

# **EU-Rechtsrahmen zur Abfederung der sozialen Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen**

Fokus: private Haushalte und Energiearmut

Fachgespräch - Abfederung der Belastungen energie- und klimapolitischer Maßnahmen  
Ronja Busch  
28.11.2025

# Agenda

- ▶ Hintergrund
- ▶ Unionsrechtlicher Instrumentenmix zur Sicherstellung eines „gerechten Übergangs“
  - Zielgerichtete Verwendung der Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel
  - Politikplanungspflichten
  - Regulatorische Vorgaben
- ▶ Fazit und Ausblick

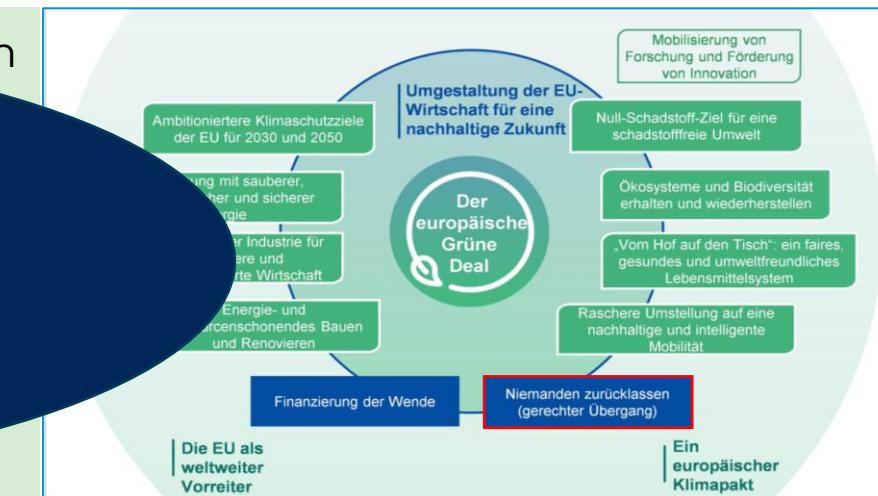
# Hintergrund

- ▶ Eine **sozial-gerechte Klimapolitik** ist für das **Gelingen der Transformation** zur Klimaneutralität von enormer Bedeutung.
- ▶ **Bekämpfung des Klimawandels** erfordert **einschneidende Maßnahmen**
- ▶ Damit einher gehen **soziale Fragen**, deren Beantwortung für die notwendige Unterstützung in der Bevölkerung erforderlich ist.



- ▶ EU hat im **europäischem Grünen Deal** entsprechende Antworten gegeben
- ▶ ...und die **Sicherstellung** niemand zurückzulassen
- ▶ 2 Dimensionen:
  - 1) Beschäftigung
  - 2) Schutz privater Haushalte (Energieversorgung etc.)

## Fortsetzung der Just Transition Strategie im **Clean Industrial Deal**

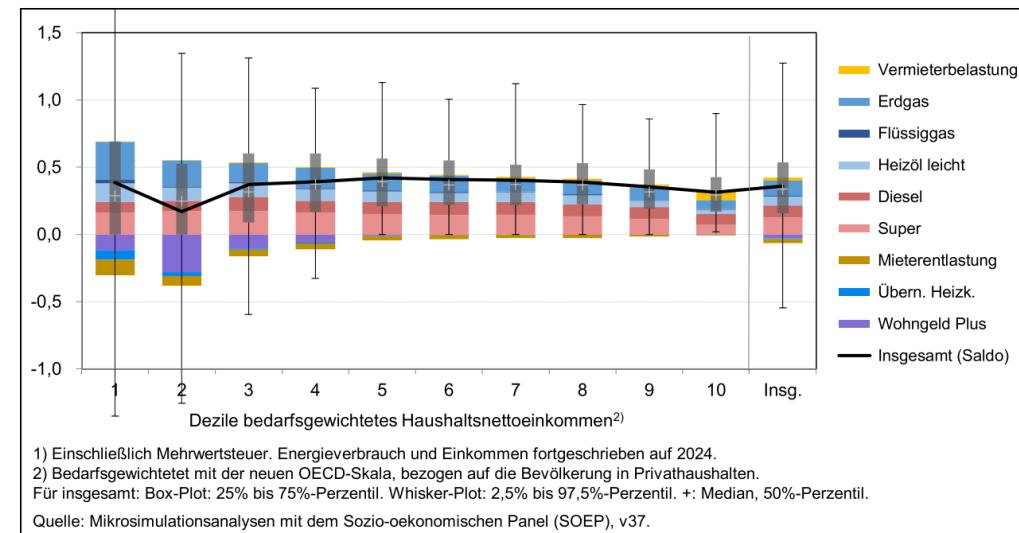


## Schwerpunkt des heutigen Vortrags: Unterstützung von privaten Haushalten

- ▶ Die sozialen Implikationen klimapolitischer Maßnahmen treten v. a. im Zusammenhang mit der **CO<sub>2</sub>-Bepreisung** zutage
- ▶ Denn **steigende CO<sub>2</sub>-Preise führen zu steigenden (Energie-)Preisen** für private Haushalte
- ▶ **Haushalte mit niedrigem Einkommen sind in besonderem Maße belastet**, da die Energiekosten einen überdurchschnittlich hohen Anteil an ihrem verfügbaren Einkommen ausmachen.

Abbildung 3: Relative Belastungen (+) und Entlastungen (-) der privaten Haushalte durch den nationalen Emissionshandel und durch Sozialleistungen 2024<sup>1)</sup>  
**CO<sub>2</sub>-Preis 45 Euro je Tonne, Entlastungen durch Heizkostenübernahme Grundsicherung und Wohngelderhöhung**

in Prozent des Haushaltsnettoeinkommens



Bach, S., & Hamburg, M. (2025). Verteilungswirkungen des nationalen Emissionshandels auf private Haushalte. Umweltbundesamt.  
<https://doi.org/10.60810/openumwelt-8105>

# Instrumentenmix zur Sicherstellung des „gerechten Übergangs“

# Unterschiedliche Regulierungsstrategien zur sozialen Abfederung (Instrumentenmix)

- ▶ **Ziel:** Schutz vulnerabler Personen vor nachteiligen Verteilungswirkung energie- und klimapolitischer Maßnahmen

**Zielgerichtete Verwendung  
der Einnahmen aus den  
Emissionshandelssystemen**

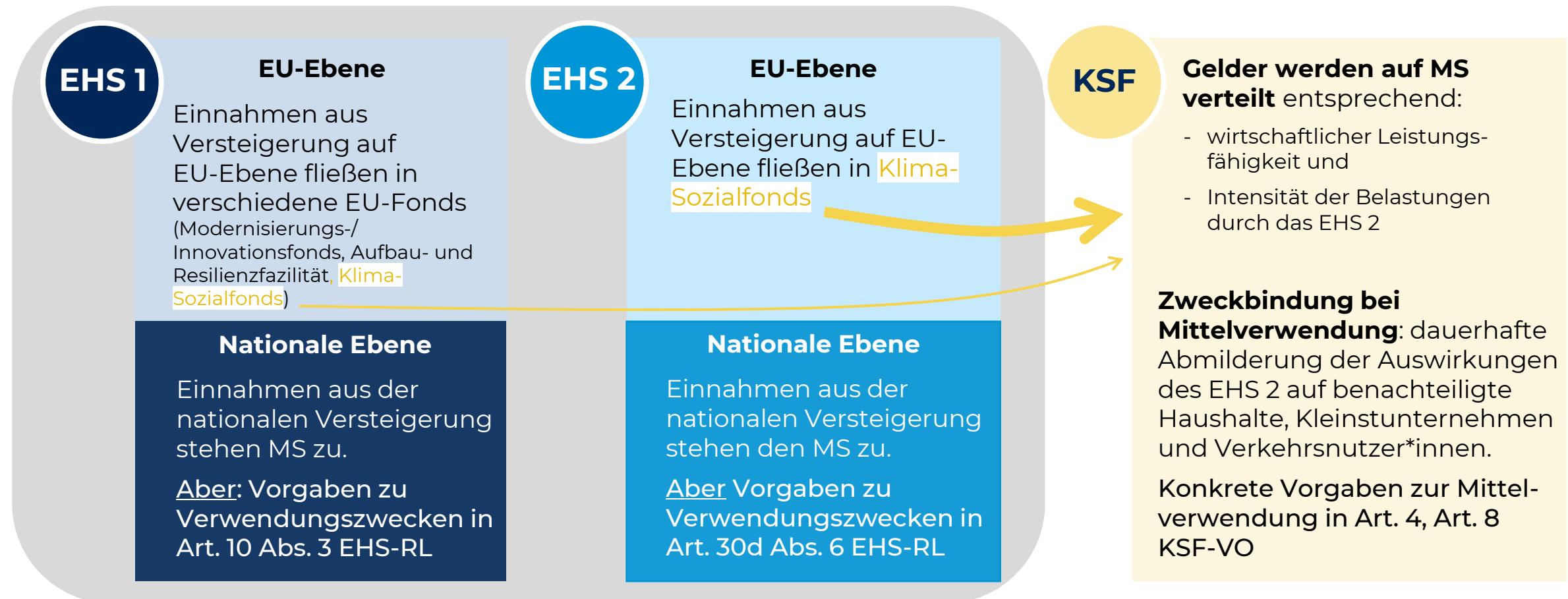
**Politikplanungspflichten**

**Regulatorische Vorgaben**



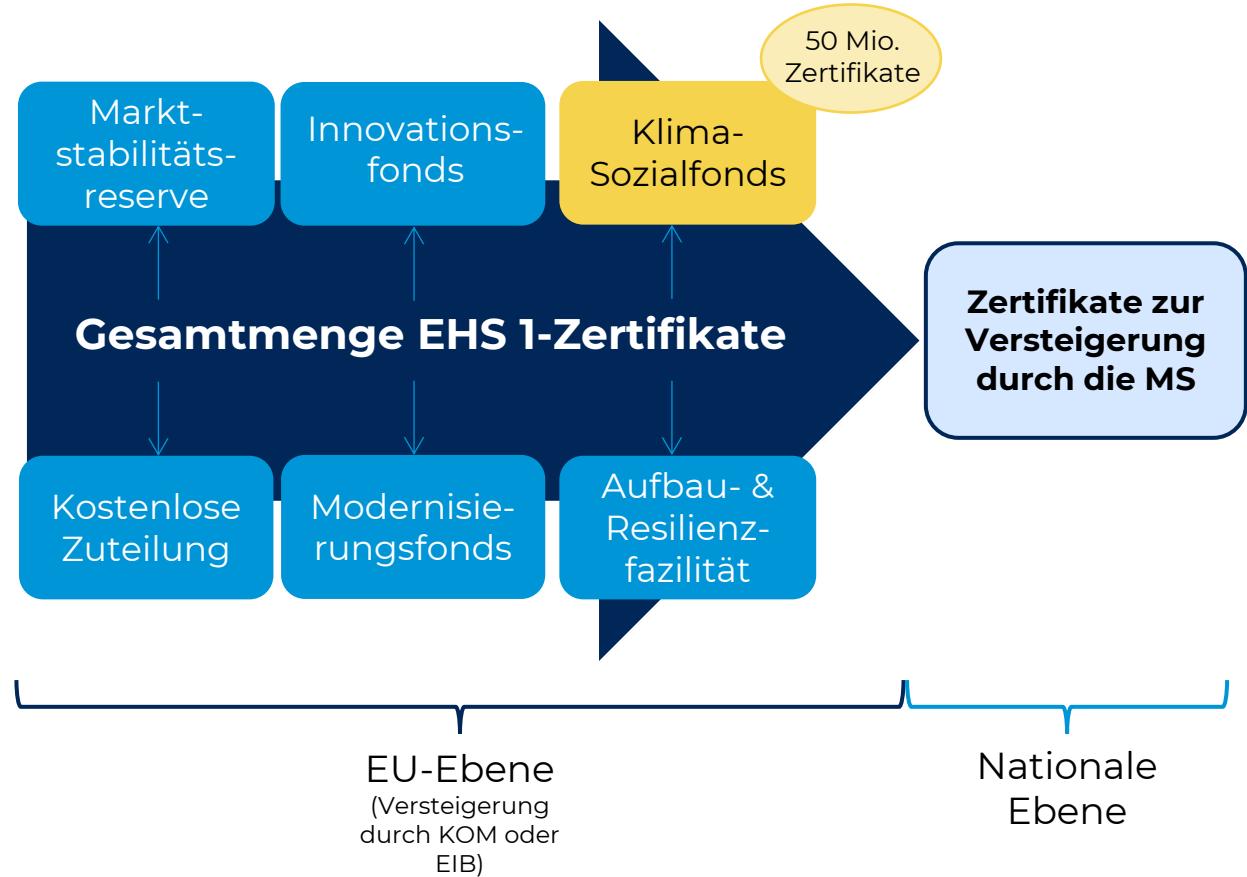
# Zielgerichtete Verwendung der Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen und Klima-Sozialfonds

# Einnahmen aus den Emissionshandelssystemen unterliegen unterschiedlichen Regimen



# Vorgaben zur Verwendung der nationalen Einnahmen im EHS 1

Energieerzeugung und Industrie,  
Flug- und Seeverkehr



## Verwendung der nationalen Einnahmen

- **100% der Einnahmen zweckgebunden**: Klima, Energie und Soziales
- Abschließender **Katalog** in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL
- MS entscheiden frei darüber, für welche(n) der Zwecke sie die Gelder verwenden

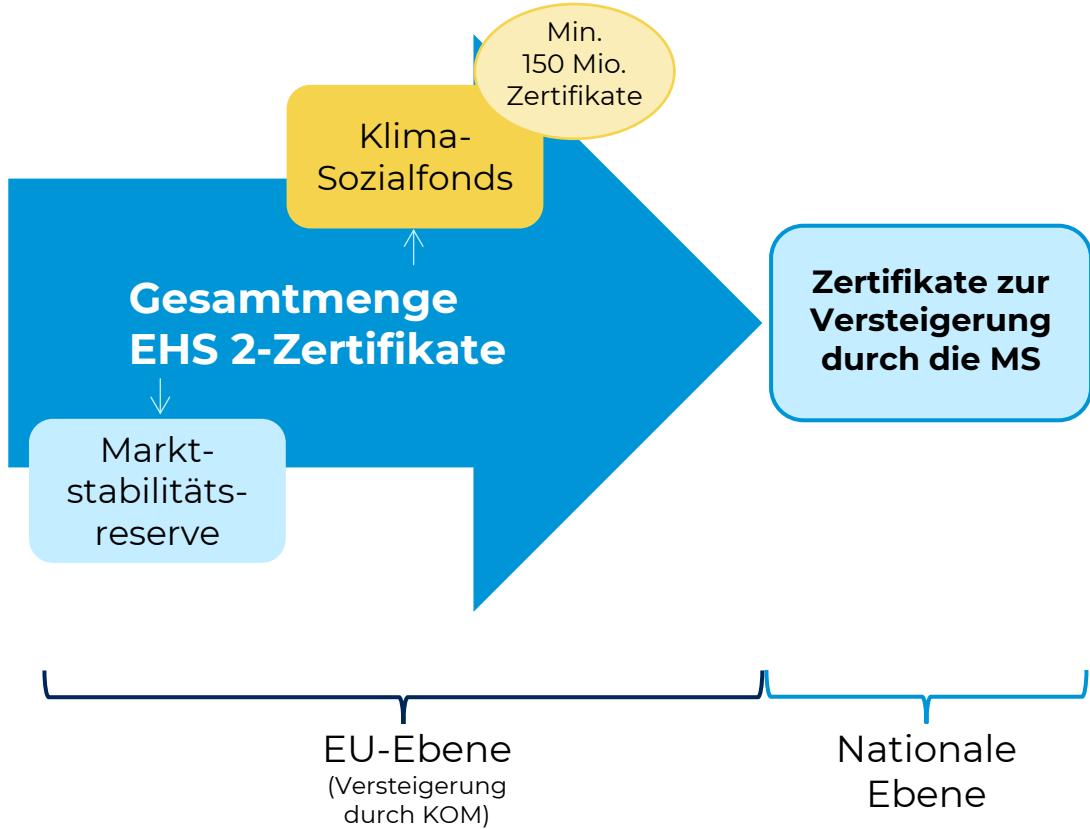
Exemplarische Darstellung



- a) Emissionsminderung, Anpassung, Forschung und Entwicklung
- b) Erneuerbare Energien, Netze, Technologien für kohlenstoffarme Wirtschaft und Energieeffizienz
- f) Dekarbonisierung des Straßen-, See- und Luftverkehrs
- g) Erforschung und Entwicklung sauberer Technologien
- h) Energieeffizienz, **Renovierung und Dekarbonisierung im Gebäudesektor**
- ha) **Finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen**
- hb) **nationale Klimadividendensysteme mit positiven Umweltauswirkungen**

# Vorgaben zur Verwendung der nationalen Einnahmen im EHS 2

## Gebäude und Straßenverkehr



## Verwendung der nationalen Einnahmen

- **100% der Einnahmen zweckgebunden:** Klima, Energie und Soziales
- Abschließender **Katalog** in Art. 30d Abs. 6 EHS-RL
- MS entscheiden frei darüber, für welche(n) der Zwecke sie die Gelder verwenden

### Alle EHS 1-Zweckvorgaben

dabei Vorrang für Maßnahmen, die zur Bewältigung sozialer Aspekte im Zusammenhang mit dem EHS 2 beitragen können

### Spezifische EHS 2-Zwecke

- a) Maßnahmen zur Gebäudedekarbonisierung sowie Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung einkommensschwacher Haushalte in Gebäuden mit der schlechten Energiebilanz
- b) Dekarbonisierung des Straßenverkehrssektors oder Bereitstellung finanzieller Unterstützung, um soziale Aspekte im Zusammenhang mit Verkehrsteilnehmern mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen
- c) Finanzierung des nationalen Klima-Sozialplans
- d) Ausgleich bei Doppelzählungen von Emissionen

# Klima-Sozialfonds

## Ziel des Klima-Sozialfonds

- ▶ **EU-Föderinstrument**, das 2023 im Zusammenhang mit dem EHS 2 eingerichtet
- ▶ **Abfederung der** mit Einführung des **EHS 2** einhergehenden **sozialen und verteilungspolitischen Auswirkungen**, Art. 3 KSF-VO
  1. Bereitstellung von **Finanzmitteln für Maßnahmen und Investitionen** zur Dekarbonisierung des Gebäude- und Straßenverkehrssektors, um Abhängigkeit von fossilen Brennstoffen zu verringern
  2. In begrenztem Umfang **Direktzahlungen zur Kompensation** des Preisanstiegs zulässig

▶ **Begünstigte**



einkommensschwache Haushalte



finanziell schwächere Kleinunternehmen



finanziell schwächere Verkehrsteilnehmerinnen und -teilnehmer

## Finanzierung des Klima-Sozialfonds



**Laufzeit** des Klima-Sozialfonds:  
**2026 - 2032**



Anhang II der Klima-Sozialfonds-Verordnung regelt die max. Mittelzuweisung pro Mitgliedstaat:

**DE: ~ 5,31 Mrd. EUR / 4,46 Mrd. EUR**  
FR: ~ 7,27 Mrd. EUR / 6,11 Mrd. EUR  
PL: ~ 11,43 Mrd. EUR / 9,60 Mrd. EUR

EHS 2-Start in 2027 bzw. in 2028

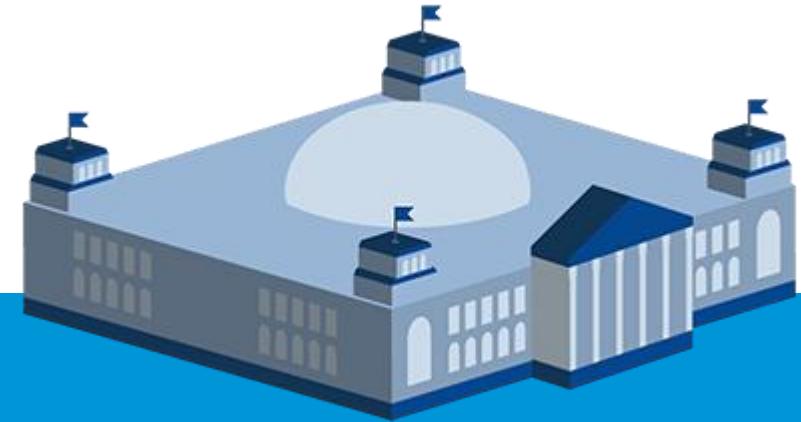
## Klima-Sozialpläne der Mitgliedstaaten

- ▶ **Grundlage für den Erhalt finanzieller Unterstützung** aus dem Fonds ist Vorlage eines Klima-Sozialplans. Darin ist u.a. ein
  - in sich stimmiges **Maßnahmen- und Investitionspaket**
  - aus **existierenden oder neuen nationalen Maßnahmen** (vgl. Katalog in Art. 8 KSF-VO),
  - das auf die **dauerhafte Abmilderung der Auswirkungen des EHS 2** auf benachteiligte Haushalte, Kleinstunternehmen und Verkehrsutzer\*innen abzielt
  - und im Einklang mit dem integrierten nationalen Energie- und Klimaplan steht
- darzulegen.
- ▶ **Mittelauszahlung** ist an erfolgreiche Umsetzung der Investitionen und Maßnahmen geknüpft („**performanced-based**“)



**Ko-Finanzierung** des jeweiligen nationalen Klima-Sozialplans durch die Mitgliedstaaten (**min. 25% der Kosten des Klima-Sozialplans**)

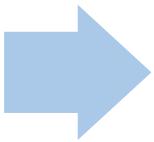




# Politikplanungspflichten

# Politikplanungspflichten

Formalisierte  
**Pflicht zur Planung** von  
Zielen und Maßnahmen



**Ziel:** Vorausschauende  
Steuerung staatlichen  
Handelns und dadurch  
Planungs- und  
Investitionssicherheit

Integrierter nationaler Energie- und Klimaplan

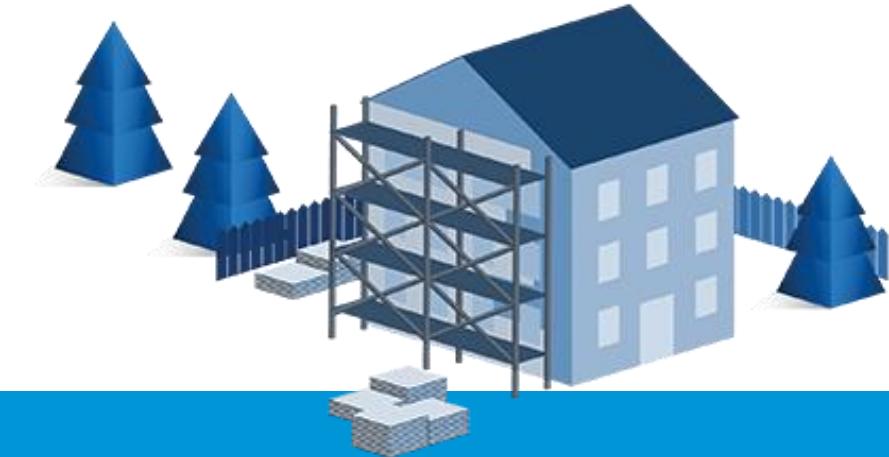
Erfassung von Energiearmut

Klima-Sozialplan

Erfassung der besonders vom  
EHS 2 betroffenen Gruppen und  
strategische Maßnahmenplanung

Nationaler Gebäuderenovierungsplan

Berücksichtigung sozialer  
Aspekte bei Erstellung des  
Renovierungsfahrplans



# Regulatorische Vorgaben an die Mitgliedstaaten

# Überblick

Art. 17 Gebäudeeffizienz-RL  
Art. 6, 22, 24 Energieeffizienz-RL

Soziale Flankierung  
der Gebäude-  
dekarbonisierung

Art. 8 Abs. 3, Art. 24  
Energieeffizienz-RL

Sicherstellung der  
Energieversorgung &  
Schutz vor hohen  
Energiepreisen

Steigerung der  
Energieeffizienz  
vorrangig bei  
schutzbedürftigen  
Personengruppen

## Zentrale Bestimmungen des EU-Sekundärrechts

Art. 22 Energieeffizienz-RL  
Art. 29 Gebäudeeffizienz-RL

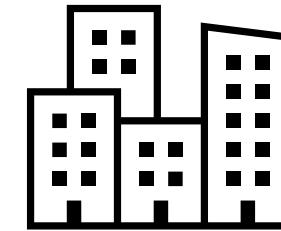
Information und  
Sensibilisierung

Zugang zu  
erneuerbarer Energie

# Beispiele im Bereich Gebäudedekarbonisierung

## Soziale Flankierung der Gebäudedekarbonisierung

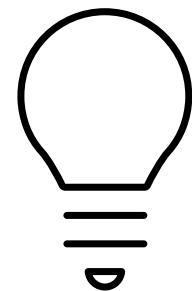
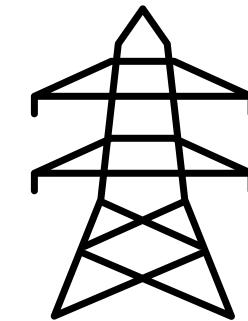
- Übergeordnetes **Förderkonzept & Ausrichtung finanzieller Anreize** vorrangig auf besonders vulnerable Personengruppen (Art. 17 Abs. 1 und 18, Art. 9 Abs. 4 Gebäudeeffizienz-RL, Art. 24 EnEff-RL)
- **Beseitigung divergierender Anreize**, z.B. Vermietende-Mietende-Dilemma (Art. 17 Abs. 19 Gebäudeeffizienz-RL, Art. 22 Abs. 9 EnEff-RL)
- **Vorgehen gegen Zwangsräumungen** schutzbedürftiger Haushalte nach energetischer Sanierung (Art. 17 Abs. 17 Gebäudeeffizienz-RL)
- Keine Renovierungspflicht für Sozialwohnungen sofern nicht kostenneutral erreichbar (Art. 6 Abs. 1 UAbs. 3 EnEff-RL)
- **Unterstützung** schutzbedürftiger Haushalte nach Renovierungen & **Überwachung der sozialen Auswirkungen von Gebäuderenovierungen** (Art. 9 Abs. 4 und Art. 17 Gebäudeeffizienz-RL)
- Zugang zur **EE-Eigenversorgung** für Mieter\*innen (Art. 21 Abs. 6 EE-RL)



# Beispiele im Bereich Energieversorgung

## Sicherstellung der Energieversorgung und Schutz vor hohen Energiepreisen

- **Maßnahmen zum Schutz schutzbedürftiger Kunden** und von Endkunden in abgelegenen Gebieten, die an das Erdgas- oder das Wasserstoffsystem angeschlossen sind (Art. 28 Abs. 1 Elektrizitätsbinnenmarkt-RL; Art. 26 Gas-H2-RL)
- **Sicherstellung der notwendigen Stromversorgung** von schutzbedürftigen Kunden, Gewährung von **Zuschüssen für Verbesserungen der Energieeffizienz** und **Bekämpfung von Energiearmut** (Art. 28 Abs. 2 Elektrizitätsbinnenmarkt-RL)
- Zulässigkeit der **Preisfestlegung für die Erdgasversorgung** für von Energiearmut betroffene Kunden oder schutzbedürftige Haushaltskunden (Art. 4 Abs. 3 Gas-H2-RL)
- Schutz vor **Versorgungsunterbrechungen** (Art. 28 Gas-H2-RL)
- **KOM-Leitlinien** zum Schutz schutzbedürftige Kunden und von Energiearmut betroffener Kunden beim **Erdgasausstieg** (Art. 27 Gas-H2-RL)



# Fazit & Ausblick

## Fazit

- ▶ **EU als Impulsgeberin** für soziale Flankierung der Transformation zur Klimaneutralität
- ▶ **Instrumentenmix** aus gezielter finanzieller Unterstützung, strategischen Planungspflichten und regulatorischen Mindeststandards
- ▶ **Fokus auf Bereitstellung von Finanzmitteln** sowie auf **Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz** und zur Dekarbonisierung des Gebäudesektors
- ▶ EU-Steuerungsrahmen, will **soziale Risiken ex ante in politische Planung integrieren** und nicht ex post kompensieren
  - Kompenstation/soziale Transfersysteme bleibt Aufgabe des mitgliedstaatlichen (Sozial-)Rechts
- ▶ EU empfiehlt Mitgliedstaaten zudem **Überprüfung ihrer Steuer- und Sozialsysteme** im Hinblick auf die Sicherstellung eines gerechten Übergangs

## Ausblick

- ▶ **Deutscher Klima-Sozialplan** noch immer nicht veröffentlicht
  - Klima-Sozialfonds startet 2026
  - Verzögerungen bei Vorlage des Plans dürften zu Verzögerungen bei Mittelbereitstellung führen
- ▶ Die mit dem Klima-Sozialfonds verbundene Erwartung, **politische Akzeptanz für das EHS 2** zu schaffen, hat sich **bislang nicht (vollumfänglich) erfüllt**
- ▶ Aktuell: **EHS 2 Reformüberlegungen** (mit Auswirkungen auch für den Klima-Sozialfonds):
  - Verschiebung des Starttermins auf 2028 mit Folgen für Finanzvolumen des Klima-Sozialfonds
  - *Frontloading* der mitgliedstaatlichen EHS 2-Einnahmen, so dass diese bereits zu Beginn des EHS 2 ausreichend Finanzmittel für Investitionen haben
- ▶ Die allermeisten Regelungen finden sich in Richtlinien und bedürfen daher nationaler **Umsetzung**



**Danke für Ihre Aufmerksamkeit!**

**Fragen?**

Ronja Busch

Wissenschaftliche Referentin  
[busch@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:busch@stiftung-umweltenergierecht.de)

Dr. Markus Ehrmann

Forschungsgebietsleiter  
[ehrmann@stiftung-umweltenergierecht.de](mailto:ehrmann@stiftung-umweltenergierecht.de)

Friedrich-Ebert-Ring 9 | 97072 Würzburg

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

Unterstützen Sie unsere Arbeit durch Zustiftungen und Spenden für laufende Forschungsaufgaben.

**Spenden:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE16790500000046743183

**Zustiftungen:** BIC BYLADEM1SWU (Sparkasse Mainfranken Würzburg)  
IBAN DE83790500000046745469