

Einnahmen aus dem EU-ETS – Europarechtliche Vorgaben für die Mittelverwendung

1 HINTERGRUND

Das Europäische Emissionshandelssystem für Industrie und Schifffahrt (ETS1) generiert jährlich beträchtliche Einnahmen für den deutschen Staat. Er versteigert die Zertifikate, welche die Unternehmen für ihre CO₂-Emissionen kaufen und abgeben müssen. Allein für 2025 werden Einnahmen i. H. v. über 5,5 Mrd. Euro prognostiziert.¹ Diese Einnahmen fließen gegenwärtig in den Klima- und Transformationsfonds (KTF). Darüber hinaus werden ab 2027 Erlöse aus der Versteigerung von Zertifikaten im Rahmen des Europäischen Emissionshandelssystems für Gebäude und Verkehr (ETS2) erwartet, welches das zurzeit in Deutschland bestehende nationale Brennstoffemissionshandelssystem (nEHS) nach dem Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG) ablösen wird. Die Erlöse aus dem nEHS fließen ebenfalls dem KTF zu. Darüber hinaus wird der KTF aus Zuführungen aus dem Bundeshaushalt und künftig durch Zuführungen aus dem Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz nach Art. 143h GG gespeist. Bei all den verschiedenen Einnahmenquellen sollte im Einzelnen geprüft werden, welche Mittel wofür verwendet werden dürfen und welche Vorschriften es hierfür gibt.

Dieses Kurzgutachten behandelt die Vorgaben der EU-ETS-Richtlinie (ETS-RL)² zur Verwendung der Erlöse, welche die Mitgliedstaaten aus der Versteigerung der Zertifikate erzielen und bewertet anhand der aktuellen Ausgestaltung des Klima- und Transformationsfondsgesetzes (KTFG) weitere Handlungsmöglichkeiten für den deutschen Haushaltsgesetzgeber.

Nicht betrachtet werden die sonstigen Mittel, die in den KTF fließen, und die dafür geltenden Verwendungsvorgaben (aus dem Grundgesetz, aus dem erwarteten Errichtungsgesetz zum Sondervermögen nach Art. 143h GG, sowie aus dem KTFG selbst).

2 ZUSAMMENFASSUNG

Die ETS-RL schreibt vor, wie die Erlöse aus der Versteigerung der Zertifikate verwendet werden dürfen. Jeder Mitgliedstaat muss planen, wie er seine Einnahmen verwendet. Soweit das nationale Finanzverfassungsrecht eine Absonderung der Einnahmen zulässt, ergibt sich aus Sinn und Zweck der ETS-RL, dass die Einnahmen unmittelbar zu verplanen sind – und nicht nur deren Gegenwert. Da Sondervermögen nach dem Grundgesetz (GG) unter besonderen Voraussetzungen zulässig sind – so auch im Falle des KTF – ist Deutschland verpflichtet, die ETS-Einnahmen vom Bundeshaushalt abzusondern, dem KTF zuzuführen, und dort deren Verwendung festzulegen (Punkt 3.1). Dies ist auch aus verschiedenen anderen Gründen praktikabel und zweckmäßig. Dadurch ist es einfacher, richtlinienkonforme Verwendungszwecke festzulegen und gegenüber der Kommission nachzuweisen,

¹ Deutsche Emissionshandelsstelle, [SPK-Bericht 2023 \(Stand März 2025\)](#), Abbildung 10, S. 30.

² 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 und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, zuletzt geändert durch Verordnung (EU) 2024/795 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. Februar 2024.

sowie Transparenz und Vertrauen der Bürger*innen in eine sinnvolle Mittelverwendung zu erhöhen (Punkt 4).

Sämtliche Mittel dürfen nur für bestimmte zulässige Zwecke verwendet werden (Punkt 3.2). Die Planungspflicht beschränkt sich also auf die Auswahl zwischen den zulässigen Zwecken und deren konkrete Ausgestaltung.

Art. 10 Abs. 3 ETS-RL zählt die zulässigen Zwecke für die Einnahmen aus ETS1 auf (Punkt 3.2.1.1). Sie dienen allesamt

- dem Klimaschutz,
- der Anpassung an den Klimawandel,
- dem Schutz oder der Wiederherstellung von Ökosystemen,
- dem sozial gerechten Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft,
- oder der Finanzierung internationaler Klimaschutzmaßnahmen bzw. Klimaanpassung.

Als zulässige Maßnahmen des Klimaschutzes werden beispielsweise die Dekarbonisierung des Verkehrs- sowie des Gebäude- und Wärmesektors gesondert aufgezählt. Als Maßnahmen für eine sozial gerechte Transformation werden Umschulungen und Weiterbildungen für betroffene Arbeitnehmer*innen sowie verschiedene Arten finanzieller Unterstützung genannt, unter anderem für Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen für Entlastungen für erneuerbaren Strom, aber auch in Form von Klimageld.

Daneben dürfen Einnahmen aus ETS1 im begrenzten Umfang auch für die sogenannte „Strompreiskompensation“ (SPK), eine Beihilfe zur Bekämpfung von Carbon-Leakage durch indirekte CO₂-Kosten in stromintensiven Industrien (Punkt 3.2.1.2). Diese Ausgaben sollen 25% der nationalen ETS1-Einnahmen nicht überschreiten, was in Deutschland bereits wiederholt geschehen ist.

Art. 30d Abs. 6 ETS-RL legt die Zweckbindung für Einnahmen aus ETS2 fest (Punkt 3.2.2). Zulässig sind vor allem Ausgaben für sozial wirksame Maßnahmen im Gebäude- und Verkehrssektor, sowie die Finanzierung der nationalen Klima-Sozialpläne. Zudem sind alle für die Einnahmen aus ETS1 erlaubten Zwecke auch für ETS2 zulässig, mit Ausnahme der SPK-Beihilfe. Bei der Planung der Mittelverwendung ist jedoch den Zwecken ein strikter Vorrang einzuräumen, die zur Bewältigung der sozialen Aspekte des ETS2 beitragen können, nämlich die bestehende und drohende Energie- und Mobilitätsarmut für Haushalte mit niedrigem bis mittlerem Einkommen. Erst wenn diese sozialen Aspekte bewältigt sind, dürfen ETS2-Einnahmen für die übrigen, in Art. 10 Abs. 3 ETS-RL genannten Zwecke verwendet werden.

Die ETS-RL ermöglicht den Mitgliedstaaten, die Pflicht zur zweckgebundenen Einnahmenverwendung durch die Mobilisierung von (privater) Finanzierung zu erfüllen, indem diese speziell hierzu Regelungen und Maßnahmen erlassen (Punkt 3.2.3). Die mobilisierte Finanzierung muss zusätzlich sein, das heißt ohne die staatlichen Mobilisierungsmaßnahmen wäre sie nicht zustande gekommen.

Die Mitgliedstaaten müssen über die Verwendung der ETS-Einnahmen jährlich Bericht erstatten (Punkt 4). Die Berichterstattung muss ausreichend detailliert sein, dass die Kommission die Einhaltung der Verwendungsvorgaben überprüfen kann.

Aus den europarechtlichen Vorgaben für die Mittelverwendung und Berichterstattung ergibt sich, dass das KTFG nicht hinreichend zwischen den verschiedenen Einnahmequellen und deren jeweils unterschiedlichen zulässigen Verwendungszwecken unterscheidet (Punkt 5). So ist die Verwendung von ETS-Einnahmen für etwaige Ausgleichszahlungen zur Entlastung beim Gaspreis nicht zulässig. Gleiches gilt für Ausgleichszahlungen für den Kohleausstieg (Punkt 5.2).

Aus dem Vorstehenden lassen sich verschiedene Empfehlungen (Punkt 6) ableiten, vor allem,

- die Einnahmen des ETS1 und ETS2 auch künftig an den KTF zu binden;
- im KTFG zwischen den verschiedenen Einnahmequellen zu unterscheiden und

- entweder für alle Einnahmequellen die strengen, für ETS2 zulässigen Verwendungszwecke festzulegen, oder
- für alle Einnahmequellen gesonderte Verwendungszwecke festzulegen;
- die Überschreitung der Ausgabengrenze für die SPK-Beihilfe zu beheben.

3 VORGABEN FÜR MITTELVERWENDUNG

Die ETS-RL macht Vorgaben zur Verwendung der Erlöse, welche die Mitgliedstaaten aus der Versteigerung der Zertifikate erzielen. Im Wesentlichen sind die Vorgaben für die Verwendung der Erlöse aus ETS1 und ETS2 gleich, mit einigen Abweichungen bei der Zweckbindung. Im Folgenden werden die Vorgaben also allgemein aufgeführt und, wo notwendig, zwischen ETS1 und ETS2 differenziert.

3.1 Planungs- und Festlegungspflicht

Deutschland trifft als Mitgliedstaat eine Planungs- und Festlegungspflicht hinsichtlich der Einnahmen aus der Versteigerung der ETS-Zertifikate. Für die ETS1-Zertifikate ergibt sich die Pflicht aus Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 S. 1 i.V.m. Art. 10a Abs. 6 ETS-RL, für die ETS2-Zertifikate aus Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 S. 1 ETS-RL. Die Vorschriften lauten im Kern:

„Die Mitgliedstaaten legen die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung von [...] Zertifikaten fest [...]. Die Mitgliedstaaten verwenden diese Einnahmen [...] oder den entsprechenden finanziellen Gegenwert dieser Einnahmen für einen oder mehrere der folgenden Zwecke [...].“
(redaktionelle Auslassungen d.d. Autorin zur besseren Lesbarkeit)

Die Planungspflicht ergibt sich daraus, dass die Mitgliedstaaten sich bei der Festlegung für einen oder mehrere der zulässigen Zwecke entscheiden müssen und hierbei bestimmte Vorgaben berücksichtigen und Abwägungen treffen müssen (s.u. Punkt 3.2).

Zudem ergibt sich aus dem Sinn der Zweckbindungsvorschrift und der Gesetzgebungshistorie, dass die Einnahmen in natura – das heißt nach der Erlöserzielung unmittelbar – für die zulässigen Zwecke verwendet werden müssen, z.B. über ein Sondervermögen wie dem KTF, dem die Einnahmen zufließen. Zwar lässt sich dies nicht unmittelbar aus dem Wortlaut der Vorschrift ableiten, wonach es ausreicht, den „finanziellen Gegenwert dieser Einnahmen“ zweckgebunden zu verwenden. Allerdings ergibt sich aus der Gesetzgebungshistorie, dass diese Option (zum finanziellen Gegenwert der Einnahmen) nur eingefügt wurde, um dem Haushaltsrecht der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen.³ Aus dieser Historie ist aber auch ein Vorrang der unmittelbaren Verwendung ersichtlich, wenn dies nach dem nationalen Haushaltsrecht zulässig ist.⁴ Das deutsche Finanzverfassungsrecht schließt Sondervermögen nicht grundsätzlich aus, sondern lässt diese in engen Grenzen zu. Diese sind im Falle des KTF eingehalten. Sinn der Zweckbindungsvorschrift ist zudem, dass die Einnahmen möglichst unmittelbar und wirksam für den Klimaschutz und die Klimaanpassung einzusetzen sind, was bei einer Abführung in ein Sondervermögen einfacher sicherzustellen ist. Somit gilt für Deutschland, dass die ETS-Einnahmen nicht dem allgemeinen Bundeshaushalt, sondern dem KTF zuzuführen sind.

³ Erwägungsgrund 22 der Richtlinie 2008/101/EG vom 19.11.2008 zur Änderung der ETS-RL; Punkt 13 der Pressemeldung zur 2895. Ratstagung am 09. und 10. Oktober 2008 (PRES/2008/276).

⁴ Erwägungsgrund 22 der Richtlinie 2008/101/EG: [Es] „sollten Einkünfte aus der Versteigerung von Zertifikaten **oder ein entsprechender Betrag, sofern übergeordnete Haushaltsgrundsätze der Mitgliedstaaten, wie Einheit und Gesamtdeckung, dies vorschreiben**, verwendet werden, um Treibhausgasemissionen zu verringern [...]“ (Hervorhebung durch Autorin).

3.2 Zweckbindung

Die ETS-RL zählt die Zwecke, für die die Erlöse aus der Zertifikatsversteigerung verwendet werden dürfen, abschließend auf. Die Zweckbindungen für die Mittel aus ETS1 und ETS2 ähneln sich, wobei die unter ETS2 zulässigen Zwecke teilweise auf den Zwecken unter ETS1 aufbauen und mit strengeren Anforderungen versehen werden. Dabei steht die Bewältigung sozialer Aspekte im Vordergrund, die mit dem ETS2 einhergehen.

3.2.1 Zweckbindung EU-ETS 1

Die Einnahmen sollen für den Klimaschutz und für die Anpassung an die Folgen des Klimawandels verwendet werden.⁵ Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 ETS-RL zählt unter den Buchstaben a) – l) die zulässigen Zwecke auf. Ein weiterer zulässiger Zweck wird an separater Stelle genannt, nämlich die finanziellen Maßnahmen zugunsten aufgrund indirekter CO₂-Kosten von Carbon-Leakage bedrohten Sektoren (s.u. Punkt 3.2.1.2).

3.2.1.1 Maßnahmenliste nach Art. 10 Abs. 3 ETS-RL

Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 a) – l) ETS-RL zählt zulässige Maßnahmen für die Mittelverwendung auf. Neben der Deckung der Verwaltungskosten (lit. i) haben diese zulässigen Maßnahmen alle einen Bezug zu mindestens einem der folgenden Bereiche:

- Klimaschutz durch Reduktion von Treibhausgasemissionen in unterschiedlichen Sektoren
 - Dekarbonisierung der Industrie, insbesondere den Sektoren des ETS1, CO₂-arme Technologien, CCUS, sowie Energieeffizienz in Industriesektoren) (lit. a, b, g)
 - Energieversorgung, -netze und -speicherung (erneuerbare Energie, Eigenverbraucher) (lit. b)
 - Verkehrssektor (durch Übergang zu Verkehrsträgern, die erheblich zur Dekarbonisierung des Sektors beitragen: öffentliche Verkehrsmittel und Mobilität (Schiene, Bus, U-Bahn, Straßenbahn, Fahrrad, Zufußgehen), Seeverkehr (einschließlich Energieeffizienz, Infrastruktur und alternative Kraftstoffe), Luftverkehr (einschließlich Dekarbonisierung von Flughäfen und alternative Kraftstoffe) (lit. f)
 - Gebäude und Wärmesektor, insbesondere Energieeffizienz, Heizung und Kühlung aus erneuerbaren Energiequellen in Gebäuden, Fernwärmenetze, Wärmedämmung sowie Gebäuderenovierung nach der EU-Gebäuderichtlinie (lit. h)
- Schutz und Wiederherstellung von Ökosystemen (insbesondere Torfland, Wälder, geschützte Meeresgebiete) (lit. c)
- Sozial gerechter Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft und Gesellschaft, insbesondere durch
 - Umstrukturierung des Arbeitsmarkts und Weiterbildung sowie Umschulung von durch die Transformation betroffene Arbeitnehmer*innen, einschließlich im Seeverkehr (lit. k)
 - Finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen, u. a. durch die Senkung verzerrend wirkender Steuern und durch gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren für erneuerbaren Strom (lit. ha)
 - Finanzierung nationaler Klimadividendensysteme (sogenanntes „Klimageld“) mit nachgewiesenen positiven Umweltauswirkungen (lit. hb)

⁵ Vgl. Erwägungsgrund 18 der Richtlinie 2009/29/EG vom 23. April 2009 zur Änderung der ETS-RL (hiermit wurden erstmals detailliertere Vorgaben für die Verwendung der Auktionserlöse durch die Mitgliedstaaten gemacht).

- Klimaanpassung (lit. a)
- Internationale Klimafinanzierung in gefährdeten Drittländern, Technologietransfers, internationale Klimaanpassung (lit. j und lit. c)
- Umweltverträgliche Kohlenstoffspeicherung
 - durch dauerhafte Entnahmen, inklusive DACCS (lit. e)
 - im LULUCF-Sektor, insbesondere Forstwirtschaft und im Boden der Union (lit. d)
- Bekämpfung des Restrisikos von Carbon-Leakage für Sektoren, die unter das CBAM fallen (lit. l)

Zu lit. j (internationale Klimafinanzierung) ist zu beachten, dass hiermit die echte Klimafinanzierung nach Art. 9 der Pariser Abkommens gemeint ist und nicht etwa der Erwerb von international transferierten Reduktionsbemühungen nach Art. 6 des Pariser Abkommens. Der zugehörige Erwägungsgrund 13 der Änderungsrichtlinie (EU) 2018/410, welche diesen Verwendungszweck hinzufügte, verweist hier nämlich auf den Green Climate Fund des UNFCCC. Art. 10 Abs. 3 UAbs. 2 ETS-RL gibt zudem vor:

*„Bei der Bestimmung der Verwendung der Einnahmen [...] berücksichtigen die Mitgliedstaaten die Notwendigkeit, die internationale Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in finanziell schwächeren Drittländern gemäß Unterabsatz 1 Buchstabe j weiter aufzustocken.“
(Auslassung dient der besseren Lesbarkeit)*

Hiernach müssen Mitgliedstaaten berücksichtigen, inwieweit sie ihre zugesagten Beiträge zur internationalen Klimafinanzierung aus den ETS-Einnahmen decken und auf das Notwendige aufstocken können. Die im Rechtstext genannte „Notwendigkeit“ ergibt sich aus den Zusagen der EU sowie aus der völkerrechtlichen Verpflichtung zur Klimafinanzierung aus Artikel 9 des Pariser Abkommens, insbesondere aus den Finanzierungszielen, die auf den Konferenzen der Vertragsstaaten beschlossen werden – zuletzt 300 Mrd. USD pro Jahr⁶.

3.2.1.2 Beihilfe für indirekte CO₂-Kosten

Seit 2013, dem Beginn der 3. Handelsperiode im ETS₁, wurden keine kostenlosen Zertifikate mehr für die Stromerzeugung zugesprochen.⁷ Dies diene der Dekarbonisierung der Stromerzeugung, um den Anreiz zur Stromerzeugung aus erneuerbaren Quellen zu stärken. Fossile Stromerzeuger mussten daher mehr CO₂-Zertifikate kaufen und konnten die Kosten an die Industrie weitergeben. Aus Sorge vor sogenanntem „Carbon Leakage“ – Abwanderung der stromintensiven Industrie in Nicht-EU-Staaten mit günstigeren Strompreisen, jedoch einem CO₂-intensiveren Strommix – wurden Beihilfen für bestimmte (Teil-)Sektoren eingeführt, die einer Abwanderung vorbeugen sollten.

Nach Art. 10a Abs. 6 ETS-RL *sollen* die Mitgliedstaaten zugunsten von (Teil-)Sektoren, die durch die indirekten CO₂-Kosten im Strompreis einem tatsächlichen Risiko von Carbon Leakage ausgesetzt sind, finanzielle Beihilfe leisten. Um die Vereinbarkeit mit EU-Beihilferecht (Artt. 107, 108 AEUV) zu gewährleisten, erließ die EU-Kommission eine Beihilfeleitlinie, in deren Rahmen die Beihilfe als beihilfenrechtskonform gilt. Die Umsetzung solcher Beihilfemaßnahmen ist demnach keine Pflicht, aber intendiert. Der Verzicht oder die Abschaffung einer solchen Beihilfemaßnahme muss daher gut begründet werden. Art. 10a Abs. 6 ETS-RL gibt jedoch nicht vor, dass die Beihilfe auch aus den Einnahmen des ETS gezahlt werden muss oder soll, sondern nur, dass die Beihilfe hieraus gezahlt werden darf. In Deutschland wurde und wird diese Beihilfe in Form der sogenannten

⁶ <https://unfccc.int/news/cop29-un-climate-conference-agrees-to-triple-finance-to-developing-countries-protecting-lives-and> (Stand: 13.08.2025).

⁷ Zenke/Telschow, in: Theobald/Kühling, Kommentar zum Energierecht (124. EL), EH 118 Rn. 68.

Strompreiskompensation (SPK) nach der SPK-Förderrichtlinie⁸ geleistet und gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 1 KTFG aus dem KTF finanziert. Da die SPK nicht zwingend aus den ETS1-Einnahmen finanziert werden muss, kann sie auch aus dem allgemeinen Haushalt bestritten werden.

Die SPK für ein Kalenderjahr (Abrechnungsjahr) wird immer erst im darauffolgenden Kalenderjahr (Antragsjahr) beantragt und ausgezahlt. Jährlich wurden seit 2013 zwischen 0,18 Mrd. und 2,39 Mrd. Euro ausgegeben.⁹ In den Abrechnungsjahren 2013-2018 schwankte der Betrag zwischen 0,18 Mrd. und 0,31 Mrd. Euro; ab 2019 stiegen die Ausgaben an: von 0,55 Mrd. Euro auf 2,40 Mrd. Euro im Abrechnungsjahr 2023. Für das Abrechnungsjahr 2024 mit Beantragung und Bewilligung im Jahr 2025 werden sogar 3,2 Mrd. Euro prognostiziert.¹⁰ Die im Laufe der Zeit steigenden Beihilfezahlungen lassen sich zum Teil auf die gestiegenen Zertifikatspreise zurückführen, da der Beihilfebetrug hierauf beruht.

3.2.1.2.1 Quantitative Soll-Begrenzung für SPK-Beihilfe

Zudem müssen sich Mitgliedstaaten bemühen, nicht mehr als 25% der nationalen Einnahmen aus dem ETS1 für die SPK zu verwenden, Art. 10a Abs. 6 UAbs. 2 S. 1 ETS-RL. Das bedeutet, dass sie andere Maßnahmen zur mittel- bis langfristigen Senkung der indirekten CO₂-Emissionskosten gebührend berücksichtigen müssen, Art. 10a Abs. 6 UAbs. 2 S. 5 ETS-RL. Die grundsätzliche Absenkung von Stromkosten für erneuerbaren Strom (hier auch durch eine Erweiterung und Stabilisierung des Angebots, d.h. Netzausbau und Speicherkapazitäten), können die Nachfrage nach grauem Strom und damit die indirekten CO₂-Emissionskosten senken.

Zugleich schreibt Art. 10a Abs. 6 ETS-RL für diese Art von Beihilfe erhöhte Rechenschaftspflichten vor. Nach UAbs. 2 S. 2 muss der Gesamtbetrag der Beihilfe, aufgeschlüsselt nach (Teil-)Sektoren, und zugehörige Rahmendaten wie Industriestrompreise (UAbs. 2 S. 4) jährlich angegeben werden, und zwar in einem separaten Bericht zur Berichterstattung über die sonstige Mittelverwendung (s.u. Punkt 4).¹¹ Mitgliedstaaten müssen in dem Bericht begründen, wenn sie mehr als 25% der ETS1-Einnahmen für die Beihilfe verwenden (UAbs. 2 S. 3), und ob die anderen Maßnahmen zur Absenkung der indirekten CO₂-Emissionskosten gebührend berücksichtigt wurden (UAbs. 2 S. 6). Des Weiteren ist eine Begründung auch notwendig, wenn der Gesamtbetrag der Beihilfe 25% der ETS1-Einnahmen übersteigt (UAbs. 1 S. 3) – das ist für den Fall relevant, wenn die Beihilfe nicht aus den ETS1-Einnahmen, sondern anderweitig finanziert wird.

3.2.1.2.2 Überschreitung der Grenze

Deutschland hat diese 25%-Grenze in den Jahren seit 2013 bereits viermal überschritten: in den Jahren 2013 (39,2%), 2016 (33,8%), 2020 (31,3%) und 2023 (31,3%); auch für 2024 ist wieder eine Überschreitung prognostiziert (über 60%).¹² Die Berichte führen zwar gem. Art. 10a Abs. 6 UAbs. 1 S. 3, UAbs. 2 S. 3 ETS-RL Gründe an, weshalb die Grenze überschritten wurde. Sie lassen jedoch nicht erkennen, ob andere Maßnahmen zur Absenkung der indirekten CO₂-Emissionskosten gebührend berücksichtigt wurden. Damit verletzt Deutschland diese besondere Berichtspflicht aus Art. 10a Abs. 6 UAbs. 2 S. 5 ETS-RL und wohl auch die Pflicht, sich hinreichend um eine Einhaltung der 25%-Grenze zu bemühen.

⁸ BMWK, Richtlinie für Beihilfen für indirekte CO₂-Kosten vom 13.03.2024, BAnz AT 226.03.2024.

⁹ Deutsche Emissionshandelsstelle, [SPK-Bericht 2023](#), Tabelle 11, S. 32 (Stand: 13.08.2025).

¹⁰ Deutsche Emissionshandelsstelle, [SPK-Bericht 2023](#), Abbildung 10, S. 30 (Stand: 13.08.2025).

¹¹ Die Berichte sind auf der Webseite der DEHSt einsehbar, unter https://www.dehst.de/DE/Themen/SPK/Auswertungen-Berichte/auswertungen-berichte_node.html (Stand: 13.08.2025).

¹² Deutsche Emissionshandelsstelle, [SPK-Bericht 2023](#), Abbildung 10, S. 30 (Stand: 13.08.2025).

3.2.2 Zweckbindung EU-ETS 2

Gemäß Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 ETS-RL dürfen die Versteigerungserlöse aus ETS2 nur für die in Art. 10 Abs. 3 ETS-RL genannten Zwecke verwendet werden, wobei Tätigkeiten Vorrang eingeräumt werden muss, die zur Bewältigung sozialer Aspekte des ETS2 beitragen können. Auch sind die weiteren in Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 ETS-RL aufgezählten Zwecke zulässig. Damit ist eine Verwendung dieser Erlöse für die SPK-Beihilfe ausgeschlossen.

3.2.2.1 Mögliche Maßnahmenliste von EU-ETS 1 mit Vorrang für Bewältigung soziale Aspekte

Gemäß Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 ETS-RL dürfen die Versteigerungserlöse aus ETS2 für alle in Art. 10 Abs. 3 ETS-RL genannten Zwecke verwendet werden, wobei Tätigkeiten Vorrang eingeräumt wird, die zur Bewältigung sozialer Aspekte des Emissionshandels gemäß diesem Kapitel (gemeint ist Kapitel IVa, also das ETS2) beitragen können. Etwaige soziale Auswirkungen des ETS1 wie die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes sind hier also nicht gemeint.

Mit dem Verweis auf Art. 10 Abs. 3 ETS-RL sind also grundsätzlich alle Verwendungszwecke aus dem ETS1 zulässig, mit Ausnahme der finanziellen Maßnahmen gegen indirekte CO2-Kosten zur Bekämpfung von Carbon Leakage (in Deutschland die Strompreiskompensation). Dieser wird nämlich in Art. 10a Abs. 6 ETS-RL genannt.

Soziale Auswirkungen des ETS2 sind dahingehend zu erwarten, dass finanziell schwache Haushalte, die von Energie- oder Verkehrsarmut betroffen oder bedroht sind, noch stärker belastet werden.¹³

3.2.2.1.1 Geeignete Maßnahmen aus EU-ETS 1

Die unter ETS2 vorrangig zulässigen Verwendungszwecke müssen **zur Bewältigung dieser sozialen Aspekte beitragen können**. Welche Anforderungen an die Geeignetheit der Maßnahmen zur Bewältigung der sozialen Aspekte gestellt werden, ist in der Richtlinie nicht näher definiert. Aus dem zugehörigen Erwägungsgrund¹⁴ ergibt sich jedoch, dass die in Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 ETS-RL zusätzlich aufgezählten Maßnahmen (s.u. Punkt 3.2.2.2) speziell hinzugefügt wurden, um diese sozialen Bedenken anzugehen, einschließlich damit zusammenhängender politischer Maßnahmen der Richtlinie 2012/27/EU (Energieeffizienz-Richtlinie). Daraus lässt sich schließen, dass – falls ETS2-Einnahmen für Zwecke verwendet werden sollen, die unter ETS1 aufgezählt sind – die dadurch finanzierten Maßnahmen mindestens im gleichen Maße zur Bekämpfung der sozialen Aspekte geeignet sein müssen. Zudem müssen die Maßnahmen dazu dienen, einen wirksamen Sozial- und Verteilungsausgleich zu erreichen.¹⁵ In Betracht kommen hier aus Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 ETS-RL

- lit. f), soweit die Maßnahmen sich auf den Personenverkehr beziehen (mit öffentlichen Verkehrsmitteln und im Straßenverkehr);
- lit. h) für Maßnahmen im Wärme- und Gebäudesektor;
- lit. ha) für finanzielle Unterstützung u.a. durch Senkung von verzerrend wirkenden Steuern oder gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren für erneuerbaren Strom; und
- lit. hb) für Klimageld.

Verschiedene sozial wirksame Maßnahmen wurden in unterschiedlichen Staaten aus den Einnahmen des ETS1 bereits finanziert und von der Kommission als „Best Practices“ hervorgehoben: z.B. Beihilfen für energetische Renovierungen von Sozialwohnungen in Belgien, Investitionen in die Energieeffizienz von Wohnungen von Haushalten mit geringem Einkommen in Frankreich, oder Mobilitätsgutscheine in

¹³ Erwägungsgrund 84 der Richtlinie (EU) 2023/959 vom 10. Mai 2023 zur Änderung der ETS-RL.

¹⁴ Ebenda.

¹⁵ Ebenda.

Italien.¹⁶ Zu den verzerrend wirkenden Steuern, Abgaben und Gebühren für erneuerbaren Strom zählen beispielsweise die bis 2022 von den Stromverbraucher*innen gezahlte EEG-Umlage und möglicherweise auch die Netzentgelte, sofern diese vor allem den Netzausbau für Strom aus erneuerbaren Quellen finanzieren¹⁷.

Maßnahmen nach lit. k) (Weiterbildung und Umschulung von Arbeitskräften) gehen zwar auch soziale Aspekte des Übergangs zu einer klimaneutralen Wirtschaft an, hängen aber mit dem Wandel im Arbeitsmarkt zusammen. Sie adressieren vor allem keine sozialen Aspekte, die mit der Einführung des ETS2 zusammenhängen (Energiearmut), und sind daher für die Einnahmen aus ETS2 ungeeignet.

3.2.2.1.2 Vorrang bei der Mittelverwendung

Den oben aufgezählten Maßnahmen ist bei der Mittelverwendung **Vorrang** einzuräumen. Dieser Vorrang lässt sich auf verschiedene Art und Weise auslegen.

Einerseits lässt sich das Gebot des Vorrangs als eine **Bindung des Ermessensspielraums** der Mitgliedstaaten verstehen. Danach wären die Einnahmen im Regelfall für die Vorrangzwecke zu verwenden, und nur in atypischen und begründeten Ausnahmefällen dürften jene zur Finanzierung der sonstigen zulässigen Maßnahmen und Zwecke verwendet werden. Dafür müssten die sonstigen Zwecke und die dahinterstehenden Belange im Einzelfall so gewichtig sein, dass sie die Entscheidung des EU-Gesetzgebers zugunsten von Maßnahmen zur Bewältigung sozialer Aspekte und Sicherstellung der Akzeptanz des ETS2 überwiegen.

Andererseits kann der Vorrang auch als **Reihenfolge** für zu deckende und finanzierende Investitionen verstanden werden. Erst wenn die Zwecke hinreichend erreicht sind – und mit bestehenden, ausreichend finanzierten Maßnahmen sichergestellt wurde, dass keine Haushalte von Energiearmut oder Verkehrseinschränkungen mehr bedroht sind – dürfen ETS2-Einnahmen für sonstige unter Art. 10 Abs. 3 ETS-RL aufgezählte Zwecke verwendet werden, die nicht zur Bewältigung sozialer Aspekte beitragen.

Für ein strikteres Verständnis des Verwendungsvorrangs – also im Sinne einer Ausgabenreihenfolge – spricht der historische Kontext der Einführung des ETS2. Seit dem Anbeginn der Konzeptionierung zum European Green Deal und des Gesetzgebungspakets „Fit-for-55“ ist die sozial gerechte Transformation hin zur Klimaneutralität und bei der Erreichung der Klimazwischenziele ein Kernanliegen im Gesetzgebungskonzept.¹⁸ Die Einführung des ETS2 war immer mit der Maßgabe verbunden, die sozialen Auswirkungen durch gezielte Verwendung der hieraus entstehenden Einnahmen und durch begleitende Regulierung zu begrenzen.¹⁹ Dieser Zweck wurde von den Gesetzgebungsorganen der EU anerkannt und hat sich schließlich im Rechtstext niedergeschlagen.²⁰ Gerade das systematische Zusammenspiel mit dem Instrumentarium des Klima-Sozialfonds zeigt auf, dass darüber hinaus erhebliche Investitionen notwendig sind, um eine wirksame soziale Abfederung sicherzustellen. Der Klima-Sozialfonds und die darüber finanzierten Klima- und Sozialpläne sollen lediglich die (europaweit) am stärksten betroffenen, finanziell schwächeren Gruppen unterstützen, insbesondere Haushalte, die

¹⁶ Europäische Kommission: [Use of EU ETS auctioning revenues in the Member States – Good Practices](#), Juni 2023.

¹⁷ Zukunft KlimaSozial, [Die Transformation der Stromnetze klimaneutral und sozial gerecht gestalten – Herausforderungen und Lösungsansätze \(2025\)](#), S. 18, 21.

¹⁸ Schlussfolgerungen des Europäischen Rates vom 10./11. Dezember 2020, vom 24./25. Mai 2021, und vom 24./25. Juni 2021; Europäische Kommission, Mitteilung vom 14.07.2021, [COM\(2021\) 550 final](#), S. 5 f.; EU Kommission, Factsheet zum EU Green Deal, Juli 2021 [Architecture Factsheet_EN.pdf](#); Factsheet zur sozialen Gerechtigkeit im EU Green Deal, Juli 2021, [Social factsheet_EN.pdf.pdf](#)

¹⁹ Europäische Kommission, Mitteilung vom 14.07.2021, [COM\(2021\) 550 final](#), S. 8.

²⁰ Erwägungsgrund 84 der Richtlinie (EU) 2023/959 vom 10. Mai 2023 zur Änderung der ETS-RL.

von Energie- oder Verkehrsarmut betroffen sind, Art. 1 UAbs. 3 Verordnung (EU) 2023/955.²¹ Da die Gelder des Klima-Sozialfonds unter den Mitgliedstaaten nicht gleichmäßig, sondern solidarisch verteilt werden, und diese sowieso 25% zu den verwendeten Mitteln zuzahlen müssen, ist klar, dass Mitgliedstaaten Eigenmittel für die Behebung sozialer Aspekte ausgeben müssen. Auch Art. 24 Abs. 3 b) der Richtlinie (EU) 2023/1791 (erneuerte Energieeffizienzrichtlinie) geht davon aus, dass die den Mitgliedstaaten zustehenden Einnahmen aus ETS2 zuvörderst für soziale Aspekte einzusetzen sind:

„Zur Unterstützung von Energiearmut betroffener Menschen, schutzbedürftiger Kunden, von Menschen in Haushalten mit geringem Einkommen und gegebenenfalls von Menschen, die in Sozialwohnungen leben, müssen die Mitgliedstaaten gegebenenfalls die auf [EU- und] nationaler Ebene verfügbaren öffentlichen Mittel, gegebenenfalls einschließlich des finanziellen Beitrags, den die Mitgliedstaaten aus dem Klima-Sozialfonds [...] erhalten, und Einnahmen aus [...] dem Emissionshandel im [...] vorrangig und bestmöglich für Investitionen in Maßnahmen zur Energieeffizienzverbesserung nutzen.“

Den Mitgliedstaaten verbleibt so auch noch ein erheblicher Entscheidungsspielraum, da sie innerhalb der vorrangigen Verwendungszwecke und aufgezählten Maßnahmenbeispiele frei entscheiden können, durch welche Art von Investitionen sie das Ziel des wirksamen Sozial- und Verteilungsausgleichs erreichen wollen.

3.2.2.2 Maßnahmen mit vermuteter Sozialwirkung

Um sozialen Herausforderungen entgegenzuwirken, die durch die Einführung des ETS2 entstehen könnten, erlaubt Art. 30d Abs. 6 ETS-RL eigens hierzu eingeführte Verwendungszwecke.

3.2.2.2.1 Sozial wirksame Maßnahmen im Gebäudesektor, Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 a) ETS-RL

Zu den sozial wirksamen Maßnahmen im Gebäudesektor zählen solche,

„die zur Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden oder zur Verringerung des Energiebedarfs von Gebäuden beitragen sollen, einschließlich der Integration erneuerbarer Energie und damit verbundener Maßnahmen gemäß Art. 7 Abs. 11 und Art. 12, 20 der Richtlinie (EU) 2012/27 (Energieeffizienz-Richtlinie), sowie Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung einkommensschwacher Haushalte in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz.“

Hierzu zählen beispielsweise Förderungen für Wärmepumpen oder energetische Sanierungen und Dämmungen von Wohnungen und Häusern. Auch die **gezielte** Finanzierung von den vulnerabelsten Haushalten – d.h. einkommensschwache Haushalte in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz – ist hierüber möglich, nicht jedoch ein unterschiedsloses Klimageld.

3.2.2.2.2 Sozial wirksame Maßnahmen im Verkehrssektor, Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 b) ETS-RL

Für den Verkehrssektor nennt die Richtlinie Maßnahmen, die darauf abzielen, die Einführung emissionsfreier Fahrzeuge zu beschleunigen oder den Aufbau einer vollständig interoperablen Betankungs- und Ladeinfrastruktur für emissionsfreie Fahrzeuge finanziell zu unterstützen, oder Maßnahmen zur Förderung der Umstellung auf öffentliche Verkehrsmittel und zur Verbesserung der Multimodalität oder Bereitstellung finanzieller Unterstützung, um soziale Aspekte im Zusammenhang mit Verkehrsteilnehmern mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen.

²¹ Vgl. auch Erwägungsgrund 84 der Richtlinie (EU) 2023/959.

3.2.2.2.3 Finanzierung Klima-Sozialplan, Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 c) ETS-RL

Die Finanzierung des nationalen Klima-Sozialplans nach Art. 15 der Verordnung (EU) 2023/955 (Verordnung zum Klima-Sozialfonds) ist ein weiterer zulässiger Verwendungszweck. Danach müssen Mitgliedstaaten die Ausgaben ihrer Klima-Sozialpläne zu mindestens 25% selbst finanzieren. Für diese Ko-Finanzierung dürfen sie ihre Einnahmen aus dem EU-ETS verwenden.

Nach Art. 4 i.V.m. Erwägungsgrund 17 der VO (EU) 2023/955 mussten die Mitgliedstaaten bis zum 30. Juni 2025 ihre Klima-Sozialpläne an die Kommission vorlegen. Trotz hohen öffentlichen Drucks ist Deutschland dieser Verpflichtung bislang nicht nachgekommen, plant jedoch, dies bis Ende 2025 nachzuholen.²²

3.2.2.2.4 Im Übrigen: Doppelbelastungskompensation

Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 lit. d) ETS-RL nennt schließlich noch die Kompensation für Doppelbelastungen durch ETS1 und ETS2 als zulässigen Verwendungszweck der Einnahmen. Gemeint sind hiermit Fälle, in denen aufgrund des Upstream-Ansatzes des ETS2 und der oft vierteiligen Lieferketten nicht beabsichtigte Kosten oder Belastungen entstanden sind – z.B. wenn ETS2-Kosten über den Brennstoffpreis an einen Anlagenbetreiber weitergereicht wurden, der für die daraus entstehenden Emissionen zugleich auch Zertifikate im ETS1 abgibt. Diese Form der Kompensation entspricht der Doppelbelastungskompensation im bestehenden nationalen Brennstoffemissionshandel nach § 11 Abs. 2 des Brennstoffemissionshandelsgesetzes.

3.2.3 Erfüllungsfiktion durch Mobilisierung von Finanzierung

Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 und Art. 30d Abs. 6 ETS-RL geben vor, dass die Einnahmen auszugeben sind – beispielsweise durch die Finanzierung staatlicher Maßnahmen (insbesondere zur Herstellung sozialer Gerechtigkeit im Zuge der Transformation), Finanzierung von Forschung und Entwicklung, Finanzierung privater Projekte, Investitionen in Infrastruktur. Die Erfüllungsfiktion durch Mobilisierung von Finanzierung stellt eine Alternative dar. Art. 10 Abs. 3 UAbs. 3 ETS-RL (für die nationalen Einnahmen aus ETS1) und Art. 30d Abs. 6 UAbs. 2 ETS-RL (für die nationalen Einnahmen aus ETS2) hierzu lauten:

„Es wird davon ausgegangen, dass die Mitgliedstaaten die Bestimmungen dieses Absatzes einhalten, wenn sie[, einschließlich insbesondere in Entwicklungsländern,]²³ steuerliche oder finanzielle Unterstützungs- oder Regulierungsmaßnahmen ergreifen und umsetzen, die finanzielle Unterstützung mobilisieren, [die]²⁴ für die in Unterabsatz 1 genannten Zwecke eingerichtet wurden und dem Wert der Einnahmen gemäß Unterabsatz 1 entsprechen.“

Die Bedeutung und Aussage dieses Unterabsatzes lässt sich aus der holprigen Übersetzung des Rechtstextes nur schwer erschließen, weshalb zugleich der englische Rechtstext betrachtet werden sollte:

„Member States shall be deemed to have fulfilled the provisions of this paragraph if they have in place and implement fiscal or financial support policies[, including in particular in developing countries,] or domestic regulatory policies, which leverage

²² Frankfurter Rundschau, [CO2-Preis-Strategie fehlt: Deutschland überschreitet wichtige Frist \(07.07.2025\)](#); BMUKN, [Stellungnahme zum EU-Klimasozialfonds \(30.06.2025\)](#).

²³ Dieser Zusatz in eckigen Klammern findet sich nur in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 3 ETS-RL wieder und gilt nur für die Verwendung von Einnahmen aus dem ETS1.

²⁴ Redaktionelle Einfügung der Autorin. Das fehlende „die“ dürfte auf einem Redaktionsversehen bei der Übersetzung beruhen.

financial support, established for the purposes set out in the first subparagraph and which have a value equivalent to the revenues referred to in the first subparagraph.“

Weder die Erwägungsgründe noch andere Gesetzgebungsdokumente geben zusätzliche Hinweise auf die Motivation oder Zwecksetzung dieses Unterabsatzes.²⁵ Damit ist diese Erfüllungsfiktion nach dem *effet-utile*-Prinzip auszulegen.²⁶ Dieser gebietet, dass den Regeln eine optimale – also möglichst nützliche – Wirkungskraft im Sinne des in ihnen enthaltenen Zwecks verliehen wird.²⁷ Für die Erfüllungsfiktion bedeutet es also, dass sie den Regeln über Einnahmenverwendung, in welche sie eingebettet ist, möglichst wirksam zur Zweckerreichung verhelfen muss. Zweck der Vorschriften über die Einnahmenverwendung ist, dass Mitgliedstaaten alle Erlöse aus der Zertifikatsversteigerung für Klimaschutz und Klimaanpassung einsetzen und der Kommission die Überwachung der Einhaltung der Vorschriften ermöglichen.

Hieraus leiten sich die Anforderungen an die Geltung der Erfüllungsfiktion ab. Die Unterstützungs- oder Regulierungsmaßnahmen müssen speziell für die oben genannten zulässigen Zwecke geschaffen worden sein, mit dem Ziel, entsprechende Finanzierung zu mobilisieren. Die Mobilisierung der Finanzierung darf nicht bloßer Nebeneffekt, sondern muss gezielt bezweckt sein. Eine echte Mobilisierung durch die mitgliedstaatlichen Maßnahmen kann des Weiteren nur vorliegen, wenn die mobilisierte Finanzierung zusätzlich ist. Zusätzlichkeit bedeutet, dass die Mobilisierung von Finanzen ohne die hierzu eingeführten Unterstützungs- oder Regulierungsmaßnahmen nicht erfolgt wäre. Schließlich muss die mobilisierte Finanzierung kalkulierbar sein, damit die Kommission die Voraussetzung des äquivalenten Wertes prüfen kann.

4 BERICHTERSTATTUNG

Art. 10 Abs. 3 UAbs. 4, 5 und Art. 30d Abs. 6 UAbs. 3 ETS-RL regeln die Berichterstattungspflicht der Mitgliedstaaten gegenüber der Kommission über die Mittelverwendung aus dem ETS1 bzw. ETS2. Diese ist in die integrierte Berichterstattung nach der EU-Governance-Verordnung (Verordnung (EU) 2018/1999), dort Art. 19 Abs. 2 und Anhang VIII Teil 3, eingebettet. Danach hat die Berichterstattung über die Mittelverwendung jährlich bis zum 31.07. zu erfolgen.

Zudem ist in den Berichten, soweit es relevant ist, anzugeben, welche von den ETS-Einnahmen finanzierten Maßnahmen zugleich zur Umsetzung der integrierten nationalen Energie- und Klimapläne nach der EU-Governance-Verordnung beziehungsweise der territorialen Pläne für einen gerechten Übergang gem. Art. 11 der Verordnung (EU) 2021/1056 über den Just Transition Fund dienen, Art. 10 Abs. 3 UAbs. 4 ETS-RL.

Die Berichterstattung muss ausreichend detailliert sein, damit die Kommission die Einhaltung der Zweckbindung durch die Mitgliedstaaten bewerten kann, Art. 10 Abs. 3 UAbs. 5 ETS-RL. Die Höhe der Einnahmen aus den jeweiligen ETS muss also genau angegeben werden, die Ausgabeposten müssen beziffert und so detailliert benannt werden, dass ersichtlich ist, unter welchen der zulässigen

²⁵ Dieser Unterabsatz wurde durch die Änderungsrichtlinie 2009/29/EG eingefügt. Im vorbereitenden Gesetzesvorschlag der Kommission war er noch nicht vorhanden ([COM\(2008\) 16 final vom 23.01.2008](#)). Er tauchte erstmals in der Parlamentsfassung vom 17.12.2008 auf ([EP-PE_TC1-COD\(2008\)0013](#)) und wurde wohl im Rahmen des vorangehenden Trilogverfahrens eingefügt (vgl. Aussprachen MEP Markus Pieper, PPE-DE, vor Abstimmung am 17.12.2008 ([CRE 17/12/2008 – 5.2](#)) sowie MEP Daniel Caspary, PPE-DE, [zur Abstimmung am 17.12.2008](#)).

²⁶ *Calliess/Ruffert*, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 19 EUV Rn. 32.

²⁷ Ständige Rechtsprechung des EuGH, C-41/74 (van Duyn), Urteil vom 04.12.1974, Rn. 12; C-31/87 (Beentjes), Urteil vom 20.09.1988, Rn. 11; C-190/87 (Borken/Moormann), Urteil vom 20.09.1988, Rn. 27.

Ausgabezwecke diese fallen. Die Durchführungsverordnung (EU) 2020/1208, zuletzt geändert durch die Durchführungsverordnung (EU) 2024/1281, schreibt hierfür ein Tabellenformat vor.²⁸

Die Kommission hat nun angekündigt, im Zuge der Regelungsänderungen (seit 2023 müssen Mitgliedstaaten nunmehr 100% ihrer Auktionierungserlöse zweckgebunden verwenden) die Mittelverwendung strenger zu überwachen.²⁹ Dementsprechend wird die Kommission gemäß Art. 5 UAbs. 2 VO (EU) 2020/1208 fehlende Informationen nachfordern; die Mitgliedstaaten haben diese Informationen binnen zwei Monaten nachzuliefern.

Für die Transparenz über die Verwendung der vollständigen Einnahmen muss die jährliche Berichterstattung auch Informationen über Beihilfen für indirekte CO₂-Kosten enthalten, soweit diese aus den ETS1-Einnahmen finanziert werden. Dies gilt trotz der separaten Verpflichtung aus Art. 10a Abs. 6 UAbs. 2 S. 2 ETS-RL, jährlich bis Ende März eine Aufstellung über die gezahlte Kompensation zu veröffentlichen. Letztere gilt nämlich unabhängig davon, ob die Beihilfe aus den ETS1-Einnahmen oder anderweitig finanziert wird. Zudem muss die Berichterstattung nach Art. 10 Abs. 3 und Art. 30d Abs. 6 ETS-RL ein vollständiges Bild von der Einnahmenverwendung zeichnen.

5 DIE UMSETZUNG DER VORGABEN IM KTFG

Gegenwärtig fließen die Einnahmen aus dem ETS1 in den KTF, soweit sie nicht zur Finanzierung der Deutschen Emissionshandelsstelle benötigt werden, § 4 Abs. 1 Nr. 1 KTFG. Daneben wird der KTF im Wesentlichen durch die Einnahmen aus dem nationalen Emissionshandelssystem, durch Zuführungen aus dem Bundeshaushalt und künftig auch durch Zuführungen aus dem Sondervermögen gem. Art. 143h Abs. S. 5 GG für Infrastruktur und Klimaschutz gespeist, vgl. § 4 Abs. 1 KTFG und Art. 3 Nr. 2 des Entwurfs der Regierungsfractionen zum Haushaltsbegleitgesetz 2025 (HBeglG-E)³⁰.

Die Finanzierungszwecke ergeben sich aus § 2 KTFG. Danach sind möglich

„zusätzliche Programmausgaben zur Förderung von Maßnahmen, die der Erreichung der Klimaziele nach dem Bundes-Klimaschutzgesetz [...] diene. Förderfähig sind insbesondere Maßnahmen, die geeignet sind, die Transformation Deutschlands zu einer nachhaltigen und klimaneutralen Volkswirtschaft voranzutreiben.“ (Abs. 1)

Weiterhin können nach § 2 Abs. 1 KTFG die Mikroelektronik, die Schienenwege des Bundes, internationaler Klimaschutz und damit verbundener Umweltschutz finanziert werden.

§ 2 Abs. 2 KTFG erlaubt zudem die Zahlung der SPK-Beihilfe (Nr. 1, vgl. oben Punkt 3.2.1.2), Ausgleichszahlungen für den Kohleausstieg (Nr. 2), sowie Ausgleichszahlungen, um beim Strompreis zu entlasten (Nr. 3).

Art. 3 Nr. 1 HBeglG-E sieht zudem vor, dass künftig nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 KTFG auch Ausgleichszahlungen geleistet werden können, um beim Gaspreis zu entlasten.

§ 2a KTFG setzt für die Mittel, die mit dem Zweiten Nachtragshaushaltsgesetz 2021 zur Überwindung der durch die Covid-19 Pandemie bedingte Notsituation an den KTF zugewiesen wurden, gesonderte Zwecke fest. Da das Bundesverfassungsgericht das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 für verfassungswidrig erklärt hatte,³¹ sind diese Zwecksetzungen gegenstandslos geworden.

²⁸ Die Berichte der Mitgliedstaaten aus 2024 sind [hier](#) abrufbar (Stand: 13.08.2025).

²⁹ Europäische Kommission, [Carbon Market Report vom 19.11.2024 \(COM\(2024\) 538 final\)](#), S. 23.

³⁰ Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, BT-Drs. 21/778.

³¹ BVerfG, Urteil vom 15.11.2023, 2 BvF 1/22.

5.1 Fehlende Trennung der Einnahmequellen

Da die gegenwärtig drei verschiedenen Einnahmequellen (ETS1, BEHG, Bundeshaushalt) und künftig zwei weitere verschiedene Einnahmequellen (Sondervermögen 143h GG, ETS2 ab 2027) allesamt unterschiedliche Vorgaben für die Mittelverwendung haben,³² dürfen sie nicht alle unterschiedslos für alle in § 2 KTFG genannten Zwecke eingesetzt werden. Eine gesetzliche Trennung der möglichen Verwendungszwecke nach dem Vorbild des § 2a KTFG würde hier erhöhte Transparenz schaffen. Die Überprüfbarkeit der oben (Punkt 2) skizzierten Verwendungsvorgaben für die künftig beträchtlichen Einnahmequellen ETS1 und ETS2 durch die Europäische Kommission auf der einen Seite und durch die Öffentlichkeit wäre vereinfacht, da nicht mehr die Überprüfung jedes einzelnen Postens im KTF-Wirtschaftsplan notwendig wäre. Weil die SPK-Beihilfe nicht zwangsweise aus ETS1-Einnahmen gezahlt werden muss und ETS2-Einnahmen nicht für die SPK verwendet werden dürfen, (s.o. Punkte 3.2.1.2 und 3.2.2), könnte diese Beihilfe auch aus dem KTFG gestrichen und künftig aus dem allgemeinen Haushalt bezahlt werden.

5.2 Vereinbarkeit der Zwecke mit ETS-RL

Verschiedene in § 2 KTFG genannte oder geplante Verwendungszwecke sind offensichtlich nicht mit den Vorgaben der ETS-RL vereinbar, sodass sie jedenfalls nicht aus den Einnahmen des ETS1 oder des künftigen ETS2 finanziert werden dürfen. Angesichts der Vorgaben für Mittelverwendung aus dem Sondervermögen nach Art. 143h GG wäre auch die Finanzierung durch die Zuführungen daraus wohl nicht rechtmäßig.³³ Damit stellt sich die Frage, ob die verbleibenden Mittel im KTF (15,4 Mrd. Euro Einnahmen aus nEHS; keine Zuführungen aus dem Bundeshaushalt³⁴) neben den anderen notwendigen Ausgaben für den Klimaschutz hierfür überhaupt ausreichen und ob diese Zwecke überhaupt rechtmäßig finanziert werden können. Denn 2027, wenn der nEHS im ETS2 aufgeht, könnten die Einnahmen zunächst sinken³⁵ und werden noch strenger zweckgebunden sein.

5.2.1 Geplanter Zuschuss zur Gasspeicherumlage

Der HBeglG-E sieht vor, dass aus dem KTF künftig auch Ausgleichszahlungen geleistet werden, um beim Gaspreis zu entlasten. Ziel ist, die rechtliche Grundlage zu schaffen, „dass Kosten für die Sicherstellung der Gas-Versorgungssicherheit Deutschlands auch aus dem KTF finanziert und damit die Gasverbraucherinnen [...] entlastet werden können.“³⁶ Dadurch soll der KTF einen Zuschuss an das sogenannte Gasspeicherumlagekonto nach § 35e EnWG leisten. Mit der Gasspeicherumlage werden die Kosten der Marktgebietsverantwortlichen bei der Sicherstellung der Gasversorgungssicherheit gedeckt.³⁷ Die Sicherstellung der Gasversorgungssicherheit und Entlastung der Verbraucher*innen für

³² Vgl. oben Punkt 2.2.1 für ETS1-Einnahmen und Punkt 2.2.2 für ETS2-Einnahmen; WWF/Verheyen zu den Vorgaben für das Sondervermögen nach Art. 143h; für BEHG-Einnahmen und für die sonstige Zuführungen aus dem Bundeshaushalt bestehen keine Zweckbindungen abseits des KTFG.

³³ Vgl. Verheyen/Franke für WWF, [Eckpunkte für ein verfassungskonformes Errichtungsgesetz Sondervermögen Infrastruktur und Klimaschutz](#) (Juni 2025).

³⁴ [Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2025. Einzelplan 60](#), Anlage 3 - Wirtschaftsplan des KTF, Pos. 132 03-332, S. 50 f.

³⁵ Für Deutschland werden für den Zeitraum 2026 und 2032 Einnahmen aus dem ETS2 i.H.v. 60 Mrd. Euro prognostiziert - pro Jahr also im Durchschnitt 8,5 Mrd. Euro, vgl. Transport & Environment, [Pressemitteilung vom 03.06.2025](#); vgl. auch energate, [Interview vom 25.03.2024](#).

³⁶ Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, BT-Drs. 21/778, S. 1.

³⁷ Entwurf eines Haushaltsbegleitgesetzes 2025, BT-Drs. 21/778, S. 24.

die Gasspeicherumlage darf nicht mit den Einnahmen aus dem ETS1 und auch nicht mit den künftigen Einnahmen aus dem ETS2 finanziert werden, sollte sie fortgeführt werden.

Die zulässigen Verwendungszwecke des ETS1 sind nicht für die Finanzierung der Gasspeicherumlage geeignet. Alle Verwendungszwecke müssen nämlich einen Klimabezug aufweisen.³⁸ Insbesondere der in Art. 10 Abs. 3 UAbs. 1 lit. ha) ETS-RL aufgeführte Zweck („Finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen, u.a. durch die Senkung verzerrend wirkender Steuern und durch gezielte Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren für erneuerbaren Strom“) ist hierfür nicht geeignet. Zwar können auch Ermäßigungen von Abgaben und Gebühren eine Form von finanzieller Unterstützung darstellen. Allerdings müssen die Ermäßigungen gezielt sein, um spezifisch soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen. Dies ist bei einem unterschiedslosen Zuschuss nicht der Fall, solange nicht sichergestellt ist, dass insbesondere vulnerable Gruppen entlastet werden. Darüber hinaus wurde lit. ha) spezifisch als Zweck „mit positiven Auswirkungen auf die Umwelt“ eingeführt.³⁹ Die Finanzierung der Umlage kann aber die Nachfrage nach und den Verbrauch von Gas erhöhen, hat also vielmehr eine umweltschädliche Wirkung.

Auch die für ETS2-Einnahmen geltenden zusätzlichen Verwendungszwecke sind ungeeignet. Die in Art. 30d Abs. 6 UAbs. 1 ETS-RL in Betracht kommenden Zwecke haben allesamt einen Klima- oder Sozialbezug. Ein Gaspreis-Zuschuss aus ETS2 für besonders vulnerable Verbraucher*innen kommt über den Klima-Sozialplan in Betracht, der jedoch für Deutschland noch nicht beschlossen wurde und frühestens 2026 operabel wird.

5.2.2 Ausgleichszahlungen für Kohleausstieg

Weiterhin ist die Ausgleichszahlung an Betreiber von Kohlekraftwerken für den Kohleausstieg nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 KTFG durch keine der für ETS1- oder ETS2-Einnahmen zulässigen Verwendungszwecke gedeckt (s.o. Punkt 3.2). Die Ausgleichszahlungen sind weder intendiert, um Treibhausgasemissionen zu reduzieren, noch dem strukturellen Wandel des Arbeitsmarktes zu begegnen, noch sind sie geeignet, dem Anstieg der Gas- bzw. Diesel-/Benzinpreise aufgrund der ETS2-Einführung entgegenzuwirken oder diese auszugleichen. Sie dienen auch nicht zulässigen Dekarbonisierungsmaßnahmen des Energiesektors (wie Ausbau der erneuerbaren Energien, Ausbau des Stromnetzes etc.), sondern allenfalls eine Entschädigung (die im Übrigen nicht zwingend erforderlich sein dürfte) für die Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums an Braunkohlekraftwerken.⁴⁰ Denn aufgrund der Marktentwicklung in den letzten Jahren (teuer und knapper werdende Emissionszertifikate, steigender Anteil an erneuerbarem Strom) wären Kohlekraftwerke höchstwahrscheinlich sowieso unwirtschaftlich und daraufhin von den Betreibern geschlossen geworden.⁴¹ Trotzdem wurden 2023 und 2024 insgesamt über 1,19 Mrd. Euro aus dem KTF hierfür ausgezahlt und sind 2025 wieder Auszahlungen i.H.v. über 0,48 Mrd. Euro geplant.⁴² Sofern hierfür auf ETS-Mittel zurückgegriffen werden muss(te), liegt ein Verstoß gegen die Zweckbindungsvorschriften vor.

³⁸ EG 40 der RL (EU) 2023/959: „[...] alle Versteigerungseinnahmen [...] [sollten] für klimabezogene Zwecke verwendet werden.“

³⁹ EG 40 der RL (EU) 2023/959.

⁴⁰ Zur eigentumsrechtlichen Einordnung der Ausgleichszahlungen für den Kohleausstieg vgl. Agora Energiewende, [Ein Kohleausstieg nach dem Vorbild des Atomausstiegs? – Studie \(August 2017\)](#), S. 26 ff.; ClientEarth, [Kein Geld für alte Braunkohlekraftwerke \(Oktober 2019\)](#), S. 2.

⁴¹ ClientEarth, [State aid for the closure of lignite plants in Germany \(Mai 2023\)](#), Rn. 69 S. 13.

⁴² [Entwurf zum Bundeshaushaltsplan 2025. Einzelplan 60](#), Anlage 3 - Wirtschaftsplan des KTF, Pos. 697 01-649, S. 71 f.

6 EMPFEHLUNGEN

- Sowohl die Einnahmen aus dem ETS1 als auch die künftigen Einnahmen aus dem ETS2 sind künftig weiterhin an den KTF zu binden.
 - Dies ergibt sich aus der historischen Planungs- und Festlegungspflicht der Mitgliedstaaten für die Verwendung der Einnahmen aus dem ETS (s.o. Punkt 3.1).
 - Damit ist es für Deutschland einfacher, als Mitgliedstaat gegenüber der Kommission die Einhaltung der Vorgaben für die Mittelverwendung nachzuweisen und den Berichterstattungspflichten nachzukommen (s.o. Punkt 4).
 - Die Transparenz über die Mittelverwendung fördert gleichzeitig die Akzeptanz der Gesellschaft für die Emissionshandelssysteme zu ETS1 und ETS2 und ermöglicht die Kontrolle der Mittelverwendung durch die Öffentlichkeit. In Zeiten der Demokratiebedrohung sind konkrete Maßnahmen unabdingbar, um die Öffentlichkeit zu ermächtigen und die Demokratie zu stärken.
- Das KTFG sollte die verschiedenen Einnahmequellen – zumindest die Einnahmen aus ETS1 und die Einnahmen aus ETS2 – trennen und gesonderte Verwendungszwecke festsetzen, ähnlich wie § 2a KTFG für die Zuweisungen durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021 (Punkt 5.1).
 - Dies vereinfacht nochmals die Berichterstattung und Überprüfbarkeit darüber, dass Deutschland die Vorgaben für die Mittelverwendung einhält (Punkt 4).
 - Gerade im Hinblick auf die Verwendung der Einnahmen aus dem ETS2, welches vor allem private Haushalte und KMU betreffen wird, kann Klarheit und Transparenz die Akzeptanz des ETS2 erhöhen.
 - Für eine vereinfachte Regelung und Verwaltung des KTF können alle Einnahmen des KTF, zumindest aber die ETS1- und ETS2-Einnahmen auf die Verwendung für ETS2-kompatible Zwecke beschränkt werden. Damit können auch dringend notwendige Maßnahmen im Gebäude- und Verkehrssektor finanziert werden, in denen Deutschland wiederholt die Klimaziele verfehlt.
- Falls an der Finanzierung der Gaspreientlastungen festgehalten wird, sollten diese nicht aus dem KTF gezahlt werden. Andernfalls entstehen Nachweisschwierigkeiten, dass diese nicht aus den Einnahmen des ETS1 bzw. des ETS2 bezahlt werden.
- Das KTFG sollte die Finanzierung der Ausgleichszahlungen für den Kohleausstieg aus den Einnahmen des ETS1 und künftig des ETS2 ausdrücklich ausschließen.
- Deutschland muss umgehend einen Klima-Sozialplan erstellen und nachreichen (s.o. Punkt 3.2.2.3). Damit verschafft sich Deutschland bei der Bestimmung der Mittelverwendung aus dem ETS2 größeren Handlungsspielraum.
- Deutschland sollte seine Pflichtverletzung bzgl. der Überschreitung der quantitativen SPK-Grenze beheben (s.o. Punkt 3.2.1.2.2). Hierfür sollten Maßnahmen ergriffen werden, um die Nachfrage nach grauem Strom abzusenken und um die indirekten CO₂-Kosten zu senken.

7 GREEN LEGAL IMPACT GERMANY E.V.

*Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) setzt sich für eine Welt ein, in der die Zivilgesellschaft die Möglichkeiten des Rechts demokratisch nutzt und Umwelt-, Naturschutz und Menschenrechte dadurch gestärkt werden. GLI stärkt das Recht als strategisches Mittel für den Umweltschutz, bietet eine Plattform für die Vernetzung von juristischen Expert*innen und die fachliche Unterstützung der Zivilgesellschaft, und berät kleine und große Verbände zu juristischen Strategien.*

Impressum

© GLI, August 2025

Herausgeber:

Green Legal Impact Germany e.V.
Oberlandstraße 26-35 | D-12099 Berlin
Tel. +49 30 235 97 79-60
post@greenlegal.eu | www.greenlegal.eu

Vorstand | Executive Board
Immo Graf | Dr. Cornelia Nicklas | Tobias Ott | Dr. Roda Verheyen
Umsatzsteuer-ID: DE356148457

GLS Bank, Bochum
IBAN: DE16 4306 0967 1062 0836 00
BIC: GENODEM1GLS

V.i.S.d.P.: Henrike Lindemann

Green Legal Impact Germany e.V. (GLI) ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist eingetragen beim Amtsgericht Charlottenburg, VR 38354 B.

Autorin:

Valentine Zheng

Haftungsausschluss:

Die in diesem Text enthaltenen Angaben und Informationen sind nach bestem Wissen erhoben, geprüft und zusammengestellt. Eine Haftung für unvollständige oder unrichtige Angaben, Informationen und Empfehlungen ist ausgeschlossen, sofern diese nicht grob fahrlässig oder vorsätzlich verbreitet wurden.

Interessensvertretung:

GLI ist als Interessenvertreter im Lobbyregister des Deutschen Bundestages unter der Registernummer [R003270](#) eingetragen und betreibt Interessenvertretung auf der Grundlage des „Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes“.