierung eines nationalen Klimageldes aus Klima-Sozialfonds-Mitteln

Da ein Teil der Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandel in die Finanzierung des neu errichteten Klima-Sozialfonds geht<sup>140</sup>, stellt sich die Frage, ob man diese Gelder auch zur Finanzierung eines nationalen Klimageldes heranziehen könnte.

Die Vorgaben zur Verwendung der Mittel aus dem Klima-Sozialfonds sind in Art. 8 KSF-VO geregelt. Die in Art. 8 Abs. 1 KSF-VO aufgelisteten Maßnahmen mit anhaltender Wirkung regeln keinen Anwendungsfall, unter den sich ein Klimageld subsumieren ließe. Demgegenüber können nach Art. 8 Abs. 2 KSF-VO grundsätzlich auch direkte Einkommensbeihilfen aus den Mitteln des Klima-Sozialfonds gezahlt werden. Das Klimageld stellt in beiden diskutierten Ausgestaltungsvarianten, der Pro-Kopf-Pauschale sowie dem sozialen Klimageld, eine solche direkte Einkommensbeihilfe dar. Die Gewährung einer solchen Einkommensbeihilfe unter dem Klima-Sozialfonds unterliegt jedoch zahlreichen einschränkenden Voraussetzungen, die in Art. 8 Abs. 2 KSF-VO genau dargelegt sind.

So müssen die Einkommensbeihilfen auf die Minderung der Auswirkungen der durch das Emissionshandelssystem 2 gestiegenen Kraft- und Heizstoffpreise abzielen<sup>141</sup>. Zudem können die Zahlungen nur vorübergehend und nur an von Energiearmut betroffene Haushalten und benachteiligte Verkehrsnutzerinnen und -nutzer gezahlt werden<sup>142</sup>. Für diese Personengruppen müssen zudem auch strukturelle und langfristige Maßnahmen im Sinne des Art. 8 Abs. 1 KSF-VO in den Klima-Sozialplänen vorgesehen sein<sup>143</sup>. Schließlich dürfen die Kosten dieser direkten Einkommensbeihilfen nach Art. 8 Abs. 2 S. 5 KSF-VO nicht mehr als 37,5 Prozent der geschätzten Gesamtkosten des Klima-Sozialplans ausmachen.

Die Ausgestaltungsvariante des Klimageldes, wonach dieses pauschal an alle Bürger\*innen gezahlt und zeitlich nicht

<sup>139</sup> Vgl. Art. 10 Abs. 3 UAbs. 5 EHS-RL.

<sup>140</sup> Siehe hierzu unter A. A. I. und A. II.

<sup>141</sup> Art. 8 Abs. 2 S. 1 und 4 KSF-VO.

<sup>142</sup> Art. 8 Abs. 2 S. 1 und 2 KSF-VO.

<sup>143</sup> Art. 8 Abs. 2 S. 3 KSF-VO.

befristet sein soll, wäre hiernach nicht aus den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds -finanzierbar. Gleiches gilt auch für ein sozial gestaffeltes, am Einkommen orientiertes Klimageld, da hiervon immer noch mehr als nur benachteiligte Haushalte und benachteiligte Verkehrsnutzerinnen und -nutzer im Sinne des Art. 8 i.V.m. Art. 2 Nr. 10, Nr. 12 KSF-VO profitieren würden.

Das ist mit Blick auf die Intention, die der Möglichkeit zur Zahlung direkter Einkommensbeihilfen aus den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds zugrunde liegt, auch nachvollziehbar. Die direkten Einkommensbeihilfen sollen nämlich in erster Linie dafür genutzt werden, eine kurzfristige Erleichterung für die Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, zu ermöglichen, bis die primär zu fördernden strukturelle Maßnahmen ihre Wirkung entfalten können<sup>144</sup>. Insbesondere macht der EU-Gesetzgeber in seinem Erwägungsgrund 21 zur Klima-Sozialfonds-Verordnung deutlich, dass direkte Einkommensbeihilfen als befristete Maßnahme verstanden werden sollten, „da sie nicht die grundlegenden Ursachen für Energiearmut und Mobilitätsarmut behebt“. Direkte Einkommensbeihilfen sollten daher „nicht dazu verwendet werden, die Situation bei Strom- oder Heizkosten anzugehen“, die mit der Einführung des Emissionshandelssystems 2 verbunden sind<sup>145</sup>. Die Idee war es mithin nicht, die Finanzierung eines dauerhaften sozialen Kompensationsmechanismus wie dem Klimageld zu ermöglichen, sondern lediglich den Übergangszeitraum bis strukturelle Maßnahmen, die auf die Abmilderung der Energiearmut angelegt sind, ihre Wirkung entfalten.

Die Finanzierung eines zeitlich befristeten und über den Lauf der Zeit in der Höhe abnehmenden Klimageldes aus den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds wäre demnach zwar grundsätzlich denkbar. Allerdings entspricht dies weder der Intention des EU-Gesetzgebers noch den aktuell diskutierten Konzepten für ein Klimageld in Deutschland.

#### IV. Exkurs: Finanzierung eines Klimageldes aus dem nationalen Emissionshandelssystem

Anders als die Emissionshandelsrichtlinie sieht das für den nationalen Emissionshandel maßgebliche Brennstoffemissionshandelsgesetz keine Zweckbindungsvorgaben hinsichtlich der Verwendung der Einnahmen vor. Die Einnahmen aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem gemäß dem Brennstoffemissionshandelsgesetz fließen gemäß § 4 Abs. 1 Nr. 2 KTFG ebenso wie die Einnahmen aus dem Emissionshandel in den Klima- und Transformationsfonds<sup>146</sup>. Während sich im Brennstoffemissionshandelsgesetz zur Frage der Einnahmenverwendung keine explizite Regelung findet, bestimmt § 2 Abs. 1 KTFG, dass der Klima- und Transformationsfonds zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaschutzziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) dienen, ermöglichen soll. Förderfähig seien insbesondere Maßnahmen, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben. Somit kann die Bundesregierung innerhalb dieser recht weit gesteckten Grenze über die Einnahmen aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem frei verfügen. Ein nationales Klimageld – sowohl in Form einer Pro-Kopf-Pauschale als auch in Form eines sozial gestaffelten Klimageldes – dürfte als Maßnahme, die geeignet ist, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben, weil sie eng mit dem Instrument der CO<sub>2</sub>-Bepreisung verknüpft ist und die sozialen Aspekte der Transformation adressiert, unter den Zweck des Klima- und Transformationsfonds fallen<sup>147</sup>. Somit wäre die Finanzierung eines solchen Klimageldes aus den Einnahmen des nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystems grundsätzlich zulässig.

Allerdings ist derzeit noch unklar, was mit dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem passiert, wenn das europäische

<sup>144</sup> Vgl. Erwägungsgrund 13, 17 und 21 zur Klima-Sozialfonds-Verordnung.

<sup>145</sup> Vgl. Erwägungsgrund 21 zur Klima-Sozialfonds-Verordnung.

<sup>146</sup> Mit Ausnahme der Gelder, die zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden (§ 4 Abs. 1 Nr. 2 KTFG).

<sup>147</sup> Vgl. § 2 Abs. 1 S. 1 und 2 KTFG.

Emissionshandelssystem 2, das ebenso wie das nationale CO<sub>2</sub>-Preissystem einen CO<sub>2</sub>-Preis auf fossile Brennstoffe im Straßenverkehrs- und Gebäudesektor einführt, ab 2027 EU-weit startet<sup>148</sup>. Denkbar ist zum einen, dass das nationale CO<sub>2</sub>-Preissystem parallel zum Emissionshandelssystem 2 bestehen bleibt und damit weiterhin Einnahmen aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystem generiert werden. Diese Einnahmen müssten mit Blick auf die strengen Vorgaben zur Einnahmenverwendung in der Emissionshandelsrichtlinie getrennt voneinander verwaltet werden. Es ist aber auch vorstellbar, dass das Emissionshandelssystem 2 das nationale CO<sub>2</sub>-Preissystem vollständig ersetzen wird. Dann müsste sich die Verwendung aller Einnahmen aus diesem Emissionshandelssystem nach den Vorgaben in Art. 30d Abs 6 EHS-RL messen lassen. Es bleibt abzuwarten, für welche Variante sich die Bundesregierung entscheiden wird<sup>149</sup>.

### V. Ergebnis

Die Finanzierung eines nationalen Klimageldes aus den Einnahmen des Emissionshandels richtet sich nach Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 EHS-RL. In Betracht kommen hierfür sowohl die Zweckvorgabe „Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen“ (lit. hb) als auch die Zweckvorgabe „Finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen anzugehen“ (lit. ha).

Das Vorhandensein einer expliziten Regelung zur Finanzierung von „Klimadividendensystemen“ wirft die Frage einer Sperrwirkung hinsichtlich der Anwendbarkeit des Einnahmenverwendungszwecks „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ auf. Es sprechen gewichtige Gründe dafür, dass der EU-Gesetzgeber für den Fall der Finanzierung von Systemen zur Rückverteilung der Einnahmen aus dem Emissionshandel

an die Bevölkerung mit der Zweckvorgabe „Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme“ eine spezielle Vorschrift geschaffen hat, deren Voraussetzungen nicht durch einen Rückgriff auf den Verwendungszweck „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ umgangen werden darf.

Man könnte die beiden Vorschriften jedoch auch so lesen, dass Maßnahmen, die primär auf die soziale Kompensation der Folgen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung abzielen, unter der Zweckvorgabe „finanzielle Unterstützung von Haushalten“ finanziert werden können. Demgegenüber sollen Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung von Haushalten, die einen Beitrag zum Umweltschutz leisten, unter der Zweckvorgabe „Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme“ aus den Einnahmen des Emissionshandels finanzierbar sein. Hier stellt sich jedoch die Frage, warum der EU-Gesetzgeber explizit das Instrument „Klimadividendensystem“ für diese Art der finanziellen Unterstützung benennt und nicht ebenso wie in Buchstabe ha schlicht von finanzieller Unterstützung von Haushalten spricht. Auch wenn die besseren Argumente eher für die Annahme eines Spezialitätsverhältnisses sprechen und damit für die Einschränkung, dass nur Klimadividendensysteme mit nachweisbaren positiven Umweltwirkungen aus den Einnahmen des Emissionshandels finanziert werden könnten, wäre dieses Ergebnis nur schwer mit der ebenfalls von der Emissionshandelsrichtlinie bezweckten sozialen Dimension in Einklang zu bringen. Es erscheint jedenfalls nicht einleuchtend, weshalb ein auf die soziale Abfederung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausgerichtetes Klimageld nicht aus den Einnahmen des Emissionshandels finanzierbar sein soll, obwohl der Sinn des Verwendungszwecks „Finanzielle Unterstützung von Haushalten“ (lit. ha) genau in diese Richtung weist.

Möglich wäre schließlich die Finanzierung einer Art Klimageld aus den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds. Allerdings sind dabei die sehr restriktiven

<sup>148</sup> Im Gesetzentwurf der Bundesregierung „Entwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Klimaschutzgesetzes“ heißt es in Art. 1 Nr. 5 lit. g), dass § 4 Abs. 6 Klimaschutzgesetz wie folgt neu gefasst werden soll: „Die Bundesregierung hat bis Ende des Jahres 2024 einen Bericht mit einem Vorschlag für den Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel vorzulegen.“, BT-Drs. 20/8290, S. 9.

<sup>149</sup> Nach § 4 Abs. 6 Klimaschutzgesetz-Entwurf vom 11.09.2023 (BT-Drs. 20/82/90) legt die Bundesregierung bis Ende des Jahres 2024 einen Bericht mit einem Vorschlag für den Übergang vom nationalen zum europäischen Brennstoffemissionshandel vor.



Voraussetzungen für direkte Einkommensbeihilfen gemäß Art. 8 Abs. 2 KSF-VO zu beachten, insbesondere hinsichtlich des Kreises der Empfänger\*innen sowie der notwendigen zeitlichen Befristung und der abnehmenden Auszahlungshöhe.

## D. Bewertung und Ausblick

### I. Vorgaben zur Einnahmenverwendung im Emissionshandel

#### 1. Allgemeine Bewertung der neuen Vorgaben zur Einnahmenverwendung

Mit der Reform der Emissionshandelsrichtlinie im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets haben sich die Anforderungen an die Verwendung der Versteigerungserlöse aus dem Emissionshandelssystem durch die EU-Mitgliedstaaten bedeutend verschärft. Anders als bisher besteht nunmehr eine echte Rechtspflicht zur Verwendung aller Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1, und künftig auch aus dem Emissionshandelssystem 2, für die in Art. 10 Abs. 3 und Art. 30d Abs. 6 der Emissionshandelsrichtlinie genannten Zwecke. Die Zweckvorgaben beziehen sich zum Großteil auf Bereiche, die durch den Emissionshandel betroffen sind. Sie lassen sich grob in drei Bereiche einteilen:

- ▶ Klimaschutzmaßnahmen inkl. Anpassung an den Klimawandel,
- ▶ Förderung der Entwicklung erneuerbarer Energien und von Stromnetzen sowie von Energieeffizienz und
- ▶ soziale Maßnahmen.

Der Zweckbestimmungskatalog für die Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL wurde im Rahmen der Reform erweitert und ergänzt. Positiv hervorzuheben ist dabei die Erweiterung des Anwendungsbereichs des Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. h) EHS-RL auf Gebäuderenovierungen, insbesondere vor dem Hintergrund der ebenfalls im Rahmen des *Fit for 55*-Pakets erfolgten Verschärfung der Gebäudeeffizienz-

Richtlinie<sup>150</sup>. Auch ist zu begrüßen, dass die finanzielle Unterstützung von Haushalten mit niedrigen und mittleren Einkommen in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL eine prominentere Stellung erhalten hat<sup>151</sup>. Zugleich ist mit Blick auf diese Vorschrift kritisch anzumerken, dass der europäische Gesetzgeber durch die explizite Nennung beispielhafter Maßnahmen für ebendiese finanzielle Unterstützung von Haushalten (Senkung von Steuern, Abgaben und Gebühren) Unsicherheit darüber geschaffen hat, ob auch anders gelagerte finanzielle Unterstützungsmaßnahmen unter die Zweckvorgabe gefasst werden können. Da der Wortlaut der Richtlinienbestimmung hier von „unter anderem“-zulässigen Maßnahmen spricht, ist jedoch davon auszugehen, dass auch andere als die explizit aufgeführten Unterstützungsinstrumente aus den Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem finanzierbar sind.

Der für die Einnahmenverwendung im Emissionshandelssystem 2 maßgebliche Art. 30d Abs. 6 EHS-RL verweist zum einen auf die Gesamtheit der Zweckvorgaben, die für das Emissionshandelssystem 1 gelten. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass die Mitgliedstaaten bei der Verwendung der Emissionshandelssystem 2-Einnahmen für Zwecke nach Art. 10 Abs. 3 EHS-RL soziale Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung des Emissionshandelssystems 2 berücksichtigen müssen. Unklar bleibt jedoch, was genau damit gemeint ist, wenn es in Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 S. 2 EHS-RL heißt, dass im Zusammenhang mit der Einnahmenverwendung aus dem Emissionshandelssystem 2 Tätigkeiten zur Bewältigung sozialer Aspekte dieses Emissionshandelssystems Vorrang einzuräumen ist. Naheliegend ist jedenfalls eine Auslegung, nach der die Mitgliedstaaten dazu angehalten sind, bei der Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 auch solche Maßnahmen und Investitionen

<sup>150</sup> Vgl. zum Vorschlag der Kommission: COM(2021) 802 final vom 15. Dezember 2021, Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie über die Gesamtenergieeffizienz von Gebäuden (Neufassung); vgl. zur mittlerweile erfolgten politischen Einigung im informellen Trilog:

Kommission, Pressemitteilung vom 7.12.2023: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip\\_23\\_6423](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/ip_23_6423).

<sup>151</sup> Bisher war dieser Einnahmenverwendungszweck im zweiten Halbsatz des Buchstaben h) geregelt.

in den Blick zu nehmen, die geeignet sind, soziale Aspekte der Ausweitung des Emissionshandelssystems auf die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr zu adressieren.

Darüber hinaus definiert Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 EHS-RL neue, spezifisch auf das Emissionshandelssystem 2 zugeschnittene Zweckvorgaben, die insbesondere der Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung im Gebäudesektor sowie der Unterstützung einer umfassenden Dekarbonisierung des Verkehrssektors dienen.

Mit Blick auf die sozialen Auswirkungen der Einführung des Emissionshandelssystems 2 für die Sektoren Gebäude und Straßenverkehr ist die Ausrichtung der Einnahmeverwendungszwecke grundsätzlich zu begrüßen. Es erscheint folgerichtig die Einnahmen hieraus primär in den Bereichen einzusetzen, die zur Dekarbonisierung ebendieser Sektoren und zur sozialen Abfederung beitragen.

Kritisch ist hier jedoch anzumerken, dass aufgrund der unklaren Formulierung in Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 S. 2 Hs. 1 EHS-RL, der auf die Möglichkeit der Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 wie im Rahmen des Emissionshandelssystems 1 verweist, nicht sichergestellt ist, dass die Gelder tatsächlich größtenteils für Maßnahmen und Investitionen in den vom Emissionshandelssystem 2 betroffenen Sektoren eingesetzt werden. Allein die Vorgabe, dass bei der Verwendung der Gelder nach den Vorgaben des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL solchen Maßnahmen, die zur Bewältigung sozialer Aspekte im Zusammenhang mit der Einführung des Emissionshandelssystems 2 dienen sollen, Vorrang einzuräumen ist, kann nicht ausreichen, um tatsächlich eine zielgerichtete Einnahmeverwendung in diesem Sinne sicherzustellen. Auch steht es den Mitgliedstaaten frei, ob sie die Gelder vollständig für die für das Emissionshandelssystem 1 vorgesehenen, oder aber für einen oder mehrere der spezifischen Emissionshandelssystem 2-Zwecke verwenden. Es kann mithin auch zu der Situation kommen, dass alle Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 in Bereiche fließen, die in keinem Zusammenhang mit den Auswirkungen des

Emissionshandelssystems 2 stehen. Hier hätte der europäische Gesetzgeber eine Regelung treffen können, dass zumindest ein Teil der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 2 zur Dekarbonisierung des Straßenverkehrs- und Gebäudesektors oder zur sozialen Abfederung der Folgen dieses Emissionshandels verwendet werden muss.

Verpasst wurde außerdem die Chance, im Rahmen der Emissionshandelsreform neben der Verschärfung der Anforderungen an die Einnahmeverwendung auch die Bestimmungen zur Sicherstellung der zweckentsprechenden Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandel zu überarbeiten. Die Gewährleistung der ordnungsgemäßen Einnahmeverwendung erfolgt durch die EU-Kommission im Rahmen des Monitorings der von den Mitgliedstaaten eingereichten Berichte<sup>152</sup>. Diese Regelung ist in zweierlei Hinsicht zu kritisieren: Zum einen erfolgt die Überprüfung erst im Nachgang zur Einnahmeverwendung durch die Mitgliedstaaten. Es besteht hingegen keine Möglichkeit für die EU-Kommission, frühzeitig auf eine unzulässige Mittelverwendung durch die Mitgliedstaaten zu reagieren. Zum anderen finden sich keine Vorgaben dazu, wie genau die Bewertung der Berichte gemäß Art. 10 Abs. 3 UAbs. 5 EHS-RL aussieht. Es ist somit unklar, wie der Monitoringprozess durch die EU-Kommission abläuft und ob es abseits der Eröffnung eines Vertragsverletzungsverfahrens nach Art. 258 AEUV Möglichkeiten der Intervention durch die EU-Kommission geben kann. Die angekündigten Reform der Governance-Verordnung sollte hier zum Anlass genommen werden, eine entsprechende Klarstellung in der Emissionshandelsrichtlinie vorzunehmen.

## 2. Zulässigkeit der Finanzierung eines Klimageldes aus den Einnahmen aus dem Emissionshandel unklar

Für die Finanzierung eines nationalen Klimageldes aus den Einnahmen des Emissionshandels kommt es maßgeblich auf die Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus dem Emissionshandelssystem 1 (Art. 10 Abs. 3 EHS-RL) an, auf die der für das

<sup>152</sup> Art. 10 Abs. 3 UAbs. 4 und 5 EHS-RL i.V.m. Art. 19 Abs. 2 Gov-VO.

Emissionshandelssystem 2 maßgebliche Art. 30d Abs. 6 EHS-RL vollumfänglich verweist.

Die überarbeitete Emissionshandelsrichtlinie enthält dort nunmehr in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb eine gänzlich neue Einnahmenverwendungsvorgabe, die die „Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen“ regelt. Trotz fehlender Anhaltspunkte in der Änderungsrichtlinie<sup>153</sup> selbst und in den begleitenden Gesetzgebungsmaterialien, was der europäische Gesetzgeber unter dem Begriff des Klimadividendensystems versteht, ist in Anlehnung an zahlreiche Publikationen im europäischen und internationalen Raum davon auszugehen, dass hiermit ein Ausgleichsmechanismus zur Rückerstattung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung an die Bevölkerung gemeint ist. Diese neue Einnahmenverwendungsvorgabe setzt jedoch voraus, dass ein solches Klimadividendensystem nachweisbare positive Umweltauswirkungen mit sich bringt. Das dürfte bei einem Klimageldkonzept, das keine Vorgaben an die Verwendung dieser Klimageldzahlung durch die Bürgerinnen und Bürger macht und auch nicht an ein bestimmtes Verhalten der Zahlungsempfängerinnen und -empfänger anknüpft, in der Regel nicht gegeben sein. Ob allein eine mögliche Akzeptanzsteigerung für Klimaschutzmaßnahmen, die mit einem Klimageld einhergehen könnte, mithin eine etwaige mittelbare positive Auswirkung auf die Umwelt, ausreicht, ist nach der Emissionshandelsrichtlinie unklar.

Ein Klimageld, das in erster Linie auf die soziale Abfederung der Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung abzielt, könnte zwar grundsätzlich auch unter die Zweckvorgabe „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“ (Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. ha EHS-RL) gefasst werden. Allerdings stellt sich dann die Frage, ob diese Zweckvorgabe überhaupt für Klimadividendensysteme anwendbar ist. Ein Rückgriff auf den Verwendungszweck „Finanzielle Unterstützung von

Haushalten“ scheint vor dem Hintergrund einer expliziten Regelung des Instruments „Klimadividendensystem“ in Art 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 2 lit. hb EHS-RL zumindest nicht ganz unproblematisch. Die Mitgliedstaaten könnten nämlich die Anforderung der positiven Umweltauswirkungen eines solchen Klimadividendensystems schlicht umgehen. Andererseits zielen der bereits existierende Klimabonus in Österreich und die aktuell in Deutschland diskutierten Varianten für ein Klimageld, die dem europäischen Gesetzgeber bei der Einführung der neuen Zweckvorgabe „Klimadividendensysteme“ vor Augen gestanden haben dürften, gerade nicht auf positive Umweltauswirkungen, sondern vielmehr auf eine soziale Kompensation ab. Diese beiden Klimadividendensysteme (Klimabonus und Klimageld) wären nach diesem strengen Verständnis eines Spezialitätsverhältnisses der beiden Einnahmenverwendungsvorgaben dann nicht aus den Einnahmen des Emissionshandels finanzierbar, es sei denn sie würden um einen umweltschützenden Aspekt erweitert. Daher ist auch ein Verständnis der beiden Einnahmenverwendungszwecke denkbar, wonach die Mitgliedstaaten solche Systeme zur Rückverteilung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung an die Bevölkerung, die primär auf eine soziale Abfederung abzielen, unter die Zweckvorgabe „Finanzielle Unterstützung von Haushalten“ (lit. ha) fassen können. Hingegen können solche Systeme, die primär auf die Herbeiführung positiver Umweltauswirkungen ausgerichtet sind, nun unter die Zweckvorgabe „Klimadividendensysteme“ (lit. hb) subsumiert werden.

Für beide Auslegungsvarianten lassen sich wie oben dargestellt valide Argumente und Gegenargumente ins Feld führen. Um Rechtsklarheit zu schaffen, sollte die EU-Kommission hier ihr Verständnis, das sie der Prüfung der ordnungsgemäßen Mittelverwendung nach Art. 10 Abs. 3 UAbs. 4 und 5 EHS-RL zugrunde legt, darlegen. Im Zweifelsfall entscheidet schlussendlich aber der EuGH über die verbindliche Auslegung der Bestimmungen in der Emissionshandelsrichtlinie.

<sup>153</sup> Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionen in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und

Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, ABl. EU Nr. L 130 v. 16.05.2023, S. 134.

## II. Vorgaben zur Einnahmenverwendung in der Klima-Sozialfonds-Verordnung

### 1. Allgemeine Bewertung der Vorgaben aus der Klima-Sozialfonds-Verordnung

Die neue Klima-Sozialfonds-Verordnung stellt in Art. 8 KSF-VO sehr detaillierte Anforderungen an die Verwendung der Mittelzuweisungen durch die Mitgliedstaaten. Da der Klima-Sozialfonds insbesondere zur Abfederung sozialer Auswirkungen des Emissionshandelssystems 2 auf die Bürgerinnen und Bürger dient, sollen die Mittel auch primär dazu genutzt werden, besonders benachteiligte Personengruppen durch gezielte, auf strukturelle Veränderungen abzielende Maßnahmen und Investitionen zu unterstützen und, im Idealfall, aus der Energiearmut herauszuheben.

Die Ausrichtung der Einnahmenverwendungsvorgaben zur Unterstützung ebendieser benachteiligte Personengruppen erscheint vor dem Hintergrund, dass der Klima-Sozialfonds als Begleitinstrument zum Emissionshandelssystem 2 die sozialen Auswirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in den Bereichen Gebäude und Straßenverkehr abfedern soll, richtig. Angesichts des begrenzten Volumens des Fonds ist es auch zu begrüßen, den Adressatenkreis der Unterstützungsberechtigten Personen klein zu halten und hier v. a. auf spezifische soziale Maßnahmen zu setzen.

Zur Gewährleistung der korrekten Verwendung der Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds regelt die Klima-Sozialfonds-Verordnung ein aufwändiges Verfahren mit verschiedenen Kontroll- und Überprüfungsmechanismen. Dieses müssen die Mitgliedstaaten durchlaufen, um an die Gelder zu kommen. Insbesondere müssen die Mitgliedstaaten einen konkreten Maßnahmen- und Investitionsplan, den sogenannten Klima-Sozialplan aufstellen, in dem sie genau darlegen, für welche der in Art. 8 KSF-VO genannten Zwecke die Mittelzuweisungen verwendet werden sollen.

Die Zahlung der Mittelzuweisungen an den Mitgliedstaat erfolgt zudem erst auf Antrag und nach dem Erreichen der zwischen der EU-Kommission und dem jeweiligen Mitgliedstaat vereinbarten Etappenziele und Zielvorgaben<sup>154</sup>. Zudem besteht eine umfassende Berichtspflicht hinsichtlich der Fortschritte bei der Durchführung des Klima-Sozialplans<sup>155</sup>. Durch diesen engen Abstimmungs- und Überprüfungsmechanismus bereits vor Auszahlung der Klima-Sozialfondsmittel, aber auch im Anschluss daran, kann die Verwendung der Gelder für die in der Klima-Sozialfonds-Verordnung festgelegten Zwecke sichergestellt werden. Allerdings produziert dieser Compliance-Mechanismus einen nicht unerheblichen Verwaltungsaufwand für die Mitgliedstaaten, um überhaupt an die Gelder aus dem Klima-Sozialfonds zu gelangen.

Bei der Ausgestaltung der Prüfmechanismen lehnt sich die EU-Kommission an die Strukturen der Governance-Verordnung an. Es bleibt jedoch unklar, warum sie diese Berichtspflichten nicht in ebendiesem zentralen Rechtsakt für die Governance der Klima- und Energiepolitik der EU regelt. Eine entsprechende Änderung der Governance-Verordnung zur Integration der Berichtspflichten aus der Klima-Sozialfonds-Verordnung ist insofern empfehlenswert<sup>156</sup>.

### 2. Eingeschränkte Möglichkeit zur Finanzierung eines nationalen Klimageldes

Die Mittelzuweisungen aus dem Klima-Sozialfonds können gem. Art. 8 Abs. 2 KSF-VO zur Finanzierung eines Klimageldes verwendet werden, allerdings nicht für solche Konzepte, wie sie aktuell in Deutschland diskutiert werden.

Insbesondere können die Mittel aus dem Klima-Sozialfonds gemäß Art. 8 Abs. 2 KSF-VO nur zur Unterstützung von benachteiligten Haushalten und benachteiligten Verkehrsnutzerinnen und -nutzern, sowie nur zeitlich-befristet und über die Zeit in ihrem Auszahlungsbetrag abnehmend als direkte Einkommensbeihilfe gezahlt werden. Ein

<sup>154</sup> Vgl. Art. 20 Abs. 1 KSF-VO.

<sup>155</sup> Vgl. Art. 24 KSF-VO.

<sup>156</sup> Siehe hierzu auch *Harder/Scheuing*, Finanzflüsse der CO<sub>2</sub>-Bepreisung – Die geplante Verwendung der

Einnahmen aus EU-Emissionshandel 1 und 2 durch die Mitgliedstaaten und im Rahmen des EU-Klima-Sozialfonds, Würzburger Berichte zum Umweltenergierecht Nr. 55.



Klimageld, das in seiner Höhe an die steigenden CO<sub>2</sub>-Kosten angepasst und grundsätzlich so lange bestehen soll, wie die Bürger\*innen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausgesetzt sind, wäre damit nicht kompatibel. Zu beachten ist zudem die Deckelung der Gesamtkosten, die für ein solches Klimageld aus dem Klima-Sozialfonds bereitgestellt werden dürften und die nicht mehr als 37,5 Prozent der Gesamtkosten des deutschen Klima-Sozialplans betragen dürften.

Diese Einschränkungen sind mit Blick auf die Intention des EU-Gesetzgebers hinter der Ermöglichung direkter Einkommensbeihilfen aus den Mittelzuweisungen des Klima-Sozialfonds nachvollziehbar. Die direkten Einkommensbeihilfen sollen nämlich in erster Linie dafür genutzt werden, eine kurzfristige Erleichterung für die Haushalte, die von Energiearmut betroffen sind, zu ermöglichen, bis die primär aus dem Klima-Sozialfonds zu fördernden strukturelle Maßnahmen ihre Wirkung entfalten können.

### III. Ausblick

Schon heute gelten die neuen Vorgaben zur Verwendung der Einnahmen aus dem europäischen Emissionshandelssystem. Diese ermöglichen die Finanzierung eines breiten Spektrums von Maßnahmen und Investitionen, wobei die Mitgliedstaaten ein erheblicher Auswahl- und Gestaltungsspielraum haben. Eine wesentliche Neuerung ist, dass alle, seit Inkrafttreten<sup>157</sup> der reformierten Emissionshandelsrichtlinie erzielten Einnahmen, für die in der Richtlinie genannten Klimaschutz-, energiewendebezogenen und sozialen Ausgabenzwecke genutzt werden müssen („earmarking“). Dies ist gerade vor dem Hintergrund der

begrenzten fiskalischen Spielräume in den Mitgliedstaaten von besonderer Bedeutung. Die Reform stellt somit sicher, dass bedeutende Volumina an Finanzmitteln für den Klimaschutz und die Energiewende bereitstehen – und nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen.

Die Debatte zur Einführung eines Klimageldes in Deutschland hat nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds und der daran anknüpfenden Debatte um den Bundeshaushalt 2023 und 2024 erneut an Fahrt gewonnen. Von verschiedenen Seiten sind politische Forderungen zu vernehmen, die auf eine rasche Einführung drängen<sup>158</sup>. Dies sei insbesondere vor dem Hintergrund des ab 1. Januar 2024 auf 45 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> ansteigenden BEHG-Preises angezeigt.

Unklar ist in dieser Debatte jedoch noch immer, ob die Bundesregierung angesichts der veränderten Haushaltslage noch an ihrem Versprechen aus dem Koalitionsvertrag zur Einführung eines sozialen Kompensationsmechanismus („Klimageld“) festhält und wenn ja, welches Klimageldkonzept diskutiert wird: die Pro-Kopf-Pauschale, das sozial gestaffelte Klimageld oder doch noch mal ein gänzlich neues Konzept? Sofern man ein Klimageld – so wie aktuell diskutiert – auch perspektivisch aus den Einnahmen des nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystems nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz finanziert, spielen die strengen Vorgaben aus der Emissionshandelsrichtlinie und die dargestellten rechtlichen Unsicherheiten keine Rolle.

Im aktuellen Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds für den Zeitraum bis 2027 ist das Klimageld jedenfalls

<sup>157</sup> Gem. Art. 5 der Richtlinie (EU) 2023/959 treten die Änderungen an der Emissionshandelsrichtlinie am zwanzigsten Tag nach der Veröffentlichung im Amtsblatt der Europäischen Union, mithin am 5. Juni 2023 in Kraft.

<sup>158</sup> RedaktionsNetzwerk Deutschland, Sozialverband VdK fordert Klimageld: „Menschen mit kleinem Geldbeutel nicht übermäßig belasten“, 14.12.2023: <https://www.rnd.de/politik/co2-preis-erhoehung-sozialverband-vdk-fordert-klimageld-PECVVR76F5GBHI6AWSVCOFNAUE.html>; SPIEGEL, Göring-Eckardt will Superreiche für Klimageld zur Kasse bitten, 19.12.2023: [https://www.spiegel.de/politik/deutschland/haushaltsstreit-katrin-goering-](https://www.spiegel.de/politik/deutschland/haushaltsstreit-katrin-goering-eckardt-will-superreiche-fuer-klimageld-zur-kasse-bitten-a-9c529044-aa86-4982-bd69-f3fe98dcee56)

[eckardt-will-superreiche-fuer-klimageld-zur-kasse-bitten-a-9c529044-aa86-4982-bd69-f3fe98dcee56](https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bundeshaushalt-klimageld-veronika-grimm-1.6321295?reduced=true); Süddeutsche Zeitung, Wo bitte bleibt das Klimageld?, 18.12.2023: <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/bundeshaushalt-klimageld-veronika-grimm-1.6321295?reduced=true>; Tagesspiegel Background, „Klimaschutz braucht Klimageld“, 18.12.2023: <https://background.tagesspiegel.de/energie-klima/klimaschutz-braucht-klimageld>; RedaktionsNetzwerk Deutschland, SPD-Chefin Esken will an Einführung eines Klimageldes festhalten, 19.12.2023: <https://www.rnd.de/politik/klimageld-spd-chefin-esken-will-an-einfuehrung-festhalten-UA7FGN6VGJPA3AVJELNHS6QBQ.html>.

bislang nicht vorgesehen<sup>159</sup>. Teilweise werden Forderungen nach neuen Finanzierungsquellen für das Klimageld laut<sup>160</sup>. Es ist daher zunächst zu entscheiden, wie ein Klimageld im Hinblick auf einen möglichen Übergang des nationalen CO<sub>2</sub>-Preissystems in das Emissionshandelssystem 2 im Jahr 2027 sowie angesichts der restriktiven Vorgaben aus der Emissionshandelsrichtlinie und der Klima-Sozialfonds-Verordnung zu finanzieren ist.

Es bleibt somit abzuwarten, ob und wenn ja, wann und in welcher Form die Bundesregierung ein Klimageld einführen wird.

---

<sup>159</sup> Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2023 (Haushaltsgesetz 2023) vom 19. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2485); Bundeshaushaltsplan 2023, Einzelplan 60 Allgemeine Finanzverwaltung, 6002 Allgemeine Bewilligungen, Anlage 3 Wirtschaftsplan des Klima- und Transformationsfonds (6092).

<sup>160</sup> So die Grünen-Politikerin Katrin Göring-Eckardt im Interview mit der Nachrichtenagentur dpa vom 19.12.2023, vgl. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/haushaltsstreit-katrin-goering-eckardt-will-superreiche-fuer-klimageld-zur-kasse-bitten-a-9c529044-aa86-4982-bd69-f3fe98dcee56>.

Kontakt

**Stiftung Umweltenergierecht**  
**Friedrich-Ebert-Ring 9**  
**97072 Würzburg**

**T: +49 931 794077-0**

**F: +49 931 7940 77-29**

**[info@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:info@stiftung-umweltenergierecht.de)**  
**[www.stiftung-umweltenergierecht.de](http://www.stiftung-umweltenergierecht.de)**

Entstanden im Rahmen des Vorhabens:  
„agree.d – Auswirkungen des EU Green Deal auf Klimaschutz-  
und Energierecht in Deutschland“

