

## Das Klimageld als Chance für einen klimapolitischen Neuanfang

Optionen für eine wirksame Ausgestaltung und EU-konforme Finanzierung

Martin Menner, Jan S. Voßwinkel und Götz Reichert



Das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) verengt drastisch die finanziellen Spielräume für Klimaschutzausgaben. Die Bundesregierung sollte jetzt die Chance für einen klimapolitischen Neuanfang nutzen und prioritär auf die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen setzen. Im Gegenzug kann das versprochene Klimageld die Bürger wirksam entlasten und so die Akzeptanz, Tragfähigkeit und Berechenbarkeit der Klimapolitik erhöhen. Zugleich sind verschiedene Ausgestaltungsoptionen für das Klimageld mit Herausforderungen für seine Wirksamkeit und Finanzierbarkeit durch EU-Gelder verbunden. Das cep fordert:

- ▶ Statt teurer Klimaschutz-Subventionen sollte der Staat CO<sub>2</sub>-Emissionen früher und stärker bepreisen, so Einnahmen generieren und die Bürger durch ein einkommensunabhängiges, steuerfreies Klimageld entlasten.
- ▶ Die Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sollten voll in die Entlastung der Haushalte und betroffenen Unternehmen fließen. Härtefälle sollten aus Steuergeldern und künftig dem EU-Klima-Sozialfonds unterstützt werden.
- ▶ Deutschland sollte auf eine Klarstellung des EU-Rechts hinwirken, so dass künftig ein Pro-Kopf-Klimageld auch aus den Einnahmen der EU-Emissionshandelssysteme rechtssicher finanziert werden kann.

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Einleitung</b> .....	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Gründe für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung und ein Klimageld</b> .....	<b>5</b>
2.1	Warum eine CO <sub>2</sub> -Bepreisung?.....	5
2.2	Warum ein Klimageld? .....	6
2.2.1	Soziale Auswirkungen und Akzeptanz der CO <sub>2</sub> -Bepreisung .....	6
2.2.2	Fazit 1: CO <sub>2</sub> -Bepreisung belastet niedrige/mittlere Einkommen überproportional	7
<b>3</b>	<b>Ausgestaltung eines Klimageldes</b> .....	<b>7</b>
3.1	Grundkonzepte für ein „Klimageld“ .....	7
3.1.1	Pro-Kopf-Erstattung („Pro-Kopf-Klimageld“).....	8
3.1.2	Fokussierung auf vulnerable Gruppen („Härtefall-Klimageld“).....	9
3.1.3	Ausgleich individueller CO <sub>2</sub> -Belastungen („Ausgleichs-Klimageld“).....	9
3.1.4	Fazit 2: Wegen Akzeptanz ist Pro-Kopf-Klimageld vorzuziehen .....	10
3.2	Ausgestaltung des Pro-Kopf-Klimageldes.....	10
3.2.1	Höhe der Rückverteilung im Vergleich zu den Einnahmen .....	10
3.2.2	Individuelle Höhe des Klimageldes.....	11
3.2.3	Fazit 3: Wegen Akzeptanz sollte Entlastung bis weit in die Mittelschicht reichen	15
<b>4</b>	<b>Finanzierung eines Klimageldes</b> .....	<b>16</b>
4.1	Mittel aus dem deutschen Klima- und Transformationsfonds (KTF) .....	16
4.2	Ab 2027: Übergang zum EU-EHS II .....	17
4.2.1	Option 1: EU-EHS II als Ersatz des deutschen BEH .....	18
4.2.2	Option 2: Opt-out – Deutscher BEH als Ersatz für EU-EHS II bis 2030 .....	18
4.2.3	Option 3: Doppelte CO <sub>2</sub> -Bepreisung – Deutsches BEH zusätzlich zum EU-EHS II ..	19
4.3	Mittel aus dem EU-EHS I, EU-EHS II und EU-Klima-Sozialfonds (EU-KSF).....	20
4.4	EU-Vorgaben zur Mittelverwendung aus EU-EHS I, EU-EHS II und EU-KSF.....	21
4.4.1	EU-rechtskonforme Verwendung von EU-EHS I-Mitteln .....	21
4.4.1.1	Klimadividende mit nachgewiesener positiver Umweltauswirkung.....	22
4.4.1.2	Entlastung von Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen .	23
4.4.2	EU-rechtskonforme Verwendung von EU-EHS II-Mitteln .....	24
4.4.3	EU-rechtskonforme Verwendung von EU-KSF-Mitteln .....	25
4.5	Folgerungen für die Finanzierung eines Klimageldes.....	25
<b>5</b>	<b>Finanzierungsoptionen eines Klimageldes ab 2027</b> .....	<b>26</b>
5.1	Klimageld aus EU-EHS I- und EU-EHS II-Mitteln .....	26
5.2	Klimageld aus Steuergeldern.....	27
<b>6</b>	<b>Schlussfolgerungen</b> .....	<b>28</b>

**Abbildungsverzeichnis**

Abb. 1: Steuerfreies Klimageld .....	12
Abb. 2: Besteueretes Klimageld .....	12
Abb. 3: Besteueretes Klimageld mit individueller Einkommensgrenze („soziales Klimageld“) .....	13
Abb. 4: Besteueretes Klimageld mit Einkommensgrenze beim Haushaltseinkommen .....	14

**Tabellenverzeichnis**

Tab. 1: Grundkonzepte für ein Klimageld.....	10
Tab. 2: Arten des Pro-Kopf-Klimageldes.....	11
Tab. 3: Übersicht zum Finanzplan „Klima- und Transformationsfonds“ 2023–2027 .....	17
Tab. 4: Einnahmen aus dem EU-EHS II .....	20
Tab. 5: Budget des EU-Klima-Sozialfonds (EU-KSF) .....	21

## 1 Einleitung

Um die Treibhausgase (THG)<sup>1</sup> im Gebäude-, Gewerbe- und Straßenverkehrssektor zu reduzieren, wurde 2021 in Deutschland die Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Rahmen des sog. „Brennstoff-Emissionshandels“ (BEH) eingeführt.<sup>2</sup> Ab 2027 sollen die CO<sub>2</sub>-Emissionen dieser Sektoren durch ein europäisches Emissionshandelssystem erfasst und bepreist werden.<sup>3</sup> Obwohl die Ampel-Regierungsparteien in ihrem Koalitionsvertrag vereinbart haben, zur Entlastung der Bürger von den entsprechenden Kosten einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung ein „Klimageld“ einzuführen<sup>4</sup>, lässt dieses bislang auf sich warten. Zwischenzeitlich wurden die Mittel des deutschen Klima- und Transformationsfonds (KTF) bereits bis 2027 anderweitig verplant. Nachdem das Bundesverfassungsgericht am 15. November 2023 die Umwidmung von Corona-Schulden für den KTF für verfassungswidrig erklärt hat<sup>5</sup>, klafft eine Finanzierungslücke von 60 Mrd. €. Angesichts der nun drastisch verengten Finanzierungsspielräume für Klimaschutz ausgaben sollte die Bundesregierung jetzt die Chance für einen klimapolitischen Neuanfang nutzen, indem sie statt auf Ge- und Verbote sowie teure und unfinanzierbare Subventionen prioritär auf eine Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen setzt. Die so generierten Einnahmen sollten als Klimageld an die Bürger zurückgezahlt und Härtefälle aus dem allgemeinen Steueraufkommen unterstützt werden.

Dieser ceplInput beleuchtet zunächst die Gründe für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung und für ein Klimageld zur Entlastung von Bürgern von den entsprechenden Kosten mit Blick auf die Akzeptanz, Tragfähigkeit und Berechenbarkeit von Klimapolitik (Abschnitt 2). Danach werden verschiedene Ausgestaltungsoptionen für ein Klimageld untersucht (Abschnitt 3). Anschließend betrachten wir die Finanzierung des Klimageldes zuerst aus rein deutscher Perspektive, die unterschiedlichen Szenarien für den Übergang zum EU-EHS II für Straßenverkehr und Gebäude sowie die Höhe der für ein Klimageld und für Härtefälle potentiell zur Verfügung stehenden EU-Gelder aus den EU-Emissionshandelssystemen für Industrie und Energie (EU-EHS I) und für Straßenverkehr und Gebäude (EU-EHS II) sowie dem EU-Klima-Sozialfonds (EU-KSF) (Abschnitt 4). Hierauf aufbauend stellen wir die einschlägigen EU-Vorgaben für die Verwendung von EU-Geldern nebst ihren Implikationen für die Optionen für die wirksame Ausgestaltung sowie die mit EU-Recht konforme Finanzierung eines deutschen Klimageldes vor (Abschnitt 5).

---

<sup>1</sup> Da Treibhausgase als CO<sub>2</sub>-Äquivalente gemessen werden und bei der Verbrennung fossiler Brennstoffe insbesondere CO<sub>2</sub> emittiert wird, verwenden wir zur Vereinfachung im Folgenden nur noch die Bezeichnung CO<sub>2</sub>.

<sup>2</sup> [Brennstoff-Emissionshandelsgesetz \(BEHG\)](#) vom 12. Dezember 2019.

<sup>3</sup> Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union [EU-EHS-Richtlinie].

<sup>4</sup> [Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP](#), S. 49: „Um einen künftigen Preisanstieg zu kompensieren und die Akzeptanz des Marktsystems zu gewährleisten, werden wir einen sozialen Kompensationsmechanismus über die Abschaffung der EEG-Umlage hinaus entwickeln (Klimageld)“.

<sup>5</sup> Bundesverfassungsgericht (2023), [Urteil des Zweiten Senats vom 15. November 2023 – 2 BvF 1/22](#), Zweites Nachtragshaushaltsgesetz 2021; [Pressemitteilung 101/2023](#) vom 15. November 2023.

## 2 Gründe für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung und ein Klimageld

Unter einem „**Klimageld**“ (engl.: „carbon dividend“) – mitunter auch als „Klimadividende“, „Klimaprämie“, „Klimabonus“, „Pro-Kopf-Bonus“ oder „Energiegeld“ bezeichnet<sup>6</sup> – verstehen wir entsprechend dem Koalitionsvertrag der Ampel-Regierungsparteien<sup>7</sup> und dem allgemeinen Sprachgebrauch folgend eine Zahlung des Staates an Bürger mit dem direkten Ziel, sie von der **Kostenbelastung** durch einen Preis auf CO<sub>2</sub>-Emissionen (**CO<sub>2</sub>-Bepreisung**) durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer oder einen Emissionshandel ganz oder teilweise **zu entlasten**. Dabei unterliegt die Verwendung des Klimageldes **keiner Zweckbindung**, so dass die Bürger frei darüber verfügen können. Indirektes Ziel eines Klimageldes ist es, die **Akzeptanz** der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu erhöhen und so die Klimapolitik insgesamt tragfähiger und berechenbarer zu machen (Abschnitt 2). Dabei sind unterschiedliche Ausgestaltungsoptionen eines Klimageldes insbesondere mit Blick auf die Anspruchsberechtigten denkbar (Abschnitt 3). Als Finanzierungsquelle bieten sich zwar die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung an; dies ist aber nicht zwingend (Abschnitt 4 und 5).

### 2.1 Warum eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung?

Der Dekarbonisierung des Straßenverkehrs- und Gebäudesektors stehen sowohl wirtschaftliche als auch politische Hürden im Wege. Dadurch, dass CO<sub>2</sub>-arme Alternativen zu fossilen Kraft- und Brennstoffen – wie E-Fahrzeuge oder Wärmepumpen – derzeit vielfach noch teurer sind<sup>8</sup> und große Unsicherheit über die jeweilige künftige Preisentwicklung<sup>9</sup> besteht, lohnen sich bislang entsprechende Investitionen und die Nutzung dieser Alternativen wirtschaftlich oft noch nicht. Eine politische Hürde besteht darin, dass Klimaschutzmaßnahmen finanzielle Belastungen und unerwünschte Verteilungseffekte bei Wählern zur Folge haben können, vor denen politische Entscheidungsträger – wie die Diskussion um das deutsche Gebäudeenergiegesetz (GEG) und ein vermeintliches „Heizungsverbot“ im Frühjahr 2023 gezeigt hat – oft zurückschrecken.

Will die Politik die Verbraucher und Unternehmen nicht durch ordnungsrechtliche Ge- und Verbote – ohne Rücksicht auf die Kostenbelastung – zur Dekarbonisierung zwingen, stehen ihr entweder Subventionen oder eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung zur Verfügung, um wirtschaftliche Hemmnisse zu überwinden.<sup>10</sup> Subventionen senken die Kosten CO<sub>2</sub>-armer Alternativen, während eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung – entweder durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer oder ein Emissionshandelssystem – die Kosten fossiler Brennstoffe erhöht. In beiden Fällen wird rein ökonomisches Kalkül dazu führen, dass sich Verbraucher und Unternehmen als Marktakteure für die dann vergleichsweise kostengünstigeren CO<sub>2</sub>-armen Alternativen entscheiden.

Insgesamt verändern also sowohl Subventionen wie auch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung die relativen Preise zwischen fossilen und alternativen Kraft- und Brennstoffen und entfalten allein dadurch die gewünschte Lenkungswirkung. Allerdings muss der Staat für Subventionen Steuermittel bereitstellen, während ihm bei einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung Einnahmen zufließen. Zudem sind Subventionen nicht ökonomisch effizient, weil die individuellen CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten dem Staat nicht bekannt sind und sie Mitnahmeeffekte

<sup>6</sup> [Zukunftsprogramm der SPD \(2021\)](#), S. 10; [Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl \(2021\)](#), S. 20; [Wahlprogramm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl \(2021\)](#), S. 46; Wikipedia, [CO<sub>2</sub>-Preis mit Klimaprämie](#).

<sup>7</sup> [Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP](#), S. 49.

<sup>8</sup> Dies gilt ohne Kaufprämien vor allem für Lkw sowie kleine und kompakte Pkw.

<sup>9</sup> Auch die Strompreisentwicklung ist unsicher und hängt u.a. vom Marktdesign ab. Vgl. Haucap, J. / Meinhof, J. (2022). [Die Strompreise der Zukunft](#), Wirtschaftsdienst 102 (13), S. 53–60.

<sup>10</sup> Zu den klimapolitischen und ökonomischen Vorteilen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Allgemeinen und eines Emissionshandels im Besonderen, vgl. Menner, M. / Reichert, G. (2019), [Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung](#), [cepStudie](#); Menner, M. / Reichert, G. (2019), [CO<sub>2</sub>-Steuer oder Emissionshandel?](#), [cepAdhoc](#) vom 15. Juli 2019.

ermöglichen. Außerdem begünstigen Subventionen – z.B. für den Kauf von E-Fahrzeugen oder CO<sub>2</sub>-arme Heizungen – einkommensstärkere Haushalte, die sich Neufahrzeuge oder ein Eigenheim leisten können, während einkommensschwächere Haushalte leer ausgehen. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung entweder durch eine CO<sub>2</sub>-Steuer oder einen Emissionshandel ist hingegen effizient, da nur Akteure mit CO<sub>2</sub>-Vermeidungskosten unterhalb des CO<sub>2</sub>-Preises kostengünstig dekarbonisieren werden.

Vergleicht man wiederum die beiden Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit Blick darauf, wie sicher sie sie CO<sub>2</sub>-Emissionen wirksam senken, so ist im Gegensatz zu einer CO<sub>2</sub>-Steuer – und dem deutschen BEH, der aufgrund seines derzeit noch fixen CO<sub>2</sub>-Preises als CO<sub>2</sub>-Abgabe zu betrachten ist – ein echtes Cap & Trade-Emissionshandelssystem – wie EU-EHS I und EU-EHS II – klimapolitisch effektiv: Durch die sinkende Zertifikatsobergrenze („Cap“) eines EHS werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen strikt begrenzt und schrittweise reduziert.<sup>11</sup> Bei CO<sub>2</sub>-Steuern – wie auch bei klimapolitischen Ge- und Verboten und Subventionen – fehlt hingegen diese strikte Obergrenze und Absenkung der Gesamtmenge erlaubter CO<sub>2</sub>-Emissionen durch das Cap.

## 2.2 Warum ein Klimageld?

### 2.2.1 Soziale Auswirkungen und Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung

Eine ambitionierte Klimaschutzpolitik, die in absehbarer Zeit Klimaneutralität anstrebt, wird zunehmend zu teilweise spürbaren Belastungen bestimmter Bevölkerungsgruppen führen.<sup>12</sup> Dies ist insofern problematisch, als starke Belastungen vulnerabler oder einkommensschwacher Gruppen – also **verteilungspolitische Härten** – nicht erwünscht sind und die **Akzeptanz**<sup>13</sup> der Klimaschutzpolitik unterlaufen. Das Ziel der Klimaneutralität kann in Demokratien jedoch nur erreicht werden, wenn hierüber parteiübergreifend ein langfristiger, tragfähiger Konsens besteht. Ansonsten droht die Gefahr, dass es im Zuge wechselnder Mehrheiten zu starken Schwankungen in der Ausgestaltung der Klimaschutzpolitik kommt. Dies gefährdet nicht nur anspruchsvolle CO<sub>2</sub>-Emissionsreduktionsziele, sondern führt auch zu einer Verunsicherung der betroffenen Akteure. So benötigen Unternehmen **Planungssicherheit** über die Klimaschutzpolitik der kommenden Jahre, um ihre Unternehmensstrategie und die dazugehörigen Investitionen darauf ausrichten zu können.

Anspruchsvolle Klimaschutzpolitik benötigt daher eine grundsätzliche Zustimmung großer Teile der Bevölkerung gerade auch in Anbetracht der damit verbundenen Kosten, um langfristig tragfähig und berechenbar zu sein. Die Verbindung der Klimaschutzpolitik mit verteilungspolitischen Härten könnte dieser breiten Zustimmung entgegenstehen. Teile der Bevölkerung könnten selbst bei grundsätzlicher Zustimmung zum Ziel des Klimaschutzes wegen verteilungspolitischer Härten, die sie selbst erleben, gegen eine anspruchsvolle Klimaschutzpolitik sein. Dies ist einer Demokratie grundsätzlich nicht zu kritisieren, zeigt aber die Fragilität einer anspruchsvollen Klimaschutzpolitik. Ein Mechanismus, der die Verteilungseffekte der Klimaschutzpolitik zumindest abmildert, könnte geeignet sein, Akzeptanz in

---

<sup>11</sup> Zu den weiteren Vorteilen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vgl. Menner, M. / Reichert, G. (2019), CO<sub>2</sub>-Steuer oder Emissionshandel?, [cepAdhoc](#) vom 15. Juli 2019, S. 4 f.

<sup>12</sup> Vgl. z.B. Kalkuhl, M. u.a. (2023), CO<sub>2</sub>-Bepreisung zur Erreichung der Klimaneutralität im Verkehrs- und Gebäudesektor: Investitionsanreize und Verteilungswirkungen; Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023), [Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel](#), S. 17.

<sup>13</sup> Für eine ausführliche Analyse des Akzeptanzproblems vgl. Sachverständigenrat für Umweltfragen (2023), Politik in der Pflicht: Umweltfreundliches Verhalten erleichtern, [Sondergutachten vom Mai 2023](#), S. 82–92. Demnach spielt auch der Effekt der Maßnahmen auf die individuelle Freiheit eine maßgebliche Rolle; diese wird jedoch durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung weniger eingeschränkt als durch ordnungsrechtliche Ge- und Verbote.



breiten Teilen der Bevölkerung herzustellen. Dies könnte die Aussicht auf eine **langfristig tragfähige und berechenbare Klimapolitik** verbessern.

Vor diesem Hintergrund sollten bei der Wahl der Instrumente zur Senkung von CO<sub>2</sub>-Emissionen neben deren klimapolitischen Effektivität und ökonomischen Effizienz auch Verteilungseffekte mitbedacht werden. Da Bevölkerungsgruppen mit niedrigem und mittlerem Einkommen einen größeren Anteil ihres Einkommens für Konsum und damit auch für Heizung und Mobilität aufwenden,<sup>14</sup> sind diese überproportional durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung belastet. Hingegen konsumieren Bevölkerungsgruppen mit hohem Einkommen einen geringeren Teil ihres Einkommens und sind dadurch durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung weniger stark belastet. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wirkt also regressiv.

## 2.2.2 Fazit 1: CO<sub>2</sub>-Bepreisung belastet niedrige/mittlere Einkommen überproportional

Die **regressive Wirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung** ist nicht nur aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit unerwünscht, sie kann auch zu erheblichen politischen Problemen führen, wenn Klimaschutzmaßnahmen aufgrund ihrer Verteilungswirkung von breiten Teilen der Bevölkerung abgelehnt werden. CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Rahmen eines Emissionshandels setzt voraus, dass man grundsätzlich bereit ist, beliebig hohe Preise („Whatever-it-takes“-Preise<sup>15</sup>) zu akzeptieren. Nur so kann ein mengenbasiertes Klimaschutzinstrument seine mengenbegrenzende Wirkung voll entfalten. Eine CO<sub>2</sub>-Steuer hingegen ist durch politisch festgelegte Steuersätze gekennzeichnet. Die Erfahrung<sup>16</sup> – wie das unbefristete Aussetzen der „Ökosteuern“ 2003 in Deutschland und die gewaltsamen „Gelbwesten“-Proteste gegen eine CO<sub>2</sub>-Steuer auf Kraftstoffe 2018/2019 in Frankreich – sowie politikökonomische Erwägungen zeigen, dass solche Steuersätze in der Praxis nicht beliebig hoch sein werden. Zwar schützt die politisch erwartbare Begrenzung der Steuersätze vor einem Übermaß an Opposition gegen dieses Instrument. Allerdings ist die treibhausgassparende Wirkung dann auch nicht mehr gewährleistet. Daher stellt sich die Frage nach einer **Rückverteilung der Einnahmen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung** noch stärker für ein Emissionshandelssystem mit „Whatever-it-takes“-Preisen als für eine CO<sub>2</sub>-Steuer mit moderaten Steuersätzen.

## 3 Ausgestaltung eines Klimageldes

Damit eine Rückverteilung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung deren Akzeptanz erhöhen kann, muss sie nicht nur die regressive Verteilungswirkung ausgleichen. Vielmehr muss sie zudem bei den Bürgern auch bewusst als Ausgleichsmaßnahme für die Belastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung wahrgenommen werden. Daher sollte durch die Art der Rückvergütung sowohl der Zusammenhang von Be- und Entlastung als auch die exakte Höhe der Entlastung sichtbar und klar kommunizierbar sein.<sup>17</sup>

### 3.1 Grundkonzepte für ein „Klimageld“

Der im Ampel-Koalitionsvertrag zur Bezeichnung einer Rückverteilung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung benutzte Begriff „Klimageld“ ist nicht eindeutig definiert und umfasst nicht nur die unterschiedlichen im Bundestagswahlkampf 2021 vertretenen Vorstellungen der Ampel-Koalitionsparteien

<sup>14</sup> Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023), [Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel](#), S. 20.

<sup>15</sup> Wolfsteiner, A. (2023), [Wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis plus Klimadividende: Der smarte Weg zur Klimarettung oder politisch riskant?](#)

<sup>16</sup> Zu den Erfahrungen in Deutschland mit der Ökosteuern und in Frankreich mit Erhebung eines CO<sub>2</sub>-Aufschlags auf die Kraftstoffsteuer mit den anschließenden „Gelbwesten“-Protesten vgl. Hanafi, O. u.a. (2019), Carbon Pricing in France & Germany – Differences, Similarities and Perspectives, [ceplinput 11/2019](#).

<sup>17</sup> UBA (2022), [CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Verkehrs- und Gebäudebereich sozialverträglich gestalten](#), S. 41; Wolfsteiner, A. (2023), [Wirksamer CO<sub>2</sub>-Preis plus Klimadividende: Der smarte Weg zur Klimarettung oder politisch riskant?](#), S. 125 f.

SPD („Pro-Kopf-Bonus“)<sup>18</sup>, Grüne („Energiegeld“)<sup>19</sup> und FDP („Klimadividende“)<sup>20</sup>, sondern auch weitere Konzepte, die in der wissenschaftlichen Diskussion eine Rolle spielen. Daher werden die Grundkonzepte für die Ausgestaltung eines Klimageldes im Folgenden kurz dargestellt und bewertet.

### 3.1.1 Pro-Kopf-Erstattung („Pro-Kopf-Klimageld“)

Die wohl einfachste Form eines Klimageldes sieht vor, dass die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Form einer Pro-Kopf-Erstattung – eventuell bis zu einer Einkommensobergrenze oder gestaffelt – wieder ausgeschüttet werden.<sup>21</sup> Dadurch ergeben sich insofern Verteilungseffekte, als diejenigen Haushalte mit überdurchschnittlich vielen Pro-Kopf-Emissionen zu Nettozahlern, während Haushalte mit unterdurchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Emissionen Netto-Empfänger des Klimageldes werden. Da der Pro-Kopf-Ausstoß von CO<sub>2</sub>-Emissionen stark mit dem Einkommen korreliert ist, wirkt dieser Verteilungsmechanismus progressiv (s.u. Abschnitt 3.1.2 für die Berücksichtigung von Härtefällen innerhalb einer Einkommensgruppe). Wählt man als Bezugsgröße tatsächlich eine Auszahlung pro Kopf inklusive im Haushalt lebender Kinder, wird der kinderbezogene Mehrbedarf an Wohnraum und Mobilitätsleistungen berücksichtigt. Innerhalb dieses Mechanismus bestehen stärkere Anreize zur Einsparung von CO<sub>2</sub>-Emissionen und damit zur Verbesserung der eigenen Nettoposition. Bereits bestehenden Umverteilungsmechanismen wird durch diese Form des Klimageldes eine starke Form der progressiven und kinderfreundlichen Umverteilung hinzugefügt.

Ein Pro-Kopf Klimageld hat – z.B. gegenüber der Senkung von Steuern und Abgaben – den entscheidenden Vorteil, dass es als Direktzahlung an die Bürger für diese transparent als Entlastung wahrnehmbar wird: „Ein Klimageld würde den Empfangenden mit jeder Überweisung die Entlastung deutlich machen und glaubhaft signalisieren, dass die CO<sub>2</sub>-Bepreisung als Steuerungsinstrument zur Verhaltensänderung, nicht aber als zusätzliche Einnahmequelle für den Staat gedacht ist. Beides könnte die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und damit der Klimapolitik insgesamt erhöhen.“<sup>22</sup>

Dass bei Umfragen ein großer Prozentsatz eine Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Klimaschutzmaßnahmen bevorzugt, scheint eher mangelnder Information geschuldet zu sein.<sup>23</sup> So kommt eine repräsentative experimentelle Studie, in der 1.200 Probanden einer Rückvergütung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung aus mehreren Varianten auswählen sollten, zu dem Ergebnis: „Wird die umweltpolitische Wirksamkeit einer CO<sub>2</sub>-Abgabe klar kommuniziert, verringert dies den Wunsch nach umweltpolitischer Zweckbindung. Die Betonung von Verteilungseffekten führt zu einer Bevorzugung progressiv

<sup>18</sup> [Zukunftsprogramm der SPD \(2021\)](#), S. 10: „Wir werden dafür sorgen, dass Bürger\*innen mit niedrigen Einkommen nicht ins Hintertreffen geraten. Mit dem Ansteigen des CO<sub>2</sub>-Preises werden wir für weitere sozial gerechte Ausgleichsmaßnahmen sorgen. Einen Pro-Kopf-Bonus werden wir prüfen.“

<sup>19</sup> [Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl \(2021\)](#), S. 20: „Damit Klimaschutz sozial gerecht ist, wollen wir die Einnahmen aus dem nationalen CO<sub>2</sub>-Preis direkt an die Bürger\*innen zurückgeben. Dazu streben wir neben der Senkung der EEG-Umlage ein Energiegeld an, das jede\*r Bürger\*in erhält. Über das Energiegeld geben wir alle zusätzlichen Einnahmen transparent an die Menschen zurück und entlasten sie direkt, indem sie eine Rückerstattung pro Kopf bekommen. So wird klimafreundliches Verhalten belohnt und es findet ein sozialer Ausgleich im System statt. Unterm Strich werden so Geringverdiener\*innen und Familien entlastet und vor allem Menschen mit hohem Einkommen belastet.“

<sup>20</sup> [Wahlprogramm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl \(2021\)](#), S. 46: „Wir Freie Demokraten wollen eine Klimadividende einführen und die Energiebesteuerung drastisch absenken. So müssen auch die sozialen Kosten des Klimaschutzes abgemildert werden. [...] [Wir wollen] Aufkommensneutralität durch die Rückzahlung eines jährlich zu berechnenden pauschalen Betrages, also einer Klimadividende, an jede Bürgerin und jeden Bürger gewährleisten.“

<sup>21</sup> Klinski, S. u.a. (2023), [Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines „Klimageldes“](#).

<sup>22</sup> Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (2023), Jahresgutachten 2023/24, [Wachstumsschwäche überwinden – In die Zukunft investieren](#), S. 273, Rn. 357.

<sup>23</sup> Kalkuhl, M. u.a. (2022), Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung.



wirkender Varianten. Hierbei sticht die Pro-Kopf-Pauschale heraus: Allein die Hervorhebung ihrer Verteilungseffekte macht sie zu einer der am häufigsten gewählten Varianten.“<sup>24</sup>

### 3.1.2 Fokussierung auf vulnerable Gruppen („Härtefall-Klimageld“)

Da es vor allem bei der Gebäudeheizung auch innerhalb der Einkommensgruppen eine sehr unterschiedliche Belastung der Haushalte gibt, wird auch eine Rückverteilung nur für bestimmte Gruppen nach Haushalts- und Gebäudecharakteristika sowie Heizungsart erwogen.<sup>25</sup> Eine ausführliche statistische Analyse zur Identifikation durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung stark belasteter („vulnerabler“) Gruppen und der Wirkung einer nur auf diese Härtefälle zugeschnittenen Rückverteilung („gebäudespezifische Transfers“) kommt zu dem Schluss, dass damit eine bedarfsgerechtere Entlastung im Gebäudebereich möglich wäre.<sup>26</sup> Allerdings wiesen gebäudespezifische Transfers „deutlich höhere Informationserfordernisse auf als ein Pro-Kopf-Klimageld“, sodass unter Berücksichtigung von Transaktions- und Verwaltungskosten, „ein weniger zielgenaues Klimageld in Kombination mit (z.B. einkommensbasierten) Härtefallregelung[en] bevorzugt werden“ könne.<sup>27</sup> Darüber hinaus ist jedoch auch zu beachten, dass diese gezielte Form der Unterstützung nicht unbedingt die Akzeptanz in der Breite der Bevölkerung fördert, zumal sich durch pauschalisierte Kriterien für die Anspruchsberechtigung Ungerechtigkeiten nicht vermeiden lassen und viele ebenfalls Betroffene mit niedrigem oder mittlerem Einkommen bei der Entlastung unberücksichtigt bleiben.

### 3.1.3 Ausgleich individueller CO<sub>2</sub>-Belastungen („Ausgleichs-Klimageld“)

Eine weitere Form der Kompensation der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist durch zwei Erwägungen geprägt<sup>28</sup>:

- Erstens kann es vorteilhaft sein, anstelle eines neuen Transfermechanismus zunächst einmal bereits bestehende Steuerbelastungen zu mindern.
- Zweitens kann man die Lenkungsfunktion der CO<sub>2</sub>-Bepreisung – also die Reduzierung von CO<sub>2</sub>-Emissionen – so interpretieren, dass das Instrument selbst keine zusätzlichen verteilungspolitischen Konsequenzen haben sollte.

Diese Erwägungen können dazu führen, dass man versucht, individuelle Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung möglichst 1:1 wieder auszugleichen. Wer also aufgrund seines Lebensstils hohe CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht und daher auch in hohem Maße im Rahmen der Bepreisung von CO<sub>2</sub>-Emissionen finanziell herangezogen wird, sollte auch in hohem Maße wieder entlastet werden. Wer hingegen geringe CO<sub>2</sub>-Emissionen verursacht und durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung auch nur gering belastet wird, hat auch nur einen geringeren Bedarf an Entlastung. Theoretisch gelingt dies, indem jede Person zum einen den gleichen Emissionspreis bezahlen muss, und damit Anreize hat, Emissionen einzusparen. Zum anderen wird jede Person aber näherungsweise um den finanziellen Betrag entlastet, der als Folge der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu leisten ist. Wichtig ist bei der Ausgestaltung dieses Instruments, dass bei der Entscheidung für jede zusätzliche Emissionseinheit die Lenkungsfunktion des CO<sub>2</sub>-Preises erhalten bleibt. Die Entlastung kann sich dafür etwa an pauschalierten oder historischen Daten orientieren.

<sup>24</sup> Swiss Federal Office of Energy (2016), Social Cushioning of Energy Price Increases and Public Acceptability, p. 3.

<sup>25</sup> Kellner M. u.a. (2023), [Systematische Verteilungsanalyse zur Wärmewende: Welche Haushalte tragen die Kosten und wie kann die Entlastung aussehen?](#).

<sup>26</sup> Ebd. S. 22.

<sup>27</sup> Ebd.

<sup>28</sup> Vorschlag von Clemens Fuest, Business Panorama.de vom 21. September 2023: [Ifo lehnt Klimageld ab](#).

Eine operative Umsetzung dieses Konzeptes könnte näherungsweise in der Senkung des generellen Umsatzsteuersatzes bestehen.<sup>29</sup> Hohe Konsumausgaben, die sehr häufig auch mit hohen CO<sub>2</sub>-Emissionen einhergehen, werden dabei besonders hoch entlastet. Die Lenkungsfunktion der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bleibt dabei erhalten. Anders als bei einer Rückvergütung pro Kopf wird bei dieser Form der Kompensation die Klimaschutzpolitik nicht um ein weiteres umverteilendes Instrument ergänzt. Jedoch ist fraglich, ob sich durch die mangelnde Sichtbarkeit der Rückvergütung die gewünschte Akzeptanzwirkung für die Klimaschutzpolitik entfaltet.

**Tab. 1: Grundkonzepte für ein Klimageld**

Bezeichnung	Berechtigte	Art	Beispiel
Pro-Kopf-Klimageld	Alle Bürger oder bis Einkommensgrenze	pauschal oder gestaffelt	Österreich: Klimabonus
Härtefall-Klimageld	Vulnerable Gruppen	gezielt	Heizkostenzuschuss
Ausgleichs-Klimageld	Alle Bürger	proportional	Mehrwertsteuersenkung

### 3.1.4 Fazit 2: Wegen Akzeptanz ist Pro-Kopf-Klimageld vorzuziehen

Eine wesentliche Funktion der Rückverteilung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist es, politische **Akzeptanz** für anspruchsvolle Klimaschutzmaßnahmen abzusichern. Vergleicht man die drei derzeit diskutierten Grundkonzepte eines Klimageldes, so gelingt durch ein „Pro-Kopf-Klimageld“ für alle eher als durch die alleinigen Kompensationen von statistisch identifizierten vulnerablen Einkommensgruppen („Härtefall-Klimageld“) oder eine der Belastung durch den CO<sub>2</sub>-Preis näherungsweise entsprechende Entlastung durch die Senkung des Umsatzsteuersatzes („Ausgleichs-Klimageld“). Durch das **Pro-Kopf-Klimageld** werden **große Teile der Bevölkerung zu Netto-Empfängern** des Klimageldes. Sie erleben, dass Klimaschutzpolitik sie nicht nur durch einen CO<sub>2</sub>-Preis belastet, sondern sie – im Gegenteil – durch ein Klimageld sogar verteilungspolitisch gewinnen können. Für Härtefälle könnte ergänzend eine Kompensation aus Steuermitteln vorgesehen werden.

## 3.2 Ausgestaltung des Pro-Kopf-Klimageldes

Auch bei der konkreten Ausgestaltung des Pro-Kopf-Klimageldes sind mehrere Varianten hinsichtlich Höhe und Kriterien der Auszahlung denkbar, die jeweils zu unterschiedlichem bürokratischem Aufwand sowie unterschiedlichen Verteilungswirkungen und Graden der Akzeptanz führen können.

### 3.2.1 Höhe der Rückverteilung im Vergleich zu den Einnahmen

Die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung – welche im Gegenzug Kosten in gleicher Höhe für Haushalte und Unternehmen verursacht – können entweder in voller Höhe oder nur teilweise rückerstattet werden. Die relative Höhe des Klimageldes im Vergleich zu den durchschnittlichen CO<sub>2</sub>-Kosten bestimmt dabei, inwieweit aus der regressiven CO<sub>2</sub>-Bepreisung eine insgesamt progressive Belastung erwächst. Je höher das Klimageld, desto größer ist der Anteil der Bevölkerung, der im Mittel eine Entlastung oder zumindest keine deutliche Belastung durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung erfährt. Aus Akzeptanzgründen ist daher eine vollständige Rückverteilung aller Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung einer nur teilweisen Rückverteilung vorzuziehen. Dann könnten allerdings klimapolitische Maßnahmen wie der Aufbau von

<sup>29</sup> Ebd.

Lade- und Tankinfrastruktur für batterie- oder wasserstoffbetriebene Fahrzeuge sowie Subventionen für E-Fahrzeuge und die Dekarbonisierung von Gebäuden nicht aus den Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bestritten werden. Verteilungspolitisch ist bei diesen Ausgaben jedoch ohnehin eine Finanzierung aus dem allgemeinen Steueraufkommen vorzuziehen, da die Einkommenssteuer im Gegensatz zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung progressiv ist. Ein Klimageld mit vollständiger Einnahmenrückverteilung sorgt also dafür, dass Klimaschutzmaßnahmen insgesamt zu einer progressiven Belastung führen.

Darüber hinaus ist zu unterscheiden, ob alle zur Rückverteilung bestimmten Einnahmen an die Haushalte zurückgezahlt werden oder nur die anteilig von den Haushalten entrichteten. Diese beiden Größen sind unterschiedlich, da auch Unternehmen vom deutschen BEH oder EU-EHS II erfasste fossile Brennstoffe verbrauchen. Die zur Rückverteilung bestimmten Einnahmen, die aus der Wirtschaft stammen, könnten also entweder ebenfalls an die Haushalte oder nach einem bestimmten Schlüssel an die Unternehmen ausbezahlt werden. So wird die Schweizer CO<sub>2</sub>-Abgabe an die Wirtschaft proportional zur rentenversicherungspflichtigen Lohnsumme ausgezahlt.<sup>30</sup>

### 3.2.2 Individuelle Höhe des Klimageldes

Abgesehen vom – von der FDP als „Klimadividende“ oder den Grünen als „Energiegeld“ bezeichneten – einkommensunabhängigen Klimageld („Pauschal-Klimageld“), wird auch ein einkommensabhängiges Klimageld diskutiert. So soll nach den Vorstellungen der SPD<sup>31</sup> und der Linken<sup>32</sup> das Klimageld nur bis zu einer Einkommensgrenze von 4.000 € brutto pro Monat ausgezahlt werden („soziales Klimageld“). Eine andere Form der einkommensabhängigen Rückvergütung wäre, das Klimageld unter Steuervorbehalt zu stellen („besteuerteres Klimageld“), sodass Steuerpflichtige mit höherem Einkommen netto eine geringere Entlastung durch das Klimageld erfahren. Schließlich ist auch eine Staffelung der Auszahlungsbeträge („gestaffeltes Klimageld“) denkbar. In Österreich wird beispielsweise ein Sockelbetrag an alle erwachsenen Bürger pro Kopf ausbezahlt; zudem erhalten Bürger, die insbesondere auf dem Land schlecht an den ÖPNV angeschlossen sind, eine nach Wohnort in drei Stufen gestaffelte Zusatzprämie. Kinder erhalten – als zusätzliche Form der Staffelung – jeweils nur den halben Betrag des Klimageldes.<sup>33</sup>

Tab. 2: Arten des Pro-Kopf-Klimageldes

Arten	Merkmale	Beispiele
Pauschal-Klimageld	einkommensunabhängig steuerfrei	„Energiegeld“ (Die Grünen) „Klimadividende“ (FDP)
soziales Klimageld	einkommensabhängig besteuert	„soziales Klimageld“ (SPD, Die Linke): Einkommensobergrenze i.H.v. mtl. 4.000€ brutto
gestaffeltes Klimageld	in der Höhe gestaffelt	Österreich: Stadt/Land, Kinder 50%

Die jeweilige Entlastung der Haushalte in den verschiedenen Einkommensgruppen kann in Simulationen – basiert auf sozioökonomischen Daten aus statistischen Erhebungen – untersucht werden.<sup>34</sup>

<sup>30</sup> Bundesamt für Umwelt (2023), [Rückverteilung der CO<sub>2</sub>-Abgabe](#).

<sup>31</sup> Der Spiegel vom 28. Mai 2023, [Heil will »Klimageld« für Menschen mit weniger als 4000 Euro Einkommen](#); Vorwärts vom 30. Mai 2023, [Vorschlag: So soll das soziale Klimageld von Hubertus Heil aussehen](#).

<sup>32</sup> Die Linke (2023), [Erklärung der Landesvorsitzenden und der Vorsitzenden von Fraktion und Partei vom 5. November 2023, Den Umbau gerecht gestalten](#).

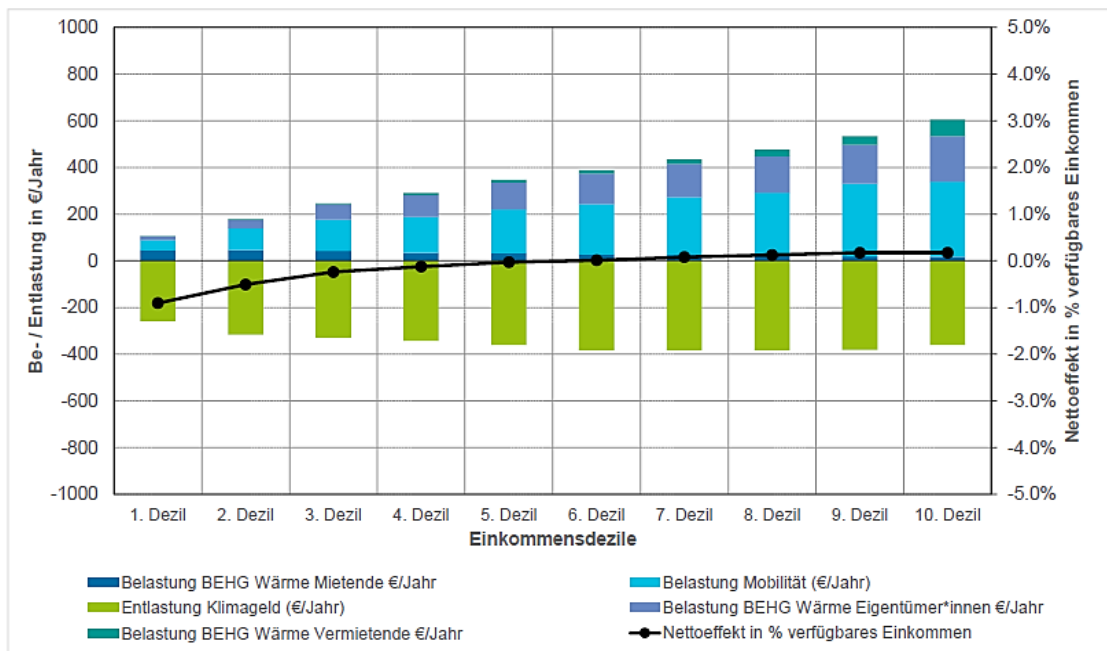
<sup>33</sup> Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2023), [Klimabonus 2023: Auszahlung startet morgen](#).

<sup>34</sup> Im Folgenden stützen wir uns dabei auf Klinski, S. u.a. (2023).

Damit lässt sich nicht nur auf die jeweilige Netto-Verteilungswirkung von CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Klimageld schließen, sondern auch auf die möglichen Auswirkungen auf die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und letztlich auch der Klimaschutzpolitik insgesamt.

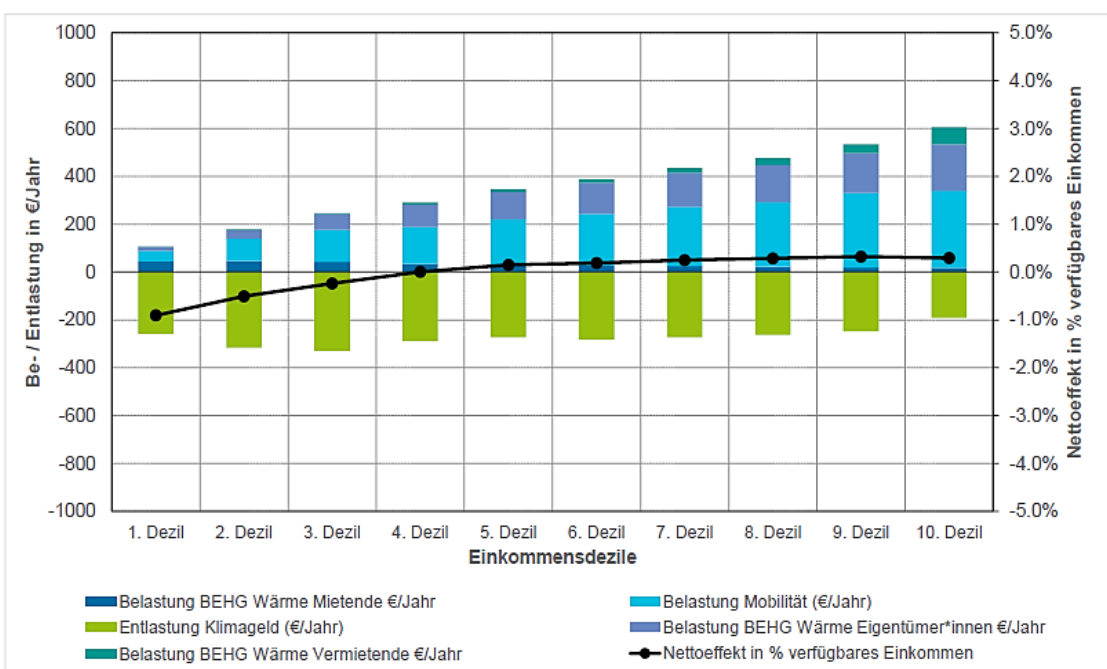
Die Abbildungen 1 bis 4 veranschaulichen die jeweiligen durchschnittlichen Be- und Entlastungen der in zehn Einkommensklassen („Dezile“) eingeteilten Haushalte. Die mit schwarzen Linien verbundenen Punkte stellen den Netto-Effekt in Prozent des verfügbaren Haushaltseinkommens dar (rechte Skala).

**Abb. 1: Steuerfreies Klimageld**



Quelle: Klinski, S. u.a. (2023), Abb. 4

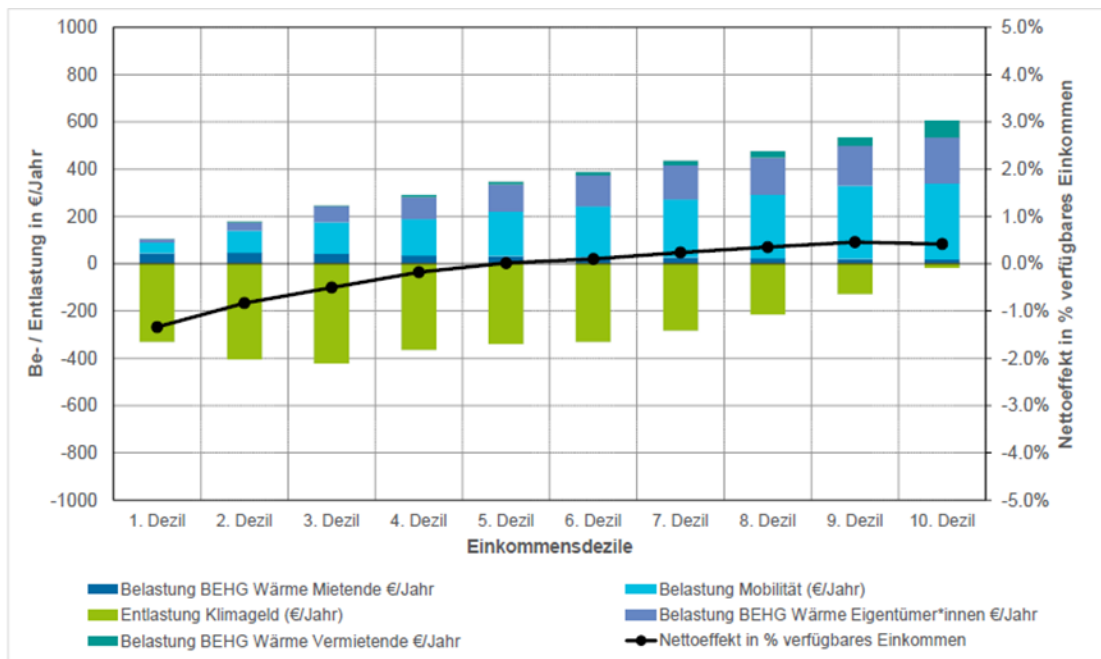
**Abb. 2: Besteuertes Klimageld**



Quelle: Klinski, S. u.a. (2023), Abb. 3

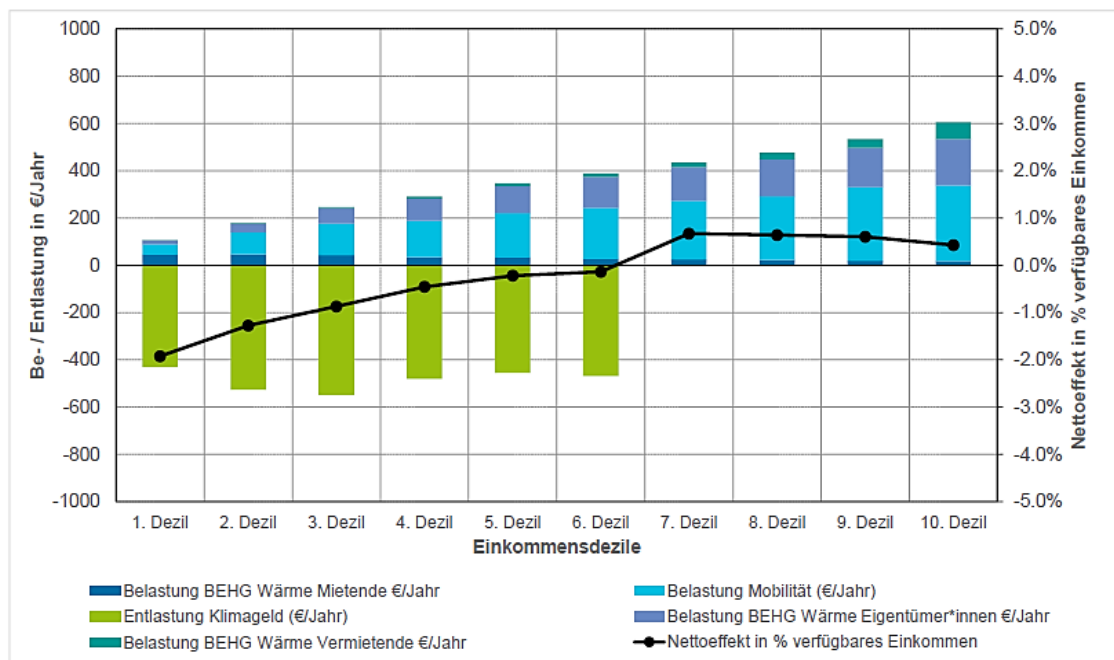
Beim Vergleich von Abb. 1 und 2 wird deutlich, dass bei einer vollständigen Rückverteilung der Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch ein steuerfreies Klimageld bis ins sechste Einkommensdezil keine Netto-Belastung der Haushalte besteht. Muss dieses Klimageld versteuert werden, erhalten nur Haushalte in den untersten drei Einkommensdezilen eine Netto-Entlastung, und Haushalte ab dem fünften Einkommensdezil werden netto belastet.

**Abb. 3: Besteuertes Klimageld mit individueller Einkommensgrenze („soziales Klimageld“)**



Quelle: Klinski, S. u.a. (2023), Abb. 6

Eine Einkommensobergrenze bei einem steuerpflichtigen „sozialen Klimageld“ (Abb. 3) führt zu einer weiteren Umverteilung von hohen zu niedrigen Einkommen. Dabei erhalten Kinder einkommensstarker Eltern weiterhin Klimageld, falls sie selbst unter der Einkommensgrenze bleiben. Allerdings spüren nur die untersten vier Einkommensdezile eine Netto-Entlastung; Haushalte ab dem fünften Einkommensdezil werden – wie beim steuerpflichtigen Klimageld ohne Einkommensgrenze – netto belastet.

**Abb. 4: Besteueres Klimageld mit Einkommensgrenze beim Haushaltseinkommen**

Quelle: Klinski, S. u.a. (2023), Abb. 12

Wird beim steuerpflichtigen Klimageld die Einkommensobergrenze jedoch in Abhängigkeit vom Netto-Haushaltseinkommen gesetzt (Abb. 4), ergeben sich stärkere Entlastungen für die unteren Einkommen – bis ins sechste Einkommensdezil. Die oberen vier Einkommensdezile werden jedoch stärker belastet und erhalten weder für sich noch für ihre Kinder eine Kompensationszahlung in Form eines Klimageldes. Der Grad der Umverteilung ist also höher und auch sichtbarer.

Um für die Maßnahmen-Kombination aus „Whatever-it-takes“-Preisen für CO<sub>2</sub>-Emissionen und Klimageld auf eine genügend breite Akzeptanz in der (Wahl-)Bevölkerung bauen zu können, ist es erforderlich, dass die Netto-Entlastung weit in die Mittelschicht hineinreicht, zumal Bürger aus den untersten Einkommensdezilen im Schnitt weniger von ihrem Wahlrecht Gebrauch machen. Zudem sollte die Bereitschaft der Haushalte mit höheren Einkommen, zugunsten Menschen mit niedrigeren Einkommen eine höhere Netto-Belastung durch CO<sub>2</sub>-Preise zu tragen, nicht überstrapaziert werden, um deren Akzeptanz nicht zu beeinträchtigen. So wird wohl auch von vielen Bürgern eine rein zu Umverteilungszwecken zu tragende Zusatzbelastung durch ein einkommensabhängiges Klimageld abgelehnt.<sup>35</sup>

Schließlich muss bei festen Einkommensgrenzen beachtet werden, dass dadurch nicht neue Ungerechtigkeiten erzeugt werden. Beispielsweise würde bei einer individuellen Einkommensgrenze nicht berücksichtigt, ob es sich um eine alleinerziehende Person oder eine alleinstehende Person handelt. Bei gleichen Einkommensgrenzen werden Personen benachteiligt, deren Einkommen für mehrere Familienmitglieder reichen muss. Sonst könnte es vorkommen, dass eine alleinstehende Person mit einem Bruttoeinkommen von 3.999 Euro Klimageld bezieht, die alleinerziehende Person mit mehreren Kindern, die 4.000 Euro brutto verdient, jedoch nicht.<sup>36</sup>

Insgesamt ist bei der Akzeptanzfrage auch noch ein weiterer Gesichtspunkt zu beachten: Falls weit weniger als 100% der von den Haushalten erbrachten Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung rückverteilt

<sup>35</sup> Vgl. Süddeutsche Zeitung vom 29. Mai 2022, [Sozial gestaffeltes Klimageld stößt auf Widerstand](#).

<sup>36</sup> Klinski, S. u.a. (2023), S. 75.



werden, lassen sich – unabhängig von der Rückvergütungsoption – die für eine breite Akzeptanz erforderlichen Entlastungen von weiten Bevölkerungsschichten nur schwerlich erreichen.

Bei der Bewertung der unterschiedlichen Rückvergütungsoptionen ist neben diesen Akzeptanzgesichtspunkten auch der jeweils erforderliche bürokratische Aufwand zu berücksichtigen. Für eine einkommensunabhängige und steuerfreie Auszahlung des Klimageldes ist diesbezüglich nur die Infrastruktur für die Auszahlung bereitzustellen und die zugehörige Datenbank zu pflegen. Bei Anwendung zusätzlicher Kriterien steigt der Aufwand. So müssen beim besteuerten Klimageld alle Steuerpflichtigen samt ihrem Einkommen erfasst werden, auch wenn sie bisher keine Einkommenssteuererklärung abgegeben haben. Alternativ müsste man klären, welche Steuersätze bei Arbeitnehmern anzuwenden sind, die nur einen Mini- oder Midijob haben, oder die nur Lohnsteuer zahlen, die vom Arbeitgeber abgeführt wird. Noch aufwendiger wäre die Einkommenserfassung bei individuellen Einkommensgrenzen im Falle gemeinsamer steuerlicher Veranlagung<sup>37</sup> oder die Erfassung des Haushaltseinkommens bei getrennter steuerlicher Veranlagung. Zudem müssten Änderungen zeitnah berücksichtigt werden – vor allem wenn in Erwägung gezogen werden würde, das Klimageld aus Sichtbarkeitsgründen und zur besseren Synchronisierung mit der Belastung durch den schwankenden CO<sub>2</sub>-Preis monatlich oder quartalsmäßig auszubezahlen.

### 3.2.3 Fazit 3: Wegen Akzeptanz sollte Entlastung bis weit in die Mittelschicht reichen

- Für eine Verbesserung der Akzeptanz CO<sub>2</sub>-bepreisung durch die Auszahlung eines Klimageldes ist nur eine **Rückverteilung des Großteils der CO<sub>2</sub>-Bepreisungseinnahmen** zielführend. Dabei kann sich die deutsche Politik an den Rückvergütungsmodellen in Österreich (100%)<sup>38</sup> oder in der Schweiz (70%)<sup>39</sup> orientieren. Richtschnur sollte dabei sein, eine genügend hohe Entlastung zu erreichen, die spürbar bis weit in die Mittelschicht hineinreicht.
- Ein **steuerfreies Pro-Kopf-Klimageld** in ausreichender Höhe kann diese akzeptanzfördernde Rückverteilung in unkomplizierter Weise erreichen.
- Bei einem **besteuerten Klimageld** sowie einem „sozialen“ Klimageld mit **Einkommensobergrenze** muss dagegen im Detail darauf geachtet werden, dass
  - die Entlastung tatsächlich bis weit in die Mittelschicht hineinreicht;
  - keine zusätzlichen Ungerechtigkeiten durch die fixen Einkommensobergrenzen entstehen;
  - der bürokratische Aufwand für Behörden und Haushalte minimal bleibt.

---

<sup>37</sup> Das Problem ist dabei z.B. die Zuordnung von Kindergeld und Sozialleistungen.

<sup>38</sup> Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie (2023), [Klimabonus 2023: Auszahlung startet morgen](#).

<sup>39</sup> Bundesamt für Umwelt (2023), [Rückverteilung der CO<sub>2</sub>-Abgabe](#).

## 4 Finanzierung eines Klimageldes

Ein Klimageld könnte aus Mitteln des deutschen **Klima- und Transformationsfonds (KTF)** finanziert werden, der wiederum derzeit aus Einnahmen des deutschen BEH und des **EU-Emissionshandels für Industrie und Energieerzeuger (EU-EHS I)**<sup>40</sup> gespeist wird.<sup>41</sup> Jedoch ist perspektivisch zu bedenken, dass ab 2027 – spätestens ab 2028 – auf EU-Ebene der **EU-Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr (EU-EHS II)**<sup>42</sup> eingeführt wird. Ab dann müssen die EU-Vorgaben zur Mittelverwendung aus den beiden EU-Emissionshandelssystemen EU-EHS I und EU-EHS II eingehalten werden – mit Konsequenzen für die Gestaltung und Finanzierung eines deutschen Klimageldes.

Im Folgenden wird daher zunächst die bis 2027 rein national zu beurteilende Frage der Finanzierung des Klimageldes aus dem deutschen KTF erörtert. Daran anschließend werden die Optionen für den Übergang vom deutschen BEH zum EU-EHS II ab 2027 und die sich daraus ergebenden Änderungen der Einnahmen aus den EU-Emissionshandelssystemen – insbesondere durch den **EU-Klima-Sozialfonds (EU-KSF)**<sup>43</sup> – dargestellt. Schließlich werden die relevanten EU-Vorgaben zur Mittelverwendung erörtert.

### 4.1 Mittel aus dem deutschen Klima- und Transformationsfonds (KTF)

Bisher hat die deutsche Politik für das von den Ampel-Koalitionsparteien versprochene Klimageld weder haushaltsrechtlich Gelder eingeplant noch endgültig einen Auszahlungsweg<sup>44</sup> geschaffen. So war in der bisherigen Finanzplanung des KTF bis 2027<sup>45</sup> noch keine Finanzierung eines Klimageldes berücksichtigt. Darüber hinaus war der Fonds ohnedies bereits „überzeichnet“<sup>46</sup>, d.h. die geplanten Ausgaben übersteigen die erwarteten Einnahmen (s. Tab. 3): Da die jährlichen Einnahmen aus dem deutschen BEH und dem europäischen EU-EHS I nicht zur Deckung der jährlichen Ausgaben ausgereicht hätten, wären die Rücklagen bereits 2026 vollständig aufgebraucht gewesen, und für 2026 und 2027 hätte sich eine – als negative „Globale Minderausgabe“ aufgeführte – Unterdeckung von rund 9,4 Mrd. € ergeben. Mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15. November 2023<sup>47</sup> stehen nun dem KTF 60 Mrd. € weniger zur Verfügung. Dies verschärft die Finanzlage für die Klimapolitik der Bundesregierung drastisch, so dass auch die Finanzierbarkeit des Klimageldes grundsätzlich in Frage gestellt wird.<sup>48</sup>

<sup>40</sup> EU-EHS-Richtlinie; Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55: EU-Emissionshandelssystem (EU-EHS I) für Industrie und Energie, [cepAnalyse 05/2022](#).

<sup>41</sup> Bundesregierung (2023), Aktuelles vom 9. August 2023: [Sondervermögen „KTF“](#).

<sup>42</sup> EU-EHS-Richtlinie, Art. 30a–30k; Hierzu Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55: Klima und Straßenverkehr, [cepAnalyse 06/2022](#); Menner, M. / Reichert, G. (2022), Fit for 55: Klima und Gebäude, [cepAnalyse 14/2022](#).

<sup>43</sup> Verordnung (EU) 2023/955 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060 [EU-KSF-Verordnung].

<sup>44</sup> Vgl. Deutscher Bundestag (2023), Antwort der Bundesregierung vom 21. September 2023 auf die Kleine Anfrage der Fraktion der CDU/CSU zur „Finanzierung von Energie- und Klimaschutzmaßnahmen“, Drucksache 20/8474, S. 3: „[...] Mit dem Jahressteuergesetz 2022 wurden die rechtlichen Grundlagen für eine Zulassung der Erhebung und eine Speicherung der IBAN (und ggf. des BIC) in der IdNr.-Datenbank gelegt.“

<sup>45</sup> Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/7801](#) vom 18. August 2023, S. 52 f.

<sup>46</sup> Knopf, B. / Illenseer, N. (2023), [Die Finanzierung der Transformation: Klimafonds, Klimageld und Kernhaushalt](#), MCC-Arbeitspapier.

<sup>47</sup> Bundesverfassungsgericht, [Pressemitteilung 101/2023](#) vom 15. November 2023.

<sup>48</sup> Tagesschau.de vom 16. November 2023, [Nach Urteil zum Nachtragshaushalt Was kann jetzt noch finanziert werden?](#): „Für ein Projekt, das es bislang noch nicht einmal in den mittelfristigen Finanzplan des KTF geschafft hat, schaut es ganz besonders düster aus: Das Projekt Klimageld, mit dem die Ampel eigentlich einen sozialen Ausgleich für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung schaffen wollte. Wo dafür Mittel herkommen sollten, heißt es in den Gängen des Bundestags, sei nun völlig unklar.“

**Tab. 3: Übersicht zum Finanzplan „Klima- und Transformationsfonds“ 2023–2027**

	Soll 2023	Entwurf 2024	Finanzplan		
			2025	2026	2027
in T€					
<b>Einnahmen</b>					
Erlöse gemäß Treibhausgas-Emissionshandels- gesetz (ETS).....	7.297.640	8.187.000	10.746.000	12.855.000	12.821.000
Erlöse gemäß Brennstoffemissionshandelsge- setz (BEHG).....	8.631.000	10.930.000	12.905.000	16.397.000	21.852.000
Bundeszweisung.....	0	0	0	0	0
Globale Mehreinnahme.....	5.951.576	9.300.000	5.200.000	5.200.000	5.200.000
Entnahme aus Rücklage.....	78.888.489	70.720.997	41.521.949	13.363.328	0
<b>Einnahmen gesamt</b>	<b>100.768.705</b>	<b>99.137.997</b>	<b>70.372.949</b>	<b>47.815.328</b>	<b>39.873.000</b>
<b>Programmausgaben</b>	<b>35.958.333</b>	<b>57.616.048</b>	<b>57.009.621</b>	<b>49.684.740</b>	<b>47.502.233</b>
<i>darunter</i>					
Gebäuförderung.....	16.877.536	18.901.477	15.912.414	13.467.845	12.382.216
EEG-Förderung, Zuschüsse an stromintensive Unternehmen sowie finanzielle Kompensatio- nen nach § 11 BEHG .....	3.342.700	15.721.351	16.886.900	15.896.616	15.000.030
Dekarbonisierung der Industrie und Hochlauf Wasserstoff.....	3.961.322	3.820.656	4.294.506	5.060.562	5.463.285
Investitionen in die Eisenbahninfrastruktur der EIU des Bundes.....	0	4.000.000	4.000.000	2.250.000	2.250.000
Weiterentwicklung Elektromobilität, Umwelt- bonus, Zuschüsse Busse/Nutzfahrzeuge, Ladeinfrastruktur.....	5.578.897	4.669.071	4.007.136	3.340.007	1.838.793
Mikroelektronik.....	0	3.968.150	4.625.150	1.912.050	1.710.500
Aktionsprogramm Natürlicher Klimaschutz & NKI .....	945.500	1.351.200	1.487.900	1.568.100	1.573.100
Industrielle Fertigung Energiespeicher .....	684.235	511.907	602.153	679.053	959.053
<b>Zuführung zur Rücklage</b>	<b>64.810.372</b>	<b>41.521.949</b>	<b>13.363.328</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
<b>Globale Minderausgabe</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-1.869.412</b>	<b>-7.629.233</b>

Quelle: Deutscher Bundestag, [Drucksache 20/7801](#) vom 18. August 2023, S. 53

Nun kann 2024 die Entnahme aus der Rücklage plangemäß nur noch 10,7 Mrd. € betragen, danach wird die Rücklage vollkommen erschöpft sein. Sollten also dennoch wie ursprünglich geplant die Förderprogramme zur Dekarbonisierung (Gebäude, Industrie, Wasserstoff, Verkehr, Energiespeicher) oder Mittel für die Eisenbahninfrastruktur oder die Ansiedelung von Mikroelektronik fortgesetzt werden, könnten diese im Rahmen des KTF nur durch höhere Bundeszuweisungen aus dem Bundeshaushalt oder durch höhere Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung finanziert werden. Zudem wurde bis vor kurzem noch geplant, die höheren Zuschüsse an stromintensive Unternehmen („Strompreiskompensation“<sup>49</sup>) aus den nicht abgerufenen Mitteln des KTF zu bestreiten.<sup>50</sup> Blieben bei einem höheren CO<sub>2</sub>-Preis noch Mittel für ein Klimageld aus dem KTF verfügbar, würden diese erheblich geringer als die – mit Kosten für die Bürger und Unternehmen verbundenen – Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausfallen, so dass eine Kompensation nur sehr unvollständig wäre. Schließlich stellt sich die Frage, ob aus dem KTF finanzierte Ausgaben, die nicht dem Klimaschutz oder dem sozialen Ausgleich dienen, nach 2027 EU-rechtlich überhaupt noch statthaft sind (s.u. Abschnitt 5).

## 4.2 Ab 2027: Übergang zum EU-EHS II

Bei der Einführung des EU-EHS II 2027 bleiben für die EU-Mitgliedstaaten drei verschiedene Optionen, wie sie mit einem vor 2027 eingeführten Bepreisungssystem für CO<sub>2</sub>-Emissionen im Gebäude- und Straßenverkehrssektor verbleiben können.

<sup>49</sup> Bonn, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J.S. (2019), Reform der Strompreiskompensation, [cepStudie](#).

<sup>50</sup> Wirtschaftswoche vom 9. November 2023, [Strompreis – Das bringt das Milliarden-Paket der Industrie](#).

### 4.2.1 Option 1: EU-EHS II als Ersatz des deutschen BEH

Da das EU-EHS II – ähnlich wie bereits das EU-EHS I – eine schrittweise absinkende Obergrenze für die verfügbare Zertifikatsmenge hat („Cap“), bestimmt sich der CO<sub>2</sub>-Preis durch die Nachfrage nach Zertifikaten im Emissionshandel („Trade“). Damit ist fraglich, ob sich der „Preisdeckel“ bei 45 €<sup>51</sup> wirklich durch die dort verankerten preisstabilisierenden Maßnahmen aufrechterhalten lässt.<sup>52</sup> Dies ist angesichts der im Verhältnis zur Gesamtzertifikatsmenge geringen Anzahl von Zertifikaten, die bei Annäherung an den Preisdeckel zusätzlich versteigert werden, eher unwahrscheinlich. Denn zumindest mittelfristig ist bei sinkendem Cap nur mit einer schwachen Reduktion der Nachfrage im Straßenverkehrs- und Gebäudesektor zu rechnen. Das bedeutet, dass der CO<sub>2</sub>-Preis den „Preisdeckel“ früher oder später überwinden wird und ungebremst auf das Niveau ansteigen wird, das die Knappheit der Zertifikate widerspiegelt („Whatever-it-takes“-Preis). Ein Klimageld wird also umso wichtiger, um die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Preisung durch das EU-EHS II zu gewährleisten.

Beim EU-EHS II wird allerdings das Cap auf die EU-Klimaziele (Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen in der EU um 55% bis 2030 gegenüber 1990 sowie Klimaneutralität bis 2050)<sup>53</sup> hin ausgerichtet sein, nicht auf die höheren deutschen Klimaziele (Klimaneutralität bis 2045). Der EU-weite Emissionshandel könnte zudem dazu führen, dass der CO<sub>2</sub>-Preis nicht so stark steigen muss, da „niedrig hängende Früchte“ in anderen Mitgliedstaaten stärker zur Dekarbonisierung des Gebäude- und Verkehrssektors führen, als es in Deutschland geschieht. Das ist kosteneffizient. Aber damit werden die deutschen Sonderziele nicht mittels des Emissionshandels zwingend erreicht. Zusätzliche Dekarbonisierungsanstrengungen in Deutschland würden zu ungenutzten Emissionszertifikaten führen, die es anderen Mitgliedstaaten ermöglichen, ihrerseits mehr CO<sub>2</sub> zu emittieren („Wasserbett-Effekt“<sup>54</sup>), und stießen dabei ins Leere. Daher ist es spätestens dann angebracht, sich ernsthaft zu fragen, ob der deutsche Sonderweg in einem europäischen Emissionshandel noch angebracht ist.

### 4.2.2 Option 2: Opt-out – Deutscher BEH als Ersatz für EU-EHS II bis 2030

Bis 2030 lässt die EU-EHS-Richtlinie den Mitgliedstaaten, die bereits eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Form einer CO<sub>2</sub>-Steuer eingeführt haben, die Möglichkeit eines „Opt-out“ aus dem EU-EHS II.<sup>55</sup> Dabei können sie in ihrem Hoheitsgebiet die beaufsichtigten Unternehmen – also die Inverkehrbringern von fossilen Brennstoffen – von der Zertifikatspflicht des EU-EHS II befreien. Voraussetzung ist, dass (1) der CO<sub>2</sub>-Preis für 2027-2030 in einer Höhe festgelegt wird, der über dem durchschnittlichen Zertifikatspreis des EU-EHS II liegt, (2) jährlich eine den geprüften Emissionen entsprechende Anzahl von Zertifikaten im EU-EHS II stillgelegt wird, (3) dieser Opt-out bereits bis 31. Dezember 2023 bei der Kommission angemeldet wird und (4) die Kommission zustimmt. Zudem müssen die Mitgliedstaaten für den Teil der Einnahmen, welcher der Höhe der Zertifikateinnahmen entsprechen würde, die gleichen Vorgaben zur Mittelverwendung einhalten wie die vom EU-EHS II erfassten Mitgliedstaaten (s.u. Abschnitt 4.4).<sup>56</sup>

<sup>51</sup> EU-EHS-Richtlinie, Art. 30h.

<sup>52</sup> Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023), [Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel](#); Euractiv vom 23. Oktober 2023, [EU-weiter CO<sub>2</sub>-Preis ab 2027: Experten warnen vor Preisschock](#).

<sup>53</sup> Verordnung (EU) 2021/1119 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Juni 2021 zur Schaffung des Rahmens für die Verwirklichung der Klimaneutralität und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 401/2009 und (EU) 2018/1999 („Europäisches Klimagesetz“), Art. 2 Abs. 1 und Art. 4 Abs. 1. Hierzu Menner, M. / Reichert, G. (2020), [Europäisches Klimagesetz, cepAnalyse 3/2020](#).

<sup>54</sup> Menner, M. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2019), [Wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung, cepStudie](#), S. 23 f.

<sup>55</sup> EU-EHS-Richtlinie, Art. 30e Abs. 3.

<sup>56</sup> Ebd., Art. 30d Abs. 6 i.V.m. Art. 10 Abs. 3.

Insbesondere müssen sie auch ihren entsprechenden Anteil am Klima-Sozialfonds beitragen.<sup>57</sup> Damit bringt diese Option hinsichtlich der Einnahmenverwendung keine wesentlichen zusätzlichen Freiräume. Da die Kostenbelastung durch das BEH mindestens so hoch wie durch das EU-EHS II wäre, ist auch hier bei zu erwartendem Ansteigen des CO<sub>2</sub>-Preises ein Klimageld entscheidend, um die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu gewährleisten.

Deutschland hätte somit auch die Möglichkeit eines Opt-outs. Allerdings nur, falls das deutsche BEH nicht in ein Cap & Trade-Emissionshandelssystem übergeht. Es muss als Fixpreis-System derart gestaltet sein, dass der politisch festgelegte Fixpreis jeweils höher als der Zertifikatspreis ist. Dazu müsste allerdings bis Ende 2023 eine Anmeldung mit vorläufig festgelegten CO<sub>2</sub>-Preisen bei der Kommission eingehen. Die Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises könnte entweder nur leicht über dem EHS-Preis liegen oder deutlich höher gesetzt werden mit dem Ziel, ihn an die deutschen Klimaziele anzupassen. Über die Einnahmen, die die potenziellen Zertifikatseinnahmen übersteigen, könnte dann ohne europarechtliche Vorgaben frei verfügt werden. Die Haushalte werden jedoch höher belastet, und für die vom BEH betroffenen Unternehmen, die im internationalen Wettbewerb stehen, entsteht dabei ein Wettbewerbsnachteil, wenn sie einen deutlich höheren CO<sub>2</sub>-Preis bezahlen müssen. Auch hier wirkt ein Wasserbett-Effekt: Bei – durch den höheren CO<sub>2</sub>-Preis – verringerter Nachfrage werden weniger Zertifikate gelöscht, als dies im EU-EHS II der Fall wäre; und die Differenz steht anderen Mitgliedstaaten zur Verfügung.

#### 4.2.3 Option 3: Doppelte CO<sub>2</sub>-Bepreisung – Deutsches BEH zusätzlich zum EU-EHS II

Die dritte Option besteht zumindest theoretisch darin, das deutsche BEH zusätzlich zum EU-EHS II parallel weiterzuführen. Das BEH kann dabei nur als Fixpreis-System gestaltet werden, da für ein nationales Emissionshandelssystem (nEHS) kein geeignetes Cap gewählt werden kann, wenn schon ein höheres Cap für die EU gesetzt ist. Damit wäre ein fixer Aufschlag auf den Zertifikatspreis möglich, der im Einklang mit den strengeren deutschen Klimazielen zu einer höheren CO<sub>2</sub>-Einsparung in Deutschland anreizt – auch über 2030 hinaus. Allerdings würde das auch zu einer bürokratischen Doppelbelastung der Inverkehrbringer von fossilen Brennstoffen führen, da sie an zwei Systemen zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung teilnehmen müssten. Vermutlich aus diesem Grund dürfte Option 3 in dieser Form nicht ernsthaft erwogen werden. Jedoch wurde angesichts der höheren deutschen Klimaziele eine Abwandlung von Option 3 vorgeschlagen, in der – statt der Weiterführung des BEH – eine höhere Energiesteuer für die vom BEHG erfassten Brennstoffe eingeführt wird.<sup>58</sup>

Unabhängig von der tatsächlichen Umsetzung sinkt jedoch bei einem fixen Aufschlag auf die europäische CO<sub>2</sub>-Bepreisung wegen des Nachfragerückgangs nach fossilen Brennstoffen auch die deutsche Nachfrage nach Zertifikaten im EU-EHS II. Das setzt wiederum Zertifikate zur Nutzung in anderen Mitgliedstaaten frei. Der Wasserbetteffekt unterhöhlt damit auch hier die Klimawirkung der deutschen Reduktionsanstrengungen, falls die entsprechenden überschüssigen Zertifikate nicht gelöscht werden.<sup>59</sup> Über die volle Höhe der BEH-Einnahmen könnte frei verfügt werden. Die Belastungen für Haushalte und die Wettbewerbsnachteile für Unternehmen wären jedoch analog zu Option 2.

<sup>57</sup> Ebd., Art. 30d Abs. 3.

<sup>58</sup> Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023), [Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel.](#)

<sup>59</sup> Dabei entstehen Einnahmeverluste durch verminderte Erlöse bei der Versteigerung von EU-EH II-Zertifikaten oder entsprechende Kosten bei Aufkauf der stillzulegenden Zertifikate im Zertifikatshandel.

### 4.3 Mittel aus dem EU-EHS I, EU-EHS II und EU-Klima-Sozialfonds (EU-KSF)

Aus dem EU-EHS I werden Deutschland durch das Abschmelzen der Freizertifikate in den vom CO<sub>2</sub>-Grenzausgleich (CBAM) erfassten Sektoren<sup>60</sup> und erwartbare Steigerungen des EU-EHS I-Zertifikatspreises künftig beträchtlich mehr Mittel zufließen. Allerdings steigen dadurch auch entsprechend die Kostenbelastungen für Haushalte und Unternehmenskunden der vom EU-EHS I erfassten Güter. Daher sollte – unabhängig davon, ob das EU-EHS I auch teilweise als Finanzierungsquelle für Entlastungen aufgrund des EU-EHS II herangezogen wird – auch eine Aufstockung des Klimageldes zur teilweisen Entlastung durch das EU-EHS I ernsthaft erwogen werden.

Durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung des Gebäude- und Straßenverkehrssektors werden Deutschland bei allen drei Optionen mindestens Einnahmen in Höhe der EU-EHS II-Einnahmen zufließen. Diese entsprechen den Einnahmen aus der Versteigerung von EU-EHS II-Zertifikaten abzüglich der Versteigerungserlöse der für den EU-KSF bestimmten Zertifikate.<sup>61</sup> Der deutsche Anteil an den zu versteigernden Zertifikaten bemisst sich am Anteil der durchschnittlichen deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen aus den beteiligten Sektoren von 2016–2018 an den entsprechenden EU-weiten Emissionen.<sup>62</sup> Dabei handelt es sich um ca. 22% der Zertifikate des EU-EHS II.<sup>63</sup> Über die konkrete Höhe der verfügbaren Mittel lässt sich derzeit nur spekulieren, denn sie hängt zum einen von der genauen Menge an zu versteigernden Zertifikaten, die erst 2025 feststehen wird, und andererseits vom CO<sub>2</sub>-Preis ab, der nur schwer abgeschätzt werden kann. Um eine Vorstellung von den 2027 zu erwartenden Einnahmen zu erhalten, folgt hier eine nach CO<sub>2</sub>-Preis gestaffelte grobe Abschätzung. Dabei wird als Cap ca. 1.100 Mio. t CO<sub>2</sub> unterstellt.<sup>64</sup> Von den 1.100 Mio. Zertifikaten<sup>65</sup> werden also ca. 242 Mio. Zertifikate von Deutschland versteigert werden.

**Tab. 4: Einnahmen aus dem EU-EHS II**

Zertifikatspreis	EU-EHS II-Einnahmen	Deutscher Anteil	Deutscher Anteil (pro Kopf)
45 €	49,5 Mrd. €	10,9 Mrd. €	132 €
90 €	99,0 Mrd. €	21,8 Mrd. €	264 €
135 €	148,5 Mrd. €	32,7 Mrd. €	396 €
180 €	198,0 Mrd. €	43,6 Mrd. €	528 €

Die Höhe der Belastung von Haushalten und Unternehmen kann davon abweichen. Sie hängt von deren tatsächlicher Nachfrage ab. Liegt der Anteil der deutschen CO<sub>2</sub>-Emissionen über/unter 22%, ergibt sich eine entsprechend höhere/niedrigere Belastung im Vergleich zu den ggfs. für eine Kompensation zur Verfügung stehenden Emissionshandelseinnahmen.

Hingegen werden Mittel aus dem EU-Klima-Sozialfonds EU-KSF nach einem bestimmten Verteilungsschlüssel auf die Mitgliedstaaten aufgeteilt.<sup>66</sup> Deutschland erhält dabei einen Anteil von 8,18%.

<sup>60</sup> EU-EHS-Richtlinie, Art. 10 Abs. 1a.

<sup>61</sup> Ebd., Art. 30d Abs. 3 und 4.

<sup>62</sup> Ebd., Art. 30d Abs. 5.

<sup>63</sup> Eigene Berechnung mit [Daten der europäischen Umweltagentur \(EEA\)](#): Durchschnittliche CO<sub>2</sub>-Emissionen der Sektoren Straßenverkehr, Gebäude und Gewerbe 2016–2018: Deutschland – 277,4 Mio. t CO<sub>2</sub>, EU-27 – 1257,4 Mio. t CO<sub>2</sub>.

<sup>64</sup> EU-EHS-Richtlinie Art. 30c Abs. 1: Die Kommission veröffentlicht bis zum 1. Januar 2025 die EU-weite Menge der Zertifikate für das Jahr 2027 auf Grundlage der Emissionen aus 2024 der vom EU-EHS II erfassten Sektoren („Referenzemissionen“) und des linearen Reduktionspfades.

<sup>65</sup> Unberücksichtigt bleibt, dass 2027 Zertifikate in Höhe von 130% des Cap versteigert werden, um den CO<sub>2</sub>-Preis beim Start des EU-EHS II zu dämpfen, und 150 Mio. Zertifikate an den EU-KSF gehen. Daher stellt die Abschätzung eine Untergrenze dar.

<sup>66</sup> EU-KSF-Verordnung, Art. 10 und 14 i.V.m. Anhang I und II.



Insgesamt bedeutet das eine Umverteilung zulasten Deutschlands, denn zum einen würden ohne EU-KSF die diesbezüglich zu versteigernden Zertifikate Deutschland nach dem Anteil an den durchschnittlichen Emissionen, also rund 22%, zugewiesen, zum anderen liegt der deutsche Bevölkerungsanteil in der EU bei rund 18,6%.<sup>67</sup> Da die Höhe der im EU-KSF europaweit verfügbaren Mittel bis 2032 bereits festgelegt sind (Tab. 3), lässt sich auch die Höhe der daraus in Deutschland zur Rückverteilung verfügbaren Mittel ermitteln. Da 25% der Ausgaben von den Mitgliedstaaten kofinanziert werden müssen<sup>68</sup>, erhöht sich der hypothetische Auszahlungsbetrag pro Kopf entsprechend (s. Spalte 5).

**Tab. 5: Budget des EU-Klima-Sozialfonds (EU-KSF)**

Jahr	KSF-Budget	Deutscher KSF-Anteil	Deutscher KSF-Anteil (pro Kopf)	Deutscher KSF-Anteil + 25%-Eigenbeitrag (pro Kopf)
2026	4,0 Mrd. €	372,2 Mio. €	3,93 €	4,91 €
2027	10,9 Mrd. €	891,6 Mio. €	10,72 €	13,40 €
2028	10,5 Mrd. €	858,9 Mio. €	10,32 €	12,90 €
2029	10,3 Mrd. €	842,5 Mio. €	10,13 €	12,66 €
2030	10,1 Mrd. €	826,2 Mio. €	9,93 €	12,41 €
2031	9,8 Mrd. €	801,6 Mio. €	9,63 €	12,04 €
2032	9,4 Mrd. €	768,9 Mio. €	9,24 €	11,55 €

Quelle: EU-EHS-Richtlinie, Art. 30d Abs. 4; EU-KSF-Verordnung Art. 15; eigene Berechnungen; Bevölkerungsdaten von EUROSTAT.

Die für eine Pro-Kopf-Auszahlung zur Verfügung stehenden Mittel aus dem EU-KSF wären also äußerst gering und in keinem Verhältnis zu den pro Kopf verursachten Kosten durch das EU-EHS II.

#### 4.4 EU-Vorgaben zur Mittelverwendung aus EU-EHS I, EU-EHS II und EU-KSF

Die europarechtlichen Anforderungen an die Verwendung der Mittel aus dem EU-EHS I, dem EU-EHS II und dem EU-KSF durch die Mitgliedstaaten sind in der EU-EHS-Richtlinie [2003/87/EG] und der EU-KSF-Verordnung [2023/955] festgelegt.<sup>69</sup> Insoweit sind für die EU-rechtskonforme Finanzierung eines deutschen Klimageldes folgende EU-Vorgaben relevant:

##### 4.4.1 EU-rechtskonforme Verwendung von EU-EHS I-Mitteln

Die zulässigen Verwendungszwecke der aus dem EU-Emissionshandelssystem für Industrie und Energie EU-EHS I stammenden Einnahmen der Mitgliedstaaten werden in Art. 10 Abs. 3 EU-EHS-Richtlinie abschließend aufgezählt. Sie umfassen ausschließlich dem Klimaschutz, der Energiewende sowie dem „Angehen sozialer Aspekte“ dienende Ziele. Demnach können die Mitgliedstaaten EU-EHS I-Einnahmen für folgende sozialen Zwecken dienende Maßnahmen verwenden:

<sup>67</sup> Eigene Berechnung mit [Daten von DeStatis](#) für 2022: Deutschland – 83,2 Mio., EU-27 – 446,8 Mio.

<sup>68</sup> EU-KSF-Verordnung, Art. 15.

<sup>69</sup> Zum Folgenden vgl. auch Stiftung Umweltenergierecht (2023), [Das Fit for 55-Paket und REPowerEU: Einnahmen aus dem EU-Emissionshandel und Finanzierung des Klimageldes, „Green Deal erklärt“ vom 25. Juli 2023](#) [SUER (2023), „Green Deal erklärt“ vom 25. Juli 2023], S. 13 ff.

1. „Finanzierung der **nationalen Klimadividendensysteme mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen**,“ die in dem Jahresbericht über die Verwendung der von den Mitgliedstaaten erzielten Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten zu dokumentieren sind<sup>70</sup>;
2. „finanzielle Unterstützung, um **soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen** anzugehen, unter anderem durch Senkung verzerrend wirkender Steuern und durch gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren aus erneuerbaren Energiequellen gewonnenem Strom“<sup>71</sup>.

Für beide Tatbestände stellt sich die Frage, ob und inwieweit sie die Finanzierung eines deutschen Pro-Kopf-Klimageldes im Allgemeinen und eines einkommensunabhängigen Pauschal-Klimageldes im Besonderen aus EU-EHS I-Mitteln ermöglichen würden.

#### 4.4.1.1 Klimadividende mit nachgewiesener positiver Umweltauswirkung

Hinsichtlich des EU-rechtlich zulässigen Zwecks einer Verwendung von EU-EHS I-Mitteln für eine „Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme“ gemäß Art. 10 Abs. 3 lit. hb EU-EHS-Richtlinie stellt sich zunächst die Frage, ob hiermit überhaupt der Fall eines „Klimageldes“ – wie es im Rahmen dieser Untersuchung, dem Koalitionsvertrag der Ampel-Regierungsparteien<sup>72</sup> und dem allgemeinen Sprachgebrauch<sup>73</sup> folgend, verstanden wird – erfasst ist.<sup>74</sup> Die Beantwortung dieser Frage wird dadurch erschwert, dass sich für die Begriffe „Klimadividende“ bzw. „Klimadividendensystem“ weder in der EU-EHS-Richtlinie selbst noch sonst – soweit ersichtlich – im EU-Recht Legaldefinitionen finden.

Dafür, dass mit „Klimadividendensystem“ die staatliche Auszahlung eines „Klimageldes“ zur Entlastung von Bürgern von den Kosten einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung gemeint ist, spricht auf den ersten Blick rein sprachlich, dass dem deutschen Begriff „Klimageld“ oft der im Englischen weitverbreitete Begriff „carbon dividend“ entspricht. Zudem werden im Deutschen die Begriffe „Klimageld“ und „Klimadividende“ oft als Synonyme verwandt (s.o. Abschnitt 2).

Gegen eine solche Auslegung spricht jedoch ganz grundsätzlich die Bedingung, dass die „nationalen Klimadividendensysteme“ nach Art. 10 Abs. 3 lit. hb EU-EHS-Richtlinie „nachgewiesene positive Umweltauswirkungen“ haben müssen, um aus EU-EHS I-Mitteln finanziert werden zu können. Eine solche „nachgewiesene positive Umweltauswirkung“ – die durch die EU-EHS-Richtlinie nicht näher definiert wird – könnte zwar theoretisch durch eine direkte Zweckbindung für die Verwendung einer solchen „Klimadividende“ durch die Bürger bewirkt werden. Allerdings ist es ein wesentliches Merkmal eines „Klimageldes“, dass dessen Verwendung durch die begünstigten Bürger eben gerade keiner Zweckbindung unterliegt, sondern diese frei darüber verfügen können. Dies ist mit Blick auf die doppelte Zielsetzung eines Klimageldes auch essenziell: Ein Klimageld soll (1) direkt die Bürger von den Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung wahrnehmbar entlasten und (2) indirekt so die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung erhöhen. Würde hingegen die Auszahlung eines Klimageldes mit der – ohnehin kaum überprüfbaren – Verpflichtung der Bürger verbunden, dieses nur für Zwecke mit „positiver Umweltwirkung“ auszugeben, so wäre dies sowohl für die angestrebte Kostenentlastung als auch insbesondere die höhere Akzeptanz einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung kontraproduktiv.

<sup>70</sup> EU-EHS-Richtlinie, Art. 10 Abs. 3 lit. hb.

<sup>71</sup> Ebd., Art. 10 Abs. 3 lit. ha.

<sup>72</sup> [Mehr Fortschritt wagen – Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der SPD, Bündnis 90/Die Grünen und der FDP](#), S. 49.

<sup>73</sup> Wikipedia, [CO<sub>2</sub>-Preis mit Klimaprämie](#); [Zukunftsprogramm der SPD \(2021\)](#), S. 10; [Grünes Wahlprogramm zur Bundestagswahl \(2021\)](#), S. 20; [Wahlprogramm der Freien Demokraten zur Bundestagswahl \(2021\)](#), S. 46.

<sup>74</sup> SUER (2023), „Green Deal erklärt“ vom 25. Juli 2023, S. 25 ff.

Doch selbst ohne eine solche direkte Zweckbindung für die Verwendung eines Klimageldes durch die Bürger und dessen grundsätzlichen Anerkennung als „Klimadividendensystem“ i.S.d. EU-EHS-Richtlinie ist zweifelhaft, ob es eine „nachgewiesene positive Umweltauswirkung“ haben kann.<sup>75</sup> Verlangt man hierfür einen direkten ursächlichen Zusammenhang zwischen der Auszahlung eines Klimageldes und z.B. der Senkung der Gesamtmenge an CO<sub>2</sub>-Emissionen, so ist zu beachten, dass die CO<sub>2</sub>-Emissions-senkung bei einem Cap & Trade-Emissionshandel wie dem EU-EHS I direkt nur durch Setzung und Absenkung des Cap und eben nicht durch weitere Maßnahmen wie ein Klimageld bewirkt wird.<sup>76</sup> Bei der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ohne Cap mittels einer CO<sub>2</sub>-Steuer – wie derzeit im deutschen BEH – können hingegen „Rebound“-Effekte durch einen Mehrverbrauch fossiler Kraft- und Brennstoffe mit entsprechenden CO<sub>2</sub>-Emissionen nicht ausgeschlossen werden<sup>77</sup>, die durch ein Klimageld sogar noch verstärkt werden könnten. Schließlich könnte man die „positive Umweltauswirkung“ eines Klimageldes allgemein zwar auch darin sehen, dass seine Auszahlung darauf abzielt, durch die so direkt bewirkte Entlastung der Bürger von den Kosten der CO<sub>2</sub>-Bepreisung indirekt deren Akzeptanz und folglich auch allgemein die Tragfähigkeit und Berechenbarkeit der Klimapolitik zu erhöhen. Es ist jedoch evident, dass sich dieser gewünschte Effekt eines Klimageldes nicht in Form einer „nachgewiesenen positiven Umweltauswirkung“ messen lässt. Diese dokumentationsfähige Messbarkeit – nimmt man die Bedingung „nachgewiesen“ ernst – verlangt jedoch explizit die EU-EHS-Richtlinie, damit ein Mitgliedstaat EU-EHS I-Einnahmen zur Finanzierung seines nationalen „Klimadividendensystem“ bzw. Klimageldes verwenden darf. Insoweit ist unklar, ob der EU-Gesetzgeber mit „Klimadividendensystem“ ein „Klimageld“ im Auge hatte, wie es im Rahmen dieser Untersuchung verstanden wird, und ob ihm die eben dargelegten Konsequenzen der Bedingung einer „nachgewiesenen positive Umweltauswirkung“ bewusst waren.

Im Ergebnis ist festzuhalten, dass erhebliche Rechtsunklarheit besteht, ob auf den Tatbestand der „nationalen Klimadividendensysteme“ nach Art. 10 Abs. 3 lit. hb EU-EHS-Richtlinie die Finanzierung eines Klimageldes aus EU-EHS-Mitteln gestützt werden kann; dies gilt sowohl für ein einkommensabhängiges „soziales Klimageld“ als auch ein einkommensunabhängiges Pauschal-Klimageld. Daher ist auch insofern eine Klarstellung der Rechtslage – entweder durch eine, in absehbarer Zeit aber eher unwahrscheinliche, Änderung der EU-EHS-Richtlinie oder aber in anderer Form – dringend erforderlich.

#### 4.4.1.2 Entlastung von Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen

Auch hinsichtlich des EU-rechtlich zulässigen Zwecks einer Verwendung von EU-EHS I-Mitteln für eine „finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“ nach Art. 10 Abs. 3 lit. ha EU-EHS-Richtlinie stellt sich die Frage, ob hiermit der Fall eines „Klimageldes“ nach dem dieser Untersuchung zugrundeliegenden Verständnis erfasst ist.<sup>78</sup>

Für eine Finanzierbarkeit eines Klimageldes mit EU-EHS I-Mitteln auf Basis dieses Tatbestandes spricht, dass es sich um eine „finanzielle Unterstützung“ handelt, „um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen“. Dies trifft auf jeden Fall auf ein einkommensabhängiges „soziales Klimageld“ zu. Selbst ein einkommensunabhängiges Pauschal-Klimageld könnte man bei einer weiten Auslegung hierunter subsumieren, da hierdurch – ähnlich wie bei der explizit gestatteten

<sup>75</sup> Zu selben Fragestellung im Kontext des deutschen Verfassungsrechts (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) vgl. Öko-Institut (2023), Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines „Klimageldes“, S. 18 ff.

<sup>76</sup> Ebd., S. 20.

<sup>77</sup> Menner, M. / Reichert, G. (2019), CO<sub>2</sub>-Steuer oder Emissionshandel?, [cepAdhoc](#) vom 15. Juli 2019, Abschnitte 3 und 4.

<sup>78</sup> SUER (2023), „Green Deal erklärt“ vom 25. Juli 2023, S. 25 ff.

Senkung verzerrender Steuern – zwar auch hohe Einkommen, aber eben auch niedrige und mittlere Einkommen entlastet bzw. „finanziell unterstützt“ werden.

Gegen eine solche Auslegung spricht zwar nicht, dass die beiden Fallbeispiele nicht ausdrücklich ein solches Klimageld umfassen, da es sich um eine nicht-abschließende Aufzählung („unter anderem“) handelt. Zudem führen sowohl die „Senkung verzerrend wirkender Steuern“ als auch die „gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren aus erneuerbaren Energiequellen gewonnenem Strom“ jeweils auch zu der mit einem Klimageld bezweckten Kostenentlastung. Allerdings beziehen sich beide Fallbeispiele auf die Senkung bereits bestehender staatlicher Kostenbelastungen und nicht auf eine zusätzliche Zahlung des Staates an Bürger. Insoweit ist zweifelhaft, ob solche Senkungen auch als Kompensation für die Kostenbelastung durch eine CO<sub>2</sub>-Bepreisung wahrgenommen werden und so das weitere Ziel eines Klimageldes erreichen können, die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu erhöhen und so die Klimapolitik insgesamt tragfähiger und berechenbarer zu machen (s.o. Abschnitt 2.2.1). Schließlich kann man zudem argumentieren, dass ein nationales Klimageld durch den Tatbestand der „nationalen Klimadividendensysteme“ gemäß Art. 10 Abs. 3 lit. hb EU-EHS-Richtlinie als *lex specialis* abschließend geregelt wird<sup>79</sup> und daher dessen Finanzierung von vornherein nicht auf Art. 10 Abs. 3 lit. ha EU-EHS-Richtlinie gestützt werden kann. Folglich erscheint in der Gesamtschau das Verhältnis beider Tatbestände zueinander unklar und inkonsistent zu sein.

Im Ergebnis sprechen zwar Argumente dafür, dass auf Basis von Art. 10 Abs. 3 lit. ha EU-EHS-Richtlinie die Mitgliedstaaten sowohl ein einkommensabhängiges „soziales Klimageld“ als auch ein einkommensunabhängiges Pauschal-Klimageld durch EU-EHS I-Einnahmen finanzieren dürfen. Die dargelegten Gegenargumente, Unklarheiten und Inkonsistenzen auch hinsichtlich des Verhältnisses der potentiell relevanten Tatbestände zueinander begründen jedoch vertretbare Zweifel an diesem Auslegungsergebnis, so dass eine Klarstellung der Rechtslage – idealerweise durch eine, in absehbarer Zeit jedoch unwahrscheinliche, Änderung der EU-EHS-Richtlinie oder aber in anderer Form – sehr wünschenswert ist.

#### 4.4.2 EU-rechtskonforme Verwendung von EU-EHS II-Mitteln

Zur Finanzierung eines nationalen Klimageldes aus den Einnahmen des EU-Emissionshandelssystems für Straßenverkehr und Gebäude EU-EHS II gilt nach Art. 30d Abs. 6 EU-EHS-Richtlinie derselbe abschließende Katalog zulässiger Verwendungszwecke wie für EU-EHS I-Mittel.<sup>80</sup> Dabei sollen vorrangig Maßnahmen finanziert werden, die zur Bewältigung sozialer Aspekte des EHS II beitragen können.<sup>81</sup> Damit besteht auch für EU-EHS II-Mittel dieselbe Rechtsunsicherheit, ob sie zur Finanzierung eines entweder einkommensabhängigen „sozialen Klimageldes“ oder einkommensunabhängigen Pauschal-Klimageldes genutzt werden können.

Darüber hinaus können EU-EHS II-Mittel auch verwendet werden zur finanziellen Unterstützung

- **einkommensschwacher Haushalte in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz**<sup>82</sup>;
- um soziale Aspekte bei **Verkehrsteilnehmern mit niedrigem oder mittlerem Einkommen** anzugehen<sup>83</sup>.

<sup>79</sup> SUER (2023), „Green Deal erklärt“ vom 25. Juli 2023, S. 26.

<sup>80</sup> EU-EHS-Richtlinie, Art. 30d Abs. 6 i.V.m. Art. 10 Abs. 3.

<sup>81</sup> Ebd., Art. 30d Abs. 6.

<sup>82</sup> Ebd., Art. 30d Abs. 6. lit. a.

<sup>83</sup> Ebd., Art. 30d Abs. 6. lit. b.

Aufgrund der Einschränkungen können diese zusätzlichen Verwendungszwecke jedenfalls nicht als Rechtsgrundlage für die Finanzierung eines einkommensunabhängigen Pauschal-Klimageldes aus EU-EHS II-Mitteln dienen.

#### 4.4.3 EU-rechtskonforme Verwendung von EU-KSF-Mitteln

Die Mittel aus dem EU-Klima-Sozialfonds EU-KSF sind zweckgebunden für die Finanzierung von Maßnahmen der Klima-Sozialpläne, die von den Mitgliedstaaten erstellt und der EU-Kommission zur Bewertung vorgelegt werden müssen.<sup>84</sup>

Die EU-KSF-Verordnung enthält eine abschließende Aufzählung zulässiger Maßnahmen und Investitionen, die aus dem EU-KSF finanzierbar sind.<sup>85</sup> Dazu gehören:

- Gebäuderenovierungen, insbes. für benachteiligte Haushalte in Gebäuden mit schlechtester Energieeffizienz<sup>86</sup>, sowie Zugang zu erschwinglichem energieeffizientem Wohnraum, inklusive Sozialwohnungen<sup>87</sup>;
- Beratung und Hilfe bei Gebäuderenovierungen, Energieeffizienz und Mobilitätsalternativen<sup>88</sup>;
- Anreize für die Nutzung erschwinglicher und zugänglicher öffentlicher Verkehrsmittel<sup>89</sup>;
- **Unterstützung benachteiligter Haushalte und Verkehrsnutzer durch direkte Einkommensbeihilfen**<sup>90</sup>.

Direkte Einkommensbeihilfen für benachteiligte Haushalte und Verkehrsnutzer müssen jedoch **befristet** sein, **im Laufe der Zeit abnehmen** und dürfen max. 37,5% der Gesamtkosten der Klima-Sozialpläne betragen.<sup>91</sup> Insbesondere die zeitliche Beschränkung widerspricht jedoch dem Grundgedanken eines Klimageldes, das als Kompensation für einen steigenden CO<sub>2</sub>-Preis gedacht ist und dementsprechend mit ansteigen soll. Folglich ist die Verwendung der EU-KSF-Mittel zur Finanzierung eines Pro-Kopf-Klimageldes ausgeschlossen. Auch insoweit ist unklar, ob dem EU-Gesetzgeber die Konsequenzen dieser restriktiven Bedingungen bewusst waren.

#### 4.5 Folgerungen für die Finanzierung eines Klimageldes

Bis Ende 2026 könnte Deutschland ein Klimageld im Prinzip aus den Einnahmen des deutschen BEH finanzieren. Jedoch ist der deutsche KTF, der auch vom BEH gespeist wird, durch das Bundesverfassungsgerichtsurteil vom 15. November 2023 ohne Bundeszuschuss nicht mehr ausreichend, alle bereits geplanten Ausgaben – in denen noch kein Klimageld berücksichtigt wurde – zu finanzieren. Selbst wenn sachfremde Ausgaben wie die Subventionen für die Ansiedelung von Mikrochip-Fabriken wieder aus dem KTF ausgelagert und anderweitig finanziert würden, könnten die geplanten Klimaschutz-Subventionen lediglich durch Bundeszuweisungen oder den Mehreinnahmen aus einem höher als bisher geplanten CO<sub>2</sub>-Preis finanziert werden. Falls statt der Subventionen auf eine wirksame CO<sub>2</sub>-Bepreisung gesetzt wird, könnten zumindest die dadurch erzielten Mehreinnahmen als Klimageld rückvergütet

<sup>84</sup> EU-KSF-Verordnung, Art. 4 und Art. 16.

<sup>85</sup> Ebd., Art. 8.

<sup>86</sup> Ebd., Art. 8. Abs. 1 lit. a.

<sup>87</sup> Ebd., Art. 8. Abs. 1 lit. b.

<sup>88</sup> Ebd., Art. 8. Abs. 1 lit. d.

<sup>89</sup> Ebd., Art. 8. Abs. 1 lit. g.

<sup>90</sup> Ebd., Art. 8. Abs. 2.

<sup>91</sup> Ebd.; SUER (2023), „Green Deal erklärt“ vom 25. Juli 2023, S. 28.

werden. Dies könnte durch höhere Fixpreise geschehen oder dadurch, dass das BEH bereits vor 2027 als echter Cap & Trade-Emissionshandel gestaltet wird und die freie Preisbildung zu höheren Zertifikatspreisen führt.<sup>92</sup> Diskutiert wird in diesem Zusammenhang auch, durch die Vorverlegung einen „nahtlosen“ Übergang zum erwarteten CO<sub>2</sub>-Preis im EU-EHS II herbeizuführen; dies soll mit einem Preiskorridor erreicht werden, der sich am erwarteten EU-EHS II-Zertifikatspreis orientiert, und die Mehreinnahmen sollen dabei zunächst als besteuertes Klimageld rückvergütet werden.<sup>93</sup>

Ab 2027 ändert sich die Lage in verschiedener Hinsicht. Erstens müsste der KTF in jedem Fall neu strukturiert werden, so dass nur noch mit EU-Recht kompatible Ausgabenarten mit Mitteln aus den beiden EU-Emissionshandelssystemen EU-EHS I und EU-EHS II finanziert werden. Es müssten also entweder alle nicht dem Klimaschutz oder sozialen Aspekten dienende Ausgabenarten ausgelagert werden oder die Einnahmen aus den beiden EU-Emissionshandelssystemen in einen anderen Finanztopf fließen. Zweitens ist zu beachten, dass die EU-EHS II-Einnahmen nicht zu einer vollen Rückvergütung ausreichen würden, da Teile davon in den Klima-Sozialfonds EU-KSF mit seinen für die Zwecke des Klimageldes zu restriktiven Vorgaben zur Mittelverwendung fließen und ein Teil dieser Gelder anderen Mitgliedstaaten zugutekommt. Schließlich sind für die Finanzierbarkeit eines Klimageldes die EU-rechtlichen Vorgaben zur Mittelverwendung der aus dem EU-EHS I und dem EU-EHS II zu beachten. Dabei kommt erschwerend hinzu, dass diese EU-Vorgaben in sich inkonsistent sind und unklar bleibt, ob und welche Arten eines Klimageldes auf ihrer Basis durch EU-Gelder finanzierbar sind. Daher sollte vorab von Seiten Deutschlands auf eine diesbezügliche Klärung hingewirkt werden.

## 5 Finanzierungsoptionen eines Klimageldes ab 2027

Insgesamt lassen sich grundsätzlich zwei Optionen für die Finanzierung eines deutschen Pro-Kopf-Klimageldes ab 2027 zumindest teilweise auch mit EU-Mitteln identifizieren, bei denen – unter dem Vorbehalt der aufgezeigten rechtlichen Unklarheiten und Inkonsistenzen – gute Gründe für ihre Vereinbarkeit mit entsprechenden EU-Vorgaben sprechen.

### 5.1 Klimageld aus EU-EHS I- und EU-EHS II-Mitteln

Die erste Option ist, die Finanzierung eines Pro-Kopf-Klimageldes aus den Versteigerungserlösen der EU-Emissionshandelssysteme EU-EHS I und EU-EHS II anzustreben. Angesichts der insoweit inkonsistenten und unklaren EU-Vorgaben ist jedoch dringend erforderlich, zuvor diese Rechtsunsicherheit – idealerweise durch eine klarstellende Änderung der EU-EHS-Richtlinie oder in anderer Form – zu beseitigen, so dass die Finanzierung eines Klimageldes aus den Einnahmen beider EU-Emissionshandelssysteme bzw. der Opt-out-Lösung rechtssicher ermöglicht wird. Sollen die Bürger im Schnitt nicht nur unvollständig für die Belastung aus dem EU-EHS II kompensiert werden, kann das Klimageld über die den Mitgliedstaaten aus den Versteigerungserlösen des EU-EHS II zustehenden Mittel hinaus auch aus dem EU-EHS I kofinanziert werden. Der Klima-Sozialfonds EU-KSF stünde hingegen zweifelsfrei in voller Höhe für Härtefälle zur Verfügung – sei es durch gezielte Dekarbonisierungsmaßnahmen, um die künftige Belastung von Härtefällen zu verringern oder durch befristete, zeitlich abnehmende zusätzliche direkte Einkommensbeihilfen. Darüberhinausgehende Dekarbonisierungsmaßnahmen – wie der Ausbau der Ladeinfrastruktur, Zuschüsse für die Gebäudesanierung und Heizungsmodernisierung oder Prämien für E-Fahrzeuge – müssten, wenn trotz des KFT-Urteils des Bundesverfassungsgerichts und

<sup>92</sup> Agora Energiewende und Agora Verkehrswende (2023), [Der CO<sub>2</sub>-Preis für Gebäude und Verkehr. Ein Konzept für den Übergang vom nationalen zum EU-Emissionshandel](#).

<sup>93</sup> Ebd.



einer Priorisierung eines wirksamen CO<sub>2</sub>-Preises an ihnen festgehalten werden sollte, aus Steuermitteln finanziert werden. Dies hat den Vorteil, dass sie im Gegensatz zur Finanzierung aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu einer progressiven Belastung führen.

## 5.2 Klimageld aus Steuergeldern

Eine zweite – eher hypothetische und steuersystematisch kritische – Option ist, das Klimageld aus Steuergeldern zu finanzieren. Damit vermeidet man die Rechtsunsicherheit und eventuelle Einschränkungen aus den EU-Vorgaben für die Mittelverwendung aus dem EU-Emissionshandel. Inwieweit dies realisierbar wäre oder auf unüberwindliche haushaltsrechtliche oder haushaltspolitische Hürden stieße, bleibt allerdings nicht zuletzt nach dem KTF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu prüfen. Auch bei dieser Option stünde der EU-Klima-Sozialfonds EU-KSF in voller Höhe für Härtefälle zur Verfügung. Darüberhinausgehende Dekarbonisierungsmaßnahmen – wie der Ausbau der Ladeinfrastruktur, Zuschüsse für die Gebäudesanierung und Heizungsmodernisierung oder Prämien für E-Fahrzeuge – könnten, wenn unbedingt an ihnen festgehalten werden sollte, aus dem EU-EHS II finanziert werden, aber ebenso auch die Finanzierung der EEG-Umlage oder der Ausbau der Stromnetze. Insgesamt wäre diese Option nur ein buchungstechnischer „Verschiebebahnhof“ unter Beibehaltung des Vorteils, dass insgesamt daraus eine progressive Belastung resultiert. Dies wäre aber nur eine Second-best-Lösung, falls das EU-Recht ein Pro-Kopf-Klimageld ausschließen sollte.

## 6 Schlussfolgerungen

Angesichts der nach dem KTF-Urteil des Bundesverfassungsgerichts drastisch verengten Finanzierungsspielräume für eine bislang hauptsächlich mittels Subventionen angereizte Dekarbonisierung des Verkehrs- und Gebäudesektors sollte in Deutschland künftig prioritär auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung in diesen Sektoren gesetzt werden. Die Bundesregierung könnte dazu entweder die fixen CO<sub>2</sub>-Preise im deutschen Brennstoffemissionshandel BEH schneller ansteigen lassen oder ihn vor 2027 früher als vorgesehen in einen echten Cap & Trade-Emissionshandel mit einer Zertifikatsobergrenze (Cap) und frei versteigerten CO<sub>2</sub>-Zertifikaten (Trade) überführen. Damit – aber spätestens nach dem Übergang zum EU-EHS II für Verkehr und Gebäude ab 2027 – wird jedoch neben der Unterstützung von Härtefällen eine wirksame Entlastung der Bürger durch ein Klimageld wirklich essenziell für die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Denn in einem Cap & Trade-Emissionshandel kann es zu sehr hohen CO<sub>2</sub>-Preisen mit erheblichen Belastungen gerade niedriger und mittlerer Einkommen kommen.

Entscheidet man sich für ein administrativ einfaches, einkommensunabhängiges Pauschal-Klimageld – „Energiegeld“ (Grüne) bzw. „Klimadividende“ (FDP) – sollte dieses einen Großteil – besser die volle Höhe der Einnahmen aus dem EU-EHS II oder der Opt-out-Lösung an die Bürger zurückverteilen. Dies hat dann das Potential, die Akzeptanz eines höheren CO<sub>2</sub>-Preises wirksam zu fördern. Entscheidet man sich letztlich aber für ein Klimageld mit Einkommensobergrenze, sollte gewährleistet werden, dass – im Gegensatz zu den Vorschlägen der SPD und der Linken für ein „soziales Klimageld“ – aus Akzeptanzgründen die Entlastung möglichst weit in die Mittelschicht reicht, es durch die Art der Grenzen zu keinen neuen Ungerechtigkeiten kommt und der Verwaltungsaufwand für Bürger und Behörden gering bleibt. Wird am KTF festgehalten, um künftig die Einnahmen aus EU-EHS I und EU-EHS II zu kanalisieren, muss darauf geachtet werden, dass diese Einnahmen ausschließlich nach den Vorgaben der EU-EHS-Richtlinie verwendet werden.

Der EU-Klima-Sozialfonds EU-KSF kommt für die künftige Finanzierung eines Pro-Kopf-Klimageldes nicht in Frage, kann aber der Entlastung von Härtefällen dienen. Bis diese EU-KSF-Mittel zur Verfügung stehen und falls danach noch zusätzliche Mittel für Härtefälle erforderlich sein sollten, sollte deren Finanzierung nicht aus der regressiven CO<sub>2</sub>-Bepreisung, sondern aus dem Steueraufkommen stammen. Hinsichtlich der Finanzierung eines einkommensunabhängigen Pauschal-Klimageldes zur Kompensation der Belastungen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung besteht angesichts inkonsistenter EU-Vorgaben derzeit Rechtsunsicherheit, ob diese mit den Einnahmen aus den EU-Emissionshandelssystemen EU-EHS I und EU-EHS II finanziert werden dürfen. Insoweit bleibt nur die Hoffnung auf eine baldige Klarstellung des EU-Rechts.



**Autoren:**

**Dr. Martin Menner**

Wissenschaftlicher Referent

Fachbereich Energie | Umwelt | Klima | Verkehr

[menner@cep.eu](mailto:menner@cep.eu)

**Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)**

Leiter des Fachbereichs Energie | Umwelt | Klima | Verkehr

[reichert@cep.eu](mailto:reichert@cep.eu)

**Prof. Dr. Jan S. Voßwinkel**

Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen

Wissenschaftlicher Berater des cep

[vosswinkel@cep.eu](mailto:vosswinkel@cep.eu)

**Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Straße 266 | D-79098 Freiburg

Schiffbauerdamm 40 Räume 4205/06 | D-10117 Berlin

Tel. + 49 761 38693-0

Das **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN

das **Centre de Politique Européenne** PARIS und

das **Centro Politiche Europee** ROMA bilden

das **Centres for European Policy Network** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Das gemeinnützige Centrum für Europäische Politik analysiert und bewertet die Politik der Europäischen Union unabhängig von Partikular- und parteipolitischen Interessen in grundsätzlich integrationsfreundlicher Ausrichtung und auf Basis der ordnungspolitischen Grundsätze einer freiheitlichen und marktwirtschaftlichen Ordnung.