

## Fachliche Unterstützung Klimapolitik:

### Verfassungsrechtliche Grundfragen und sozio-ökonomische Auswirkungen eines „Klimageldes“

Berlin, 07.09.2023

**Juristische Bearbeitung:**

Prof. Dr. Stefan Klinski  
Friedhelm Keimeyer (Öko-Institut e.V.)

**Sozio-ökonomische Bearbeitung:**

Dr. Johanna Cludius (Öko-Institut e.V.)  
Dr. Katja Schumacher (Öko-Institut e.V.)

**Öko-Institut e.V.**

**Büro Berlin**  
Borkumstraße 2  
D-13189 Berlin  
Telefon +49 30 405085-0  
info@oeko.de  
[www.oeko.de](http://www.oeko.de)



# Inhaltsverzeichnis

<b>Einleitung</b> .....	<b>5</b>
<b>Teil A: Verfassungsrechtliche Grundfragen eines Klimageldes</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Das Klimageld</b> .....	<b>8</b>
1.1. Grundkonzept und Koalitionsvertrag .....	8
1.2. Optionen und Ausgestaltungsvarianten.....	11
<b>2. Verfassungsrechtliche Fragen der Gewähr und der Ausgestaltung eines Klimageldes</b> .....	<b>14</b>
2.1. Einleitendes .....	14
2.2. Zur Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen .....	15
2.3. Zur Gesetzgebungskompetenz für das Klimageld .....	16
2.3.1. Sachgesetzgebung oder Steuergesetzgebung? .....	16
2.3.2. Zuordnung im Rahmen der Sachgesetzgebung – Allgemeines .....	17
2.3.3. Zuordnung zum „Recht der Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) .....	18
2.3.3.1. Klimaschutz als Gegenstand von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG .....	18
2.3.3.2. Kompetenzrechtliche Einordnung als Klimaschutzinstrument? .....	18
2.3.3.3. Kompetenzrechtliche Einordnung als sozialpolitisches Instrument? .....	21
2.3.3.4. Konsequenzen für die Ausgestaltung .....	23
2.3.3.5. Einordnung der einzelnen Optionen .....	26
2.3.4. Zuordnung zu sozialpolitischen Gesetzgebungskompetenzen .....	27
2.3.4.1. Zuordnung zur Gesetzgebungskompetenz der „öffentlichen Fürsorge“ .....	27
2.3.4.2. Zuordnung zu anderen sozialpolitischen Kompetenztiteln .....	29
2.3.5. Zuordnung zum „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).....	30
2.3.6. Zum Erfordernis einer bundesrechtlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG).....	31
2.3.6.1. Zur Notwendigkeit einer Erforderlichkeitsprüfung .....	31
2.3.6.2. Einordnung des materiellen Rechts zum Klimageld .....	33
2.3.7. Zwischenergebnisse .....	35
2.4. Zur Verwaltungskompetenz .....	37
2.4.1. Ausgangslage .....	37
2.4.2. Spielräume des GG für Regelungen zu den Verwaltungskompetenzen .....	38
2.5. Zur Vereinbarkeit mit Grundrechten .....	41
2.5.1. Einleitendes .....	41
2.5.2. Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz.....	41
2.5.2.1. Prüfungsmaßstäbe und Allgemeines .....	41

2.5.2.2.	Anwendung auf die betrachteten Optionen und Ausgestaltungen	44
2.5.3.	Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung.....	46
2.5.4.	Mitwirkungspflichten privater Dritter .....	48
2.6.	Zur gesetzestechnischen Umsetzung .....	49
<b>3.</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>50</b>
<b>Teil B: Finanzielle Auswirkungen eines Klimageldes auf unterschiedliche</b>		
	<b>Bevölkerungsgruppen .....</b>	<b>53</b>
<b>1.</b>	<b>Ausgestaltung der Optionen, Datenquellen und Annahmen .....</b>	<b>53</b>
<b>2.</b>	<b>Ergebnisse .....</b>	<b>57</b>
2.1.	Bedeutung der Optionen in den Einkommensdezilen .....	57
2.2.	Aufkommen durch CO <sub>2</sub> -Bepreisung und Kosten des Klimageldes.....	60
2.3.	Option 1: Einkommensunabhängige Kopfpauschale .....	61
2.4.	Option 2: Kopfpauschale in Abhängigkeit vom individuellen Einkommen .....	64
2.5.	Option 3: Sozialleistungsergänzendes Klimageld .....	66
2.6.	Option 4a: Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen (absolute Einkommensgrenze).....	67
2.7.	Option 4b: Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen: relative Einkommensgrenze (Einkommen der unteren 60%) .....	69
2.8.	Option 4c: Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen: Differenzierung nach Einkommensstufen.....	70
2.9.	Option 5: Einkommensbegrenzte, feste „Energiekostenpauschale“ .....	72
<b>3.</b>	<b>Fazit.....</b>	<b>73</b>

## Einleitung

Die Auftragnehmer sind gebeten worden, grundlegende **verfassungsrechtliche** Fragen zu der im Koalitionsvertrag von 2021<sup>1</sup> begleitend zur Marktpreisphase des Emissionshandels für Brennstoffe vorgesehenen Einführung eines an Privatpersonen<sup>2</sup> ausgezahlten Klimageldes zu klären.

Gegenstand der Betrachtung sollen zwei Optionen bzw. Varianten sein:

- Zum einen ein Klimageld, das einheitlich allen Bürger\*innen zusteht bzw. ausgezahlt wird,
- zum anderen ein nach sozialen Kriterien differenzierendes Klimageld (wobei unterschiedliche denkbare Ausgestaltungen berücksichtigt werden sollen, etwa nur bis zu bestimmten Einkommensschwellen, in sich nach Einkommen gestaffelt, differenziert nach Erwachsenen/Kindern).

Das Klimageld soll für die einzelnen in Betracht kommenden Optionen/Varianten im Schwerpunkt geprüft werden im Hinblick auf

- die **Gesetzgebungskompetenz** (mit der Frage, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit für die verschiedenen Optionen/Varianten zusteht),
- die **Verwaltungskompetenz** (mit der Frage, welche Stellen nach den Bestimmungen des Grundgesetzes mit der Wahrnehmung der Verwaltungsaufgaben betraut werden können),
- die **Vereinbarkeit mit Grundrechten** (wobei der Gleichheitsgrundsatz im Mittelpunkt steht, da es sich um eine Begünstigung handelt, mit der als solche keine Beeinträchtigung eines Freiheitsgrundrechts verbunden ist).

Geklärt werden soll dabei auch die Erforderlichkeit einer Regelung auf gesetzlicher Ebene sowie der gesetzestechnische Regelungsbedarf einschließlich des Änderungsbedarfs anderer Gesetze (insb. des Gesetzes über den Klimaschutz- und Transformationsfonds).

Im Anschluss an die eingehende Erörterung der juristischen Fragen (= **Teil A** der Ausarbeitung) erfolgt eine kompakt angelegte **sozio-ökonomische Betrachtung** (= **Teil B** der Ausarbeitung). Dort werden die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen betrachteten Optionen eines Klimageldes auf unterschiedliche Einkommensgruppen quantitativ untersucht, um die Bedeutung der Kompensationswirkungen eines Klimageldes mit seinen denkbaren Optionen/Varianten fundiert einschätzen zu können. Für die Analysen wird für das Jahr 2030 ein CO<sub>2</sub>-Preis angenommen, der auf einem freien Markt möglich sein kann. Als Grundlage dient der Projektionsbericht der Bundesregierung 2021<sup>3</sup>. Dieser CO<sub>2</sub>-Preis entspricht nicht dem aktuell geltenden Preis.

---

<sup>1</sup> Koalitionsvertrag von SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP: Mehr Fortschritt wagen, Berlin 2021 (siehe dort S. 63).

<sup>2</sup> Ein vergleichbares Instrument für Unternehmen, wie es in der Schweiz realisiert worden ist, ist im Koalitionsvertrag nicht vorgesehen. Hierfür würden sich komplexe weitergehende Rechtsfragen stellen.

<sup>3</sup> Bundesregierung, Projektionsbericht 2021, Tabelle 9, S.55. Download (07.09.2023): [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht\\_2021\\_uba\\_website.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht_2021_uba_website.pdf)

Ergänzende Hinweise:

- Im Rahmen dieses Gutachtens soll *nicht* geprüft werden, auf welche Weise das Klimageld praktisch/praktikabel und rechtssicher verwaltungstechnisch umgesetzt werden kann. Mit der Frage nach den Verwaltungskompetenzen sollen hierfür nur grundlegende Vorklärungen getroffen werden, eine Detailprüfung von Ausgestaltungsmöglichkeiten soll damit nicht verbunden sein. Die sozio-ökonomischen Betrachtungen, insbesondere die der differenzierten Klimageldmodelle, gehen also davon aus, dass für die technische und institutionelle Umsetzung rechtssichere und datenschutzrechtlich machbare Lösungen gefunden werden.
- Nicht zu den Gegenständen der Betrachtung soll auch die weitergehende (politisch-konzeptionelle) Frage sein, wie unter den Zielsetzungen einer möglichst wirksamen Klimapolitik und einer sozial möglichst gerechten und tragfähigen Lastenverteilung die Geldmittel aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe am *sinnvollsten* eingesetzt werden sollten. Hierzu sei nur darauf hingewiesen, dass (alternativ oder ergänzend) auch die gezielte Verwendung dieser Mittel etwa zu Förderzwecken für bestimmte dem Klimaschutz dienende Maßnahmen in Betracht kommt und je nach Ausgestaltung solcher Förderprogramme soziale Ausgleichswirkungen erzielt werden können. Ausgehend davon, dass die Mittel aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung begrenzt sind, steht die Verwendung für ein Klimageld auch in einem gewissen Konkurrenzverhältnis zur Verwendung für andere Klimaschutzmaßnahmen, etwa für bestimmte Investitionen. Insoweit werden an anderer Stelle politische Abwägungsentscheidungen zu treffen sein. Auch könnten an anderer Stelle mögliche Rebound-Effekte der Verwendung des Klimageldes in den Blick genommen werden. Hier soll es demgegenüber nur um die Klärung des Rechtsrahmens und der bei verschiedenen Ausgestaltungsvarianten des Klimageldes zu erwartenden Verteilungswirkungen gehen.

Zu beachten ist darüber hinaus, dass sich die rechtliche Ausgangssituation seit dem Beschluss über die Koalitionsvereinbarung insoweit erheblich geändert hat, als mittlerweile auf EU-Ebene die Einführung eines **EU-weiten Emissionshandels für Brennstoffe** („ETS 2“) in die Wege geleitet wurde.<sup>4</sup> Dieser soll im Jahr 2027 starten<sup>5</sup> und dann auch innerhalb Deutschlands gelten. Die Festlegungen und Mechanismen des ETS 2 sind mit denen des bereits existierenden Brennstoff-Emissionshandelsgesetzes (BEHG)<sup>6</sup>, der die Grundlage für die Festlegungen zum Klimageld im Koalitionsvertrag bildet, nicht in jeder Hinsicht identisch, verfolgen aber die gleiche Grundrichtung und haben hinsichtlich der privat verbrauchten Brennstoffe einen vergleichbaren Anwendungsbereich.<sup>7</sup> Das deutsche System wird für den Zeitraum ab 2027 anzupassen sein.

Für die allein auf die **Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht** (nicht mit EU-Recht) gerichtete Aufgabenstellung dieses Gutachtens ergeben sich grundsätzlich keine relevanten Unterschiede zwischen dem nationalen Emissionshandelssystem des BEHG (in der

<sup>4</sup> Richtlinie (EU) 2023/959 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union (ABl. L 130 vom 16.5.2023, S. 134).

<sup>5</sup> Gemäß Artikel 30k der Richtlinie kann der Start um ein Jahr verschoben werden, wenn die Energiepreise außerordentlich hoch sind (emergency brake).

<sup>6</sup> Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 9. November 2022 (BGBl. I S. 2006) geändert worden ist.

<sup>7</sup> Siehe den Vergleich zwischen dem BEHG-System und dem ETS 2 nach dem ursprünglichen Kommissionsvorschlag: Deutscher Bundestag, Wiss. Dienst: Neuer EU-Emissionshandel für Gebäude und Straßenverkehr Zum geplanten EU-ETS 2 und den Auswirkungen auf das nationale Emissionshandelssystem (WD 8 - 3000 - 001/23) vom 26. Januar 2023. Abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/935752/11ab46422ea31a5a3195319d5fa05f4d/WD-8-001-23-pdf-data.pdf> (08.06.2023).

Marktpreisphase) und dem System des ETS 2, so dass zwischen den beiden Systemen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe in diesem Gutachten nicht unterschieden werden muss. Es kann daher einheitlich von dem Emissionshandel (oder System) der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe gesprochen werden.

Hinzuweisen ist jedoch darauf, dass auf EU-Ebene begleitend zur Einführung des ETS 2 auch die **Verordnung (EU) 2023/955** zur Einrichtung eines **Klima- und Sozialfonds** erlassen wurde, der verbindliche Regelungen für die Verwendung eines Teils der im Brennstoff-Emissionshandel vereinnahmten Geldmittel enthält.<sup>8</sup> Auf die Vorgaben der im Mai 2023 bekannt gegebenen EU-Verordnung zum Klima- und Sozialfonds wird bei den konkreten Bestimmungen zum Klimageld gegebenenfalls Rücksicht zu nehmen sein. Bei der hier nur vorgenommenen (und zum Zeitpunkt der Verabschiedung der Verordnung im Wesentlichen abgeschlossenen) verfassungsrechtlichen Untersuchung konnte der Klima- und Sozialfonds nur in allgemeiner Form berücksichtigt werden, ohne die Kompatibilität der verschiedenen Ausgestaltungsoptionen für das Klimageld mit der betreffenden EU-Verordnung im Einzelnen prüfen zu können. Eine solche EU-rechtliche Prüfung einschließlich der Betrachtung etwaiger Rückwirkungen auf die nationale Verfassungsebene sollte (gegebenenfalls an anderer Stelle) nach Möglichkeit alsbald in die Wege geleitet werden.

---

<sup>8</sup> Verordnung (EU) 2023/955 des Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU Nr. L 130, S. 1, Download (01.06.2023): <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj> (Download 10.06.2023); Eingehend dazu Schumacher et al. (2022): Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, Download (01.06.2023): <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-klima-sozialfonds-im-fit-for-55-paket-der>

## Teil A: Verfassungsrechtliche Grundfragen eines Klimageldes

### 1. Das Klimageld

#### 1.1. Grundkonzept und Koalitionsvertrag

Die neue Bundesregierung hat sich im Koalitionsvertrag auf die Einführung eines „Klimageldes“ verständigt. Die betreffende Passage<sup>9</sup> hat folgenden Wortlaut:

„Das Brennstoffemissionshandelsgesetz (BEHG), einschließlich der erfassten Brennstoffemissionen in der Industrie (industrielle Prozesswärme), wollen wir auf seine Kompatibilität mit einem möglichen ETS 2 überprüfen und gegebenenfalls so anpassen, dass ein möglichst reibungsloser Übergang gewährleistet ist. Wir betrachten Energiepreise und CO<sub>2</sub>-Preise zusammen. Angesichts des derzeitigen Preisniveaus durch nicht CO<sub>2</sub>-Preisgetriebene Faktoren halten wir aus sozialen Gründen am bisherigen BEHG-Preispfad fest. Wir werden einen Vorschlag zur Ausgestaltung der Marktphase nach 2026 machen. 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).“

Im allgemein verbreiteten Verständnis geht es bei einem „Klimageld“ um die Ausschüttung einer Geldpauschale pro Person an grundsätzlich alle Bürger\*innen, für die vorgesehen wird, dass diese (vollständig oder anteilig) aus den staatlichen Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe finanziert wird. Dabei variieren die Bezeichnungen für das Modell. Teils wird der Ansatz auch unter Begriffen wie „Klimaprämie“<sup>10</sup>, „Energiegeld“<sup>11</sup> oder „Klimadividende“<sup>12</sup> diskutiert oder es wird allgemeiner von einem Modell der „Rückerstattung“ von CO<sub>2</sub>-Preisen<sup>13</sup> gesprochen.

Mit dem Klimageld sollen die aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung resultierenden Mehrausgaben der privaten Haushalte (ggf. teilweise/großenteils) kompensiert werden, ohne den Anreizeffekt der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zur Einsparung fossiler Brennstoffe zu beseitigen. Die Pauschalierung bewirkt, dass Personen, die unterdurchschnittliche Mengen an der CO<sub>2</sub>-Bepreisung unterliegenden Stoffen verbrauchen, im Saldo einen finanziellen Vorteil erlangen, während große Mengen dieser Stoffe verbrauchende Personen relativ im Nachteil sind. Selbst wenn es so sein sollte, dass die Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung insgesamt vollständig kompensiert werden, bleibt auf diese Weise ein individueller finanzieller Anreiz zur Verbrauchsminderung erhalten. Durch die Art und Weise der Kompensation (als Kopfpauschale) wird

<sup>9</sup> Koalitionsvertrag, S. 63.

<sup>10</sup> So z.B. in Wieland, Rechtsfragen einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, EurUP 2019, 363, 367 ff.; Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie, 2022. Download (22.07.2022): <https://www.wwf.de/fileadmin/fm-wwf/Publikationen-PDF/Klima/Studie-Rechtliche-und-verwaltungsorganisatorische-Moeglichkeiten-einer-Klimapraemie.pdf>.

<sup>11</sup> So z.B. erwähnt in Kahl, CO<sub>2</sub>-Preis mit Rückerstattung: (Wie) geht das?, ifo-Schnelldienst 6/2021, 26. Download (22.07.2022): <https://www.ifo.de/publikationen/2021/aufsatz-zeitschrift/wie-fair-ist-die-energie-wende-verteilungswirkungen-der>.

<sup>12</sup> So z.B. in MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform, Berlin/Potsdam 2019. Download (22.07.2022): [https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3\\_Publications/Working%20Paper/2019\\_MCC\\_Optionen\\_f%C3%BCr\\_eine\\_CO2-Preisreform\\_final.pdf](https://www.mcc-berlin.net/fileadmin/data/B2.3_Publications/Working%20Paper/2019_MCC_Optionen_f%C3%BCr_eine_CO2-Preisreform_final.pdf).

<sup>13</sup> So z.B. in Kahl/Kahles, Europa- und verfassungsrechtliche Spielräume für die Rückerstattung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung, Würzburger Studien zum Umweltenergie recht Nr. 13, Juli 2019. Download (22.07.2022): [https://stiftung-umweltenergie-recht.de/wp-content/uploads/2019/07/Stiftung\\_Umweltenergie recht\\_13.-WuerzburgerStudien\\_2019-06-30.pdf](https://stiftung-umweltenergie-recht.de/wp-content/uploads/2019/07/Stiftung_Umweltenergie recht_13.-WuerzburgerStudien_2019-06-30.pdf).

sichergestellt, dass der Anreizeffekt des Preissignals der CO<sub>2</sub>-Bepreisung trotz Kompensation als solcher erhalten bleibt.<sup>14</sup>

Die Kompensation der finanziellen Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung erfüllt in ihrem Hauptzweck sozialpolitische Intentionen. Der Koalitionsvertrag spricht von einem „sozialen Kompensationsmechanismus“. Als in einem weiten Sinne „sozial“ kann schon der Umstand eingeordnet werden, dass es überhaupt zu einem (ggf. teilweisen) Ausgleich der finanziellen Mehrbelastung kommt. Aber darin erschöpft sich die soziale Ausgleichsfunktion nicht. Denn die CO<sub>2</sub>-Bepreisung (insbesondere die direkte Bepreisung von Brennstoffen wie im BEHG bzw. im späteren ETS 2) belastet die unteren Einkommensgruppen relativ zum verfügbaren Einkommen viel stärker als die höheren Einkommen. Diese „regressive Wirkung“ der CO<sub>2</sub>-Bepreisung<sup>15</sup> kommt zustande, weil in den unteren Einkommensgruppen absolut zwar weniger, im Verhältnis zum Gesamteinkommen jedoch erheblich mehr Geld für Energie ausgegeben wird als in höheren. So geben die 10% einkommensschwächsten Haushalte einen fünfmal so hohen Anteil ihres Einkommens für Energie aus als die 10% einkommensstärksten Haushalte.<sup>16</sup> Das Klimageld wirkt genau umgekehrt. Als einkommensunabhängige Pauschale kommt es absolut allen gleich zugute, relativ im Verhältnis zum Einkommen kommt es jedoch den unteren Einkommensgruppen stärker zugute.<sup>17</sup> Dies kann dazu führen, dass untere Einkommen von der Einführung einer CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Verbindung mit einem Klimageld in Summe profitieren.<sup>18</sup>

Es ist zu berücksichtigen, dass innerhalb der Einkommensgruppen eine erhebliche Streuung in Bezug auf die Energieverbräuche vorliegt,<sup>19</sup> so dass die o. g. Wirkung nicht in jedem Einzelfall eintritt und auch nach der Kompensation durch das Klimageld einige Haushalte mit geringem Einkommen u.U. in erheblichem Umfang belastet sind. Die ist insbesondere der Fall, wenn Geringverdienende in besonders schlecht gedämmten Häusern wohnen<sup>20</sup> oder trotz niedriger Einkommen mit dem Pkw zur Arbeit pendeln müssen.

In der Gesamttendenz nivellieren diese Fälle den sozialen Ausgleichseffekt aber nicht (siehe auch die Betrachtungen zu den Wirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in Teil B: Finanzielle Auswirkungen eines Klimageldes auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen). Zudem ist zu betonen, dass die durch das Klimageld eintretende Entlastung in diesen Fällen sozialpolitisch umso wichtiger ist. Noch ausgeprägter könnte die soziale Ausgleichsfunktion sein, wenn es statt einer einheitlichen Pauschale sozialpolitisch motivierte Differenzierungen geben sollte (siehe dazu sogleich).

Mit Blick auf die Kompensationswirkung als solche, aber auch wegen der in ihrer Wirkungsweise begründeten sozialen Ausgleichsfunktion gehen einige Studien davon aus, dass ein

---

<sup>14</sup> Eingehend zu den angestrebten Wirkungen Ismer u.a.: Sozialverträglicher CO<sub>2</sub>-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen, DIW Discussion Papers 1819 (2019), S. 3 ff. Download (22.07.2022): [https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw\\_01.c.673191.de/dp1819.pdf](https://www.diw.de/documents/publikationen/73/diw_01.c.673191.de/dp1819.pdf). Differenzierend Adelphi: Akzeptanz und Kommunikation eines CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystems (2022). Download (15.05.2023): <https://adelphi.de/system/files/media/bilder/Akzeptanz%20und%20Kommunikation%20eines%20CO2-Bepreisungssystems.pdf>.

<sup>15</sup> Vgl. Ismer u.a., Sozialverträglicher CO<sub>2</sub>-Preis (siehe Fn. 14), S. 3 ff.

<sup>16</sup> Vgl. Öko-Institut: CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die Reform der Steuern und Umlagen auf Strom: Die Umfinanzierung der Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes 2021, Abbildung 4-2, S.52. Download (02.08.2022) <https://www.stiftung-klima.de/app/uploads/2021/06/2021-06-03-Oeko-Institut-CO2-Bepreisung-und-die-Reform-der-Steuern.pdf>.

<sup>17</sup> Eingehend MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform (siehe Fn. 12), S. 79 ff.; ferner Ismer u.a., Sozialverträglicher CO<sub>2</sub>-Preis (siehe Fn. 14), S. 3 ff.

<sup>18</sup> Vgl. Öko-Institut: CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die Reform der Steuern und Umlagen auf Strom: Die Umfinanzierung der Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (siehe Fn. 16), Abbildung 4-5, S.54

<sup>19</sup> Vgl. MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform (siehe Fn. 12), Abbildung 8.1, S.85

<sup>20</sup> Dies trifft insbesondere für geringverdienende Hauseigentümer\*innen zu, vgl. Öko-Institut: Energetische Sanierung schützt Verbraucher\*innen vor hohen Energiepreisen – Vorschläge für eine soziale Ausrichtung der Förderung 2022. Download (02.08.2022): <https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/Kurzstudie-Sanierung-Ein--und-Zweifamilienhaeuser.pdf>.

Klimageld zur Akzeptanz des Systems der CO<sub>2</sub>-Bepreisung beitragen kann.<sup>21</sup> Auch darin liegt einer der Zwecke des Klimageldes, wie der Koalitionsvertrag zum Ausdruck bringt. Dieser stellt das Klimageld in einen Zusammenhang mit dem System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung des Brennstoff-Emissionshandelsgesetzes (BEHG).<sup>22</sup> Besonders bedeutsam ist das für die im Jahr 2027 startende „Marktphase“, in der sich der Preis der Zertifikate frei am Markt bildet. Bis dahin steigen die Preise stufenartig, aber noch moderat an, während für den Übergang 2026 eine Spannbreite von 55 bis 65 Euro pro Tonne CO<sub>2</sub> vorgesehen ist. In dem Klimageld soll es nach dem Koalitionsvertrag darum gehen, „einen künftigen Preisanstieg zu kompensieren“, mit dem insbesondere in der Phase der freien Preisbildung am Markt gerechnet werden muss. In der Phase der freien Preisbildung muss mit erheblich höheren und auch schwankenden CO<sub>2</sub>-Preisen gerechnet werden, da sich deren Höhe dann – wie in Emissionshandelssystemen typisch – anhand der Marktlage bildet, die Preise also umso mehr steigen, je knapper die Menge der am Markt verfügbaren Zertifikate ist.<sup>23</sup> Das erklärt, warum die Kompensation sozialpolitisch, aber auch aus Akzeptanzgründen insbesondere für die Marktphase wichtig ist. Denn ohne die (ggf. teilweise) Kompensation bestünde die Gefahr, die zu erwartenden deutlich ansteigenden Preise und die möglicherweise großen Preissprünge zu sozialen Spannungen führen, welche die Existenz des Gesamtsystems der CO<sub>2</sub>-Bepreisung von fossilen Brennstoffen in Frage stellen.<sup>24</sup>

Zusammenfassend kann somit festgehalten werden, dass dem Klimageld drei konkrete Funktionen zukommen:

- Das Klimageld soll die aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung resultierende Abgabenbelastung (ggf. teilweise) *kompensieren*. Die eintretende relative Entlastungswirkung mildert den finanziellen Belastungseffekt der CO<sub>2</sub>-Bepreisung insbesondere für untere Einkommensgruppen ab und kann von daher als ein Mittel dazu angesehen werden, die Sozialverträglichkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung sicherzustellen (und damit auch deren Verhältnismäßigkeit). In dieser Wirkung hat das Instrument eine wichtige *soziale Funktion*.
- Im Zusammenwirken mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung soll das Klimageld sicherstellen, dass trotz der Kompensation ein spezifischer *Anreiz* von zur Einsparung von CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachenden fossilen Brennstoffen bestehen bleibt – denn wer wenig fossile Brennstoffe verbraucht, erhält die gleiche Prämie und kann damit individuell einen finanziellen Vorteil erlangen.
- Beide Wirkungen zusammen sollen wiederum die gesellschaftliche *Akzeptanz* der CO<sub>2</sub>-Bepreisung erhöhen.. Auch das gehört zu den Zwecken des Instruments. Gesellschaftliche Akzeptanz ist notwendige Voraussetzungen für das Funktionieren der CO<sub>2</sub>-Bepreisung.

<sup>21</sup> Zur Akzeptanz vgl. MCC/PIK: Entlastung der Haushalte von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam. Download (02.08.2022):

[https://ariadneprojekt.de/media/2022/05/Ariadne-Analyse\\_Rueckerstattung\\_Juni2022.pdf](https://ariadneprojekt.de/media/2022/05/Ariadne-Analyse_Rueckerstattung_Juni2022.pdf).

<sup>22</sup> Brennstoffemissionshandelsgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2728), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 3. November 2020 (BGBl. I S. 2291) geändert worden ist.

<sup>23</sup> Vgl. MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform (siehe Fn. 12), S. 56 f., 73 ff. In einem Kurzdossier wird die Akzeptanz im Blick auf verschiedene Rückverteilungsoptionen diskutiert. MCC/PIK: Optionen zur Verwendung der Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung - Steuer- und fiskalpolitische Aspekte der Energiewende. Kopernikus-Projekt Ariadne, Potsdam. März 2023 [https://ariadneprojekt.de/media/2023/03/Ariadne-Kurzdossier\\_Rueckerstattungsoptionen\\_Maerz2023.pdf](https://ariadneprojekt.de/media/2023/03/Ariadne-Kurzdossier_Rueckerstattungsoptionen_Maerz2023.pdf)

<sup>24</sup> Problematisierend MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform (siehe Fn. 12), S. 73 ff. Die Studie schlägt deshalb neben einer „Klimadividende“ die Festlegung eines Preiskorridors aus Mindest- und Höchstpreisen vor, dessen Höchstpreisregelung jedoch die emissionsbegrenzende Wirkung des Emissionshandels-Caps herabsetzt (S. 73 ff., 79).

In der Diskussion zur Verwendung der Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf EU-Ebene steht weniger die Kompensation der Abgabenbelastung durch direkte Einkommenshilfen wie dem Klimageld im Vordergrund. Vielmehr soll der künftige EU-Klimasozialfonds, der aus Einnahmen des zukünftigen EU-Emissionshandelssystems für Gebäude und Verkehr gespeist wird, die Abgabenbelastung besonders betroffener Haushalte durch gezielte Investitionen in klimafreundliche Maßnahmen reduzieren.<sup>25</sup> Durch die Reduzierung ihres fossilen Energieverbrauchs (z.B. durch energetische Ertüchtigung von Haus oder Wohnung oder dem Umstieg auf E-Mobilität) kann die direkte Belastung durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung langfristig gesenkt werden.<sup>26</sup> Wie bereits in der Einleitung angedeutet, empfiehlt es sich, die Vorgaben und Spielräume der EU-Verordnung zum Klima- und Sozialfonds an anderer Stelle genauer in den Blick zu nehmen. Das gilt nicht nur für die Kompatibilität der verschiedenen Varianten des Klimageldes mit diesen Vorgaben, sondern auch für die darauf zugeschnittene Ausgestaltung anderer Förder- oder Kompensationsinstrumente.

Zu betonen ist konzeptionell außerdem, dass das Klimageld seine Funktionen auf ideale Weise nur entfalten kann, wenn die Bürger\*innen verlässlich mit der Auszahlung rechnen können, und dies nicht nur einmalig oder für kurze Dauer. Der Eindruck der Verlässlichkeit kann nur erreicht werden durch die Schaffung eines Rechtsanspruchs auf das Klimageld, so dass die Auszahlung nicht von schwankenden öffentlichen Mitteln abhängt.

## 1.2. Optionen und Ausgestaltungsvarianten

Im politischen Raum gibt es größtenteils ähnliche, teilweise jedoch auch unterschiedliche Vorstellungen von der konkreten Ausgestaltung eines Klimageldes. Während sich ein Teil der Akteure stark an dem schweizerischen Vorbild einer einheitlichen Kopfpauschale orientiert,<sup>27</sup> lässt sich mit Blick auf die verschiedenen Funktionen des Klimageldes auch an gewisse Differenzierungen denken. Am deutlichsten in diese Richtung geht die Idee des Bundessozialminister Hubertus Heil, ein „soziales Klimageld“ zu schaffen, welches als Pauschale ausgezahlt wird, aber nur bis zu einer bestimmten Einkommenshöhe beansprucht werden kann.<sup>28</sup>

Ohne eine der drei Funktionen des Klimageldes (= Kompensation mit Anreizwirkung, soziale Ausgleichsfunktion, Akzeptanzerhöhung) in Frage zu stellen, kann vom Ansatz her einerseits an Differenzierungen und ggf. Beschränkungen hinsichtlich des Adressatenkreises (= des Kreises der Zahlungsempfängenden) gedacht werden, andererseits an Differenzierungen hinsichtlich der Höhe des Klimageldes (= Staffelung in Bezug auf die Höhe nach insb. sozialen Kriterien).

Im vorliegenden Kontext sollen Konzepte betrachtet werden, die in spezifischer Weise auf den Ausgleich der Belastungen aus der Marktpreisphase gerichtet sind. Als solche kommen namentlich folgende Konstruktionen in Betracht:

---

<sup>25</sup> Verordnung (EU) 2023/955 des Parlaments und des Rates vom 10. Mai 2023 zur Einrichtung eines Klima-Sozialfonds und zur Änderung der Verordnung (EU) 2021/1060, ABl. EU Nr. L 130, S. 1, Download (01.06.2023): <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/955/oj> (Download 10.06.2023); Eingehend dazu Schumacher et al. (2022): Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, Download (01.06.2023): <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-klima-sozialfonds-im-fit-for-55-paket-der>

<sup>26</sup> Matthes et al. (2021): CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die Reform der Steuern und Umlagen auf Strom: Die Umfinanzierung der Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, Berlin, 02.06.2021, Download (01.06.2023): [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Bepreisung\\_und\\_die\\_Reform\\_der\\_Steuern.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Bepreisung_und_die_Reform_der_Steuern.pdf)

<sup>27</sup> So insb. die Studie MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform (siehe Fn. 12), S. 79 f.

<sup>28</sup> Vgl. taz vom 29.05.2022: <https://taz.de/Trotz-Kritik-der-FDP/!5854838/>; FAZ vom 29.05.2022: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/soziales-klimageld-hubertus-heil-prescht-mit-neuer-leistung-vor-18066451.html>.

- Option 1: Einheitliches Klimageld für alle Bürger\*innen unabhängig vom Einkommen (Klimageld als einkommensunabhängige Kopfpauschale)
- Option 2: Einheitliches Klimageld für alle Bürger\*innen bis zu einer bestimmten individuellen Einkommensgrenze (Klimageld als Kopfpauschale in Abhängigkeit vom individuellen Einkommen)
- Option 3: Einheitliches Klimageld (nur) für Empfänger\*innen von (bestimmten) Sozialleistungen (sozialleistungsergänzendes Klimageld)
- Option 4: Der Höhe nach auf Grundlage von sozialen Kriterien (ggf. in degressiven Stufen) gestaffeltes Klimageld (einkommensbezogen gestaffeltes Klimageld), wobei auch eine Einkommensbegrenzung möglich ist (= Höhe „null“ ab einem bestimmten Einkommen). Hier liegt es nahe, nicht auf das individuelle Einkommen abzustellen, sondern auf das Haushaltseinkommen. Für diese Option werden in Teil B mehrere Varianten betrachtet.

Sämtliche Optionen lassen sich im Übrigen danach variieren, entweder Kinder den Erwachsenen gleichzustellen (gleiche Höhe für Erwachsene und Kinder) oder für Kinder einen anderen Betrag festzusetzen (z.B. die Hälfte des Erwachsenenbetrages).

Die Unterscheidung der Optionen nimmt keine Rücksicht auf die weitere Frage, welchen Umfang die Kompensationsleistungen insgesamt haben sollen, d.h. wie groß der Anteil der Ausgaben für das Klimageld an den Einnahmen des Brennstoff-Emissionshandel sein soll. Alle Optionen lassen sich grundsätzlich so zuschneiden, dass insgesamt entweder ein bestimmter kleinerer oder größerer Anteil der Einnahmen (ggf. unter Berücksichtigung des Verhältnisses der Zahlungen privater Haushalte ggü. Zahlungen aus Gewerbe/Handel/Dienstleistungen und kleiner Industrie), die Gesamtsumme der Einnahmen (ggf. annähernd) oder sogar ein darüberhinausgehender Betrag zur Auskehrung vorgesehen werden kann.

Losgelöst davon, welche Personengruppen ggf. welche Geldsummen erhalten, ist auch die Frage, aus welcher Haushaltsquelle das ausgeschüttete Geld kommt. Ausgehend davon, dass es um eine Rückerstattung von Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung von Brennstoffen gehen soll, liegt es nahe, gesetzlich festzulegen, dass die Geldmittel dem Klimaschutz- und Transformationsfonds (KTF)<sup>29</sup> zu entnehmen sind. Es ist aber auch denkbar, hierfür „normale“ Haushaltsmittel aus dem Bundeshaushalt zu verwenden, quasi als Äquivalent der CO<sub>2</sub>-Preiseinnahmen. Daran anknüpfend stellt sich bei einer Entnahme aus dem KTF die Frage, auf welche im KTF vereinnahmten Gelder aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die verschiedenen Optionen des Klimageldes zugegriffen werden soll oder kann: auf alle Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, nur auf diejenigen Teilmengen, die den Verbräuchen der jeweils berechtigten Personen (insgesamt) zuzuordnen sind oder umgekehrt auch noch auf weitere Gelder des KTF? Auf diese auch verfassungsrechtlich bedeutsamen Aspekte wird im weiteren Gutachten an einigen Stellen zurückzukommen sein. Es hat jedoch vom Ansatz her keinen Einfluss auf die Abgrenzung zwischen den einzelnen Optionen.

Eine andere Frage ist, wie mit dem Klimageld in der *Besteuerung* umzugehen ist. Vom Ansatz her ist es sowohl denkbar, das Klimageld der Einkommensbesteuerung zu unterwerfen, als auch auf eine Besteuerung zu verzichten. In der weiteren Betrachtung (insbesondere auch in Teil B) wird, da dies aus steuerrechtlichem Blickwinkel systemgerecht wäre,

<sup>29</sup> Früher „Energie- und Klimafonds“. Siehe dazu das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (KTFG) v. 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das nach der letzten Gesetzesänderung vom 14. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) seit dem 22.07.2022 diese Bezeichnung trägt.

grundsätzlich davon ausgegangen, dass das Klimageld als Einkommensbestandteil behandelt wird und daher besteuert wird. Im Falle einer Besteuerung ergibt sich durch die Progression real eine Minderung in den höheren Einkommensgruppen, also ein gewisser sozialer Differenzierungseffekt. Bei Option 1 wäre dies der einzige Effekt dieser Art, bei den übrigen Optionen käme er in bestimmten Fällen verstärkend hinzu. Wird das Klimageld demgegenüber nicht als zu versteuerndes Einkommen konstruiert, entfällt dieser (ggf. zusätzliche) soziale Effekt.

Zu beachten ist, dass die Besteuerung bei den einkommensdifferenzierenden Optionen (mit Ausnahme von Option 3) außerdem insoweit von Bedeutung ist, als das jeweilige Einkommen als Grundlage für die Ermittlung des für die Höhe des individuellen Klimageldes jeweils maßgebenden Einkommens verwendet werden muss. Eine andere brauchbare Grundlage ist dafür nicht ersichtlich. Insbesondere kann nicht das Gehalt zugrunde gelegt werden, denn damit würden z.B. Selbständige nicht erfasst, viele Menschen haben mehrere Gehälter und so könnten auch die Familienverhältnisse und etwaige Kapitalerträge nicht adäquat berücksichtigt werden. Die Bemessung anhand des zu versteuernden Einkommens ist allerdings erst im Nachhinein zu berücksichtigen, d.h. nach dem abgelaufenen und steuerlich abgerechneten Einkommensjahr, also mit zweijähriger Verzögerung. Da Einkommen individuell erheblich schwanken können, wäre ein Abstellen auf die zwei Jahre zurückliegenden Verhältnisse hier nicht sachgerecht. Deshalb kann die Berücksichtigung der Einkommensverhältnisse nur sichergestellt werden, indem zunächst ein einkommensunabhängiges Klimageld ausgezahlt wird und dann im Nachhinein eine Verrechnung im Einkommensteuerjahresausgleich erfolgt. Durch eine solche Verfahrensweise wird auch der Verwaltungsaufwand auf ein Minimum begrenzt, zumal solcherart Verrechnungen im Steuerrecht üblich sind und es keiner gesonderten Rückforderung bedarf.

Weitere Differenzierungen sind grundsätzlich darüber hinaus denkbar. Die Betrachtung ist so angelegt, dass auch für diese gegebenenfalls Folgerungen aus der Untersuchung zu den betreffenden Fragen der verfassungsrechtlichen Realisierbarkeit abgeleitet werden können.

Zu beachten ist außerdem, dass sich die Betrachtung nicht auf weitergehende Möglichkeiten erstreckt, zusätzlich zu den bewirkten Kompensationen *Härtefälle* abzudecken. Auf Basis der bestehenden Erkenntnislage ist anzunehmen, dass es bestimmte Personengruppen gibt, auf die deutlich überdurchschnittliche Ausgaben wegen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zukommen (insb. Langstrecken-Pendler\*innen und Haushalte in sehr schlecht gedämmten Gebäuden mit fossiler Heizung, die zu den unteren Einkommensgruppen gehören). Spezielle Entlastungen für die betreffenden Personen müssten, sofern es politisch für erforderlich gehalten werden sollte, außerhalb des Klimageldes adressiert werden, weil solche Härtefälle im pauschalierenden System des Klimageldes nicht adäquat berücksichtigt werden können.<sup>30</sup> Dabei ist auch darauf hinzuweisen, dass auf die Pauschalierung nicht verzichtet werden kann, da andernfalls (bei Verbindung des Klimageldes mit der individuellen Energiepreisbelastung) der Anreizeffekt der CO<sub>2</sub>-Bepreisung abgeschwächt würde.

Die im Frühjahr 2022 ins Gespräch gebrachte Idee des Bundessozialministers für ein „soziales Klimageld“, von dem in den Medien berichtet wurde, dass mit ihm die gestiegenen Energiekostenbelastungen der unteren bis mittleren Einkommensgruppen insgesamt abgemildert werden sollen,<sup>31</sup> wird von den Optionen 1 bis 4 nicht deckungsgleich miterfasst. Aber auch

<sup>30</sup> Gedacht werden könnte etwa an gesonderte Härtefallregelungen auf Antrag, vgl. MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform (siehe Fn. 12), S. 88.

<sup>31</sup> Vgl. z.B. taz vom 29.05.2022: <https://taz.de/Trotz-Kritik-der-FDP/15854838/>; FAZ vom 29.05.2022: <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/soziales-klimageld-hubertus-heil-prescht-mit-neuer-leistung-vor-18066451.html>.

dieser Ansatz ist sehr interessant. Zusätzlich zu den Optionen 1 bis 4 wird daher als fünfte Option ein Vorschlag mitbetrachtet, bei dem die Höhe des ausgezahlten Klimageldes nicht an die Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises und die Einnahmen aus der Bepreisung gekoppelt wird, sondern ein fixes Klimageld vorzusehen, das, in Anlehnung an den Vorschlag von Hubertus Heil, nur an Personen ausgezahlt wird, deren Bruttoeinkommen pro Monat allein nicht über 4.000 Euro oder als Paar nicht mehr als 8.000 Euro beträgt. Trotz der fehlenden direkten Verknüpfung mit der Höhe des CO<sub>2</sub>-Preises soll dieser Ansatz im Folgenden mitbetrachtet werden, denn zum einen gehört die Möglichkeit einer Begrenzung des Berechtigtenkreises auf bestimmte Einkommensgruppen auch zu den Ausgestaltungsmöglichkeiten eines auf die BEHG-Marktpreisphase gerichteten Klimageldes (= Option 2, Variante von Option 4), zum anderen eignet sich der Vorschlag eines (vom BEHG unabhängigen) Klimageldes gut dazu, die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten kompetenzrechtlich voneinander abzugrenzen und einzuordnen. Daher wird dieser Ansatz mit in die Prüfung einbezogen als

- Option 5: Vom CO<sub>2</sub>-Emissionshandel für Brennstoffe unabhängige einkommensbegrenzte Kopfpauschale zum Energiekostenausgleich (einkommensbegrenzte Energiekostenpauschale).

Da sämtliche Vorschläge aus bestimmtem Blickwinkel als „sozial“ betrachtet werden können und die rechtliche Betrachtung politisch neutral bleiben soll, wird im Folgenden bewusst darauf verzichtet, das Attribut „sozial“ abgrenzend (allein) bestimmten Modellen zuzuordnen.

In regelungstechnischer Hinsicht ist zu ergänzen, dass für alle Optionen grundsätzlich denkbar ist, dass sie innerhalb des BEHG verortet werden (indem dort ergänzende Vorschriften geschaffen werden) oder eine eigenständige gesetzliche Regelung geschaffen wird. Speziell für Option 3 kommt stattdessen auch eine Regelung innerhalb der jeweiligen existierenden Sozialleistungsgesetze in Betracht. Soweit im Kontext der Regelungen eine Verknüpfung mit der Erhebung von Steuern erfolgen soll (z.B. im Sinne einer Verrechnung), müsste dies in den jeweils zugrunde liegenden Steuergesetzen bestimmt werden.

## 2. Verfassungsrechtliche Fragen der Gewähr und der Ausgestaltung eines Klimageldes

### 2.1. Einleitendes

Die Gewähr von staatlichen Leistungen stellt für sich genommen keinen Eingriff in Grundrechte dar, da den Bürger\*innen ein Vorteil zukommt. Das Klimageld soll zwar dazu dienen, die seinerseits die einzelnen Bürger\*innen belastende CO<sub>2</sub>-Bepreisung des Brennstoff-Emissionshandels zu kompensieren. Die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ist jedoch bereits seit Ende 2019 verbindlich gesetzlich geregelt, ohne dass diese in ein Abhängigkeitsverhältnis zum Klimageld gestellt worden wäre. Es kann hier daher nicht darum gehen, die Vereinbarkeit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung „inklusive Klimageld“ mit dem Grundgesetz zu prüfen, sondern geht vielmehr darum, die Vereinbarkeit speziell des Klimageldes mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben zu untersuchen.

Vor diesem Hintergrund haben grundrechtliche Fragen eine im Vergleich zu anderen typischen verfassungsrechtlichen Gutachten hier eher untergeordnete Bedeutung. Grundrechtliche Aspekte sind lediglich insoweit zu prüfen, als es (zum einen) um die Vereinbarkeit der inneren Differenzierung der jeweiligen Ansätze mit dem Allgemeinen Gleichheitsgebot (Art. 3 Abs. 1 GG) geht oder (zum anderen), soweit für die praktische Umsetzung des Klimageldes

auf geschützte Daten der Bürger\*innen zurückgegriffen werden muss, so dass das aus Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG abgeleitete Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung betroffen sein kann.

Der Grundrechtsprüfung (siehe unten, 2.5) logisch vorgelagert ist auf der Verfassungsebene zunächst zu klären, ob es für die Einführung des Klimageldes einer gesetzlichen Regelung bedarf (siehe sogleich, 2.2). Daran schließt sich die für die einzelnen betrachteten Optionen differenziert zu beantwortende Frage danach an, ob dem Bund für das Klimageld eine geeignete Gesetzgebungskompetenz zur Verfügung steht und welche dies bei der jeweiligen Option gegebenenfalls ist (siehe 2.3). Daraus lassen sich Folgerungen für die Auswahl der Optionen ziehen. Nicht zu vernachlässigen ist darüber hinaus die Frage nach der Verwaltungskompetenz, also danach, ob und ggf. inwieweit sich der Bund für den Vollzug auf Landesbehörden stützen kann oder muss oder ob und ggf. welche anderen Zuordnungen für die Verwaltungsverantwortung in Betracht kommen (siehe 2.4). Auch in diesem Punkt können sich die verschiedenen Optionen unterschiedlich darstellen.

## 2.2. Zur Erforderlichkeit gesetzlicher Regelungen

Im Ausgangspunkt stellt sich für die Konstruktionsweise des Klimageldes die Frage, ob es überhaupt einer Regelung auf gesetzlicher Ebene bedarf. Denn grundsätzlich ist eine Regelung durch Gesetz für vom Staat gegenüber den Bürger\*innen gewährte Leistungen nicht notwendig. Als ausreichend gilt insofern nach der Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit eine Regelung im jeweiligen Haushaltsgesetz.<sup>32</sup> Dementsprechend werden die verschiedensten Programme der öffentlichen Förderung üblicherweise auf Grundlage von Verwaltungsvorschriften, meist als „Richtlinien“ bezeichnet, festgelegt. Die Bewilligung der Mittel im Einzelfall erfolgt über Verwaltungsakte und steht nach Maßgabe der zugrundeliegenden haushaltsrechtlichen Vorschriften im Ermessen der jeweils zuständigen Förderstelle. Sie erfolgt in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit genügender Haushaltsmittel.

Im vorliegenden Zusammenhang ist jedoch davon auszugehen, dass eine gesetzliche Regelung unumgänglich ist. Das ergibt sich zum einen daraus, dass beabsichtigt ist, einen rechtssicheren Anspruch für alle Bürger\*innen zu schaffen, zum anderen daraus, dass für das betreffende System auf die Daten der sog. Steuer-ID zurückgegriffen werden müsste, was nur auf gesetzlicher Grundlage möglich ist:

- Das Konzept des „Klimageldes“ läuft darauf hinaus, grundsätzlich entweder allen in Deutschland lebenden (einwohnerrechtlich gemeldeten) Bürger\*innen oder eine bestimmte Teilgruppe davon das Klimageld zu gewähren. Im Unterschied zu Fällen wie dem Baukindergeld, in denen die Geldleistung (nur) auf Antrag „im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel“ gewährt wird und ausdrücklich „kein Rechtsanspruch“ besteht,<sup>33</sup> geht es hier gerade darum, einen – soweit möglich – antragslosen Rechtsanspruch zu schaffen, mit dem gegenüber den Bürger\*innen rechtssicher signalisiert werden kann, dass sie sich auf den Erhalt des Geldes verlassen können, auch wenn sich die Haushaltslage des Bundes verschlechtern sollte.
- Ohne eine Regelung auf gesetzlicher Ebene könnte den Bürger\*innen keine das einzelne Haushaltsjahr überschreitende Rechtsicherheit gewährleistet werden. Daher wäre auch eine vergleichbare Signalwirkung nicht erreichbar. In der Öffentlichkeit könnte leicht gemutmaßt werden, mit dem Klimageld solle nur ein

<sup>32</sup> Nachweise bei Jarass, Der Vorbehalt des Gesetzes bei Subventionen, NVwZ 1984, S. 473-480.

<sup>33</sup> Umfassend zu dieser Frage: Jarass, Der Vorbehalt des Gesetzes bei Subventionen, NVwZ 1984, S. 473-480.

Wahlgeschenk gemacht werden, das nach der nächsten Wahl wieder aufgehoben würde. Für nicht gesetzlich geregelte Fördermittel könnte der Bundestag z.B. im Rahmen der Haushaltsberatungen des jeweils kommenden Jahres die Kürzung oder Aufhebung beschließen. Im Falle eines gesetzlichen Anspruchs müsste er dazu das zugrunde liegende Gesetz ändern bzw. aufheben. Eine spätere Aufhebung wäre ihm zwar ebenfalls möglich, erforderte aber ein anderes, aufwändigeres Gesetzgebungsverfahren unter Wahrung der Beteiligungsrechte des Bundesrates. Der Anspruch wäre dann unabhängig von der jährlichen Haushaltsfreigabe und könnte von der Haushaltsmehrheit nicht „einfach so“ zurückgenommen werden.

Zudem ist zu bedenken, dass es für die praktische Umsetzung einer Änderung bestehender Gesetze bedarf, etwa hinsichtlich der Zuständigkeit und der Organisation des Verfahrens (siehe unten, 2.4).

Für die Möglichkeit der bundeseinheitlichen Auszahlung des Klimageldes wurden im Rahmen des Jahressteuergesetzes 2023<sup>34</sup> die datenschutzrechtlichen Voraussetzungen geschaffen. Grundlage der Auszahlung können demnach die Daten des Steuer-Identifikationsverfahrens sein, so dass hierfür die Steuer-Identifikationsnummer (Steuer-ID) genutzt werden kann.<sup>35</sup> Die Einzelheiten bestimmt § 139b der Abgabenordnung (AO)<sup>36</sup>. Wichtig ist dabei insbesondere, dass zu den im Rahmen des Systems erfassten Daten nun auch die Kontodaten der jeweiligen Personen zählen und diese verwendet werden dürfen, um eine unbare Auszahlung von Leistungen aus öffentlichen Mitteln zu ermöglichen (siehe u.a. § 139b Abs. 3a und Abs. 4c AO).

## 2.3. Zur Gesetzgebungskompetenz für das Klimageld

### 2.3.1. Sachgesetzgebung oder Steuergesetzgebung?

Das Grundgesetz unterscheidet hinsichtlich der Gesetzgebungskompetenz zwischen der allgemeinen, auf bestimmte Sach- bzw. Rechtsbereiche gerichteten Gesetzgebung (Art. 70-74 GG) und den demgegenüber spezielleren Bestimmungen über die Steuergesetzgebung (Art. 105 i.V.m. Art. 106 GG).<sup>37</sup> Letztere findet ausschließlich auf Steuern Anwendung, nicht auf die nichtsteuerlichen Abgaben (z.B. Gebühren und Beiträge, Sonderabgaben mit Finanzierungszwecken, Ausgleichsabgabe, Vorteilsabschöpfungsabgaben).<sup>38</sup> Die Gesetzgebung zu den nichtsteuerlichen Abgaben unterfällt vielmehr den Kompetenzbestimmungen der Artikel 70 bis 74 GG.

Eine Inanspruchnahme der Steuer-Gesetzgebungskompetenzen kann für das Klimageld folglich nur in Betracht kommen, wenn entweder das Klimageld selbst oder die mit ihm (teilweise) kompensierte Geldleistung an den Staat einen steuerlichen Charakter hat. Beides kann hier im Ergebnis verneint werden:

- Steuern sind Geldleistungen an den Staat, nicht umgekehrt. Folglich kann das Klimageld als solches keine Steuer sein.

<sup>34</sup> Siehe Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2730).

<sup>35</sup> Siehe zur früheren Rechtslage Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 7 f.; Ismer u.a., Sozialvertraglicher CO<sub>2</sub>-Preis (siehe Fn. 14), S. 11 f.

<sup>36</sup> Abgabenordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 2002 (BGBl. I S. 3866; 2003 I S. 61), die zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 20. Dezember 2022 (BGBl. I S. 2730) geändert worden ist.

<sup>37</sup> Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 1 m.w.N.

<sup>38</sup> Zur Abgrenzung zwischen Steuern und nichtsteuerlichen Abgaben eingehend Pieroth, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 105 Rn. 3 sowie Rn. 8 ff., jeweils m.w.N.

- Denkbar ist eine Zuordnung zu den Steuern folglich nur unter der Annahme, dass es sich bei der Rückverteilung um eine neue, bisher lediglich so noch nicht praktizierte Variante der Steuerentlastung handelt. Das setzt aber voraus, dass die zu entrichtende Geldleistung – hier die Zahlung der Beträge für die auf die Brennstoffe entfallenden CO<sub>2</sub>-Zertifikate – ihrerseits eine Steuer ist.

Nach dem Konzept des BEHG soll es sich bei den Erlösen aus den CO<sub>2</sub>-Zertifikaten für Brennstoffe jedoch nicht um Steuern handeln. Der betreffende Gesetzentwurf enthält hierzu zwar keine längeren Ausführungen, stützt sich jedoch explizit auf die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes im Rechtsgebiet „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) sowie im Bereich „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG).<sup>39</sup>

Selbst wenn, wie in der Rechtsliteratur teils vertreten wird,<sup>40</sup> die CO<sub>2</sub>-Bepreisung nach dem BEHG in der Startphase mit Festpreisen bzw. Preisspanne der Sache nach einer steuerlichen Belastung nahekommen sollte, gilt dies jedenfalls nicht für die Marktphase, auf welche das Klimageld zugeschnitten werden soll. Außerdem ist zu beachten, dass die Zuordnung zu den Steuern immer auch zur Folge hätte, dass für den Vollzug die Finanzbehörden zuständig wären (siehe im Einzelnen Art. 108 GG), wogegen die Zuständigkeit für den Vollzug des BEHG gemäß § 13 des Gesetzes beim Umweltbundesamt liegt, was mit Art. 108 GG unvereinbar wäre. Es wäre deshalb fernliegend das Klimageld den Steuergesetzgebungskompetenzen zuzuordnen.

### 2.3.2. Zuordnung im Rahmen der Sachgesetzgebung – Allgemeines

Ausgangspunkt für die Frage nach der (Sach-) Gesetzgebungskompetenz ist Art. 70 Abs. 1 GG. Danach haben die Länder das Recht der (Sach-) Gesetzgebung, soweit das Grundgesetz nicht dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht. Dem Bund kann entweder eine *ausschließliche* Gesetzgebungskompetenz (Art. 71 GG) für eine der in Art. 73 GG benannten Gesetzgebungsmaterien zukommen oder eine *konkurrierende* Gesetzgebungsbefugnis (Art. 72 GG) für eine der im Katalog des Art. 74 Abs. 1 GG bezeichneten Materien.

Im vorliegenden Kontext kommt nur eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes in Betracht. Im Einzelnen können folgende Kompetenztitel der konkurrierenden Gesetzgebung unter den jeweils in Klammern genannten Tatbestandsmerkmalen eine Rolle spielen: Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG („Fürsorge“), Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“), Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG („Ausbildungsbeihilfen“) Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG („Wohngeld“) sowie Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung“).

Für einige der in Art. 74 Abs. 1 GG bestimmten Kompetenztitel ergibt sich eine Begrenzung der Gesetzgebungsbefugnis des Bundes aus Art. 72 Abs. 2 GG. Danach hat der Bund auf den in der Vorschrift genannten Gebieten das Gesetzgebungsrecht nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich machen“. Die Rechtsprechung des BVerfG dazu ist relativ restriktiv.<sup>41</sup>

<sup>39</sup> BT-Drs. 19/14746, S. 22.

<sup>40</sup> So u.a. Klinski/Keimyer, ZUR 2020, 342, 347. Siehe demgegenüber Tappe, EurUP 2021, 249, 252 ff., der auch schon für die Einführungsphase eine zulässige nichtsteuerliche Abgabe annimmt.

<sup>41</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 21.07.2015 – 1 BvF 2/13 (Betreuungsgeld), Ls 2 und 3 und Rn. 49; BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 - 2 BvF 1/01 (Altenpflegegesetz) = BVerfGE 106, 62, 146 f.; BVerfG, Beschl. v. 27.01.2010 – 2 BvR 2185/04, 2 BvR 2189/04 (Gewerbesteuerhebesatz) = BVerfGE 125, 141, 155 f.

Von den hier im Weiteren behandelten Kompetenztiteln des Art. 74 Abs. 1 GG betrifft dies die Nummern 7, 11 und 13, nicht jedoch die Nummern 18 und 24.

### 2.3.3. Zuordnung zum „Recht der Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG)

#### 2.3.3.1. Klimaschutz als Gegenstand von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG

Der für das Klimageld am nächsten liegende Sachkompetenztitel ist Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG („Luftreinhaltung“). Dieser Kompetenztitel wird auch im Gesetzentwurf des BEHG als Kompetenzgrundlage für die Erhebung der Zertifikatepreise angegeben,<sup>42</sup> wobei an einer zweiten Stelle<sup>43</sup> außerdem Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG („Recht der Wirtschaft“) angesprochen wird.

Die Anwendung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG ist möglich, sofern das Klimageld selbst als ein Instrument zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen eingeordnet werden kann. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts geht mittlerweile ausdrücklich davon aus, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG auch „den Klimaschutz und die Verhinderung des Anstiegs der Konzentration von Kohlendioxid in der Luft“ umfasst.<sup>44</sup> Zwar gibt es hierzu noch keine definitive Äußerung des Bundesverfassungsgerichts. Es lässt sich jedoch ohne weiteres daraus ableiten, dass unter „Luftreinhaltung“ der Schutz von Mensch und Umwelt<sup>45</sup> vor nachteiligen Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft zu verstehen ist – was auch den Schutz der Erdatmosphäre vor Stoffen einschließt, die diese schädigen.<sup>46</sup> Anders ließe sich auch nicht erklären, dass es das BVerfG in seiner Entscheidung zum Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG)<sup>47</sup> nicht für notwendig erachtet hat, die Gesetzgebungskompetenz für das ebenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützte Bundes-Klimaschutzgesetz (KSG) auch nur anzuprüfen.<sup>48</sup> Das Gericht ist offenkundig davon ausgegangen, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG einschlägig ist, denn andernfalls hätte dem Bund für das KSG die Gesetzgebungskompetenz gefehlt.

#### 2.3.3.2. Kompetenzrechtliche Einordnung als Klimaschutzinstrument?

Ausgehend davon, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG (unter Umständen auch in Verbindung mit anderen Kompetenztiteln) grundsätzlich geeignet ist, Instrumente zur Reduzierung der Treibhausgasemissionen wie das BEHG<sup>49</sup> zu tragen, kommt es für das Klimageld auf die Frage an, ob dieses tatsächlich als Instrument zur Verringerung der Treibhausgasemissionen betrachtet werden kann. Sollte das Klimageld auch oder in erster Linie als sozialpolitisch motiviertes Instrument konzipiert sein und begründet werden, so könnte das unsicher erscheinen. Deshalb kann es für die Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG entscheidend auch darauf ankommen, wie das Klimageld konkret ausgestaltet wird. Darauf wird unten zurückzukommen sein (siehe 2.3.3.5).

<sup>42</sup> BT-Drs. 19/14746, S. 37.

<sup>43</sup> BT-Drs. 19/14746, S. 22.

<sup>44</sup> BVerwG, Urt. v. 17.12.2015 – 7 C 5/14 (Feuerstättenschau) = BVerwGE 153, 367, Rn. 37; ähnlich in Urt. v. 8.9.2016 – 10 CN 1/15 (§ 16 EEWärmeG) = BVerwGE 156, 102, Rn. 25.

<sup>45</sup> BVerwG, Urt. v. 17.12.2015 – 7 C 5/14 (Feuerstättenschau) = BVerwGE 153, 367, Rn. 37.

<sup>46</sup> Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 69 m.w.N.; Wittreck, in: Dreier, GG, Art. 74 Rn. 119; problematisierend im Hinblick auf Instrumente anderer Rechtsbereiche, die Klimaschutzaspekte mit aufnehmen Broemel, in: von Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 89.

<sup>47</sup> Bundes-Klimaschutzgesetz vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513), das durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3905) geändert worden ist.

<sup>48</sup> Siehe BVerfG, Beschl. v. 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 u.a. (Bundes-Klimaschutzgesetz) = BVerfGE 157, 30.

<sup>49</sup> So auch Kahl, CO<sub>2</sub>-Preis mit Rückerstattung (siehe Fn. 11), S. 26 f.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind für die Zuordnung von Einzelregelungen einer Materie zu den Gesetzgebungskompetenzen der Regelungszusammenhang und die Verzahnung miteinander von tragender Bedeutung:<sup>50</sup>

„Bei der Zuordnung einzelner Teilregelungen eines umfassenden Regelungskomplexes zu einem Kompetenzbereich dürfen die Teilregelungen nicht aus ihrem Regelungszusammenhang gelöst und für sich betrachtet werden. Kommt ihre Zugehörigkeit zu verschiedenen Kompetenzbereichen in Betracht, so ist aus dem Regelungszusammenhang zu erschließen, wo sie ihren Schwerpunkt haben. Dabei fällt insbesondere ins Gewicht, wie eng die fragliche Teilregelung mit dem Gegenstand der Gesamtregelung verbunden ist. Eine enge Verzahnung und ein dementsprechend geringer eigenständiger Regelungsgehalt der Teilregelung spricht regelmäßig für ihre Zugehörigkeit zum Kompetenzbereich der Gesamtregelung.“

Daran anknüpfend formuliert das BVerfG an anderer Stelle:<sup>51</sup>

„Dabei dürfen die einzelnen Vorschriften eines Gesetzes aber nicht isoliert betrachtet werden. Ausschlaggebend ist vielmehr der Regelungszusammenhang. Eine Teilregelung, die bei isolierter Betrachtung einer Materie zuzurechnen wäre, für die der Bundesgesetzgeber nicht zuständig ist, kann gleichwohl in seine Kompetenz fallen, wenn sie mit dem kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung derart eng verzahnt ist, daß sie als Teil dieser Gesamtregelung erscheint“.

Eine voraussetzungslos an alle oder einen bestimmten Teil der Bürger\*innen geleistete Geldzahlung des Staates hätte für sich genommen keine Klimaschutzwirkung, auch wenn sie so betitelt wird. Aus diesem Blickwinkel ließe sich argumentieren, dass das Klimageld, wenn es sich um einen dauerhaft eingerichteten Geldleistungsanspruch aller Bürger\*innen handeln sollte, nach seiner Einführung ohne Beziehung zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung isoliert im rechtlichen Raum stehe und ihm daher eine eigenständige Klimaschutzwirkung fehle. Folglich könne das Klimageld auch nicht auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden. Noch weitergehend könnte sogar der Gedanke aufkommen, dass die staatliche Geldleistung dem Klimaschutz abträglich sei, weil sie die Wirkungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung abschwäche.

Diese Bedenken überzeugen jedoch schon von der Prämisse her nicht, denn das Klimageld soll durchaus nicht als „schlichte“ Kompensationsleistung fungieren, die wie eine eigenständige, voraussetzungslose staatliche Leistung wirken würde. Der Koalitionsvertrag stellt das Klimageld vielmehr als eine soziale Kompensationsleistung dar, mit der bezweckt wird, die Anreizwirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung aufrecht zu erhalten, die Akzeptanz des Emissionshandelssystems zu sichern bzw. zu steigern und soziale Härten abzumildern. Die beabsichtigte enge Verzahnung mit dem BEHG und (insbesondere) dessen Marktpreismechanismus wird in der Formulierung des Koalitionsvertrages (oben zitiert in 1.1) knapp, aber doch klar zum Ausdruck gebracht.

Auch wenn die gesetzliche Grundlage für die Erhebung der CO<sub>2</sub>-Preise im BEHG bereits im Jahr 2019 gelegt wurde, wird aus der Aussage des Koalitionsvertrages doch deutlich, dass die Rückerstattung Teil eines einheitlichen gesetzgeberischen Konzepts für den BEHG-Preismechanismus sein soll. Daher ist von einem ausreichend engen Regelungszusammenhang mit dem BEHG-Bepreisungssystem auszugehen.<sup>52</sup> In der späteren Konkretisierung des

<sup>50</sup> BVerfG, Urt. v. 11. November 1997 - 1 BvF 1/91 (Kurzberichterstattung) = BVerfGE 97, 228, 251 f.

<sup>51</sup> BVerfG, Urt. v. 27. Oktober 1998 - 1 BvR 2306 u.a. (Bay. Schwangerenhilfegesetz) = BVerfGE 98, 265, 299.

<sup>52</sup> So auch Kahl, CO<sub>2</sub>-Preis mit Rückerstattung (siehe Fn. 11), S. 26 f. Etwas weniger deutlich demgegenüber Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 15 f. (die nur die verschiedenen in Betracht kommenden Kompetenztitel gegenüberstellen, ohne deren Einschlägigkeit voneinander abgrenzend zu prüfen).

Gesetzes und den Erläuterungen des Gesetzentwurfs müsste diese beabsichtigte konzeptionelle Verzahnung dementsprechend konsequent zum Ausdruck gebracht werden.

Dass das Klimageld – sofern es entsprechend der im politischen und wissenschaftlichen Raum diskutierten konzeptionellen Ausrichtung konstruiert werden sollte – im Sinne der Rechtsprechung des BVerfG als hinreichend eng mit dem BEHG verzahnt anzusehen sein würde, findet seine Bestätigung in der genaueren Betrachtung der Wirkungsweise des Klimageldes:

Mit dem Klimageld sollen die Menschen individuell nicht proportional zu ihren jeweiligen Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung entlastet werden. Wäre das so, so würde der Verhaltensanreiz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung tatsächlich nivelliert. Ein als Pauschalzahlung konzipiertes Klimageld hat demgegenüber den Effekt, dass in dem Saldo aus einerseits der *Belastung* durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung und andererseits der *Entlastung* durch das Klimageld ein „Plus“ für „Wenig-Verbrauchende“ und ein „Minus“ für „Viel-Verbrauchende“ entsteht, so dass das Einsparen fossiler Energie belohnt wird.<sup>53</sup> Genau auf diesen inneren Anreizeffekt zielt der Mechanismus der Pauschale ab. So kann die Pauschale in spezifischer Weise einen Anreiz zu klimaschonendem Verhalten auslösen und dadurch einen eigenständigen klimapolitischen Nutzen entfalten.

Diesem klimapolitisch positiven Effekt steht zwar gegenüber, dass der Anreiz zur Senkung des Verbrauchs fossiler Brennstoffe insgesamt umso kleiner wird, je höher der Auszahlungsbetrag ist, der an die Betroffenen insgesamt „zurückerstattet“ wird. Für sich genommen kann dieser Umstand als klimapolitisch ungünstig betrachtet werden. Zu beachten ist jedoch, dass es für die Auslösung von *individuell* wirkenden Verhaltensanreizen auf die *individuelle* Entscheidungssituation der Betroffenen dazu ankommt, sich selbst in bestimmter Weise zu verhalten. Nicht die (gesamte) Gesellschaft steht vor der Wahl zwischen verschiedenen Verhaltensalternativen, sondern die Individuen, die Heizöl bestellen, Kraftstoff tanken oder sich für eine neue Heizung oder das Abschaffen Ihres fossil betriebenen Autos entscheiden. Diese Entscheidung erfolgt zeitlich unabhängig vom Erhalt der Pauschalzahlung und ist mit dieser unmittelbar nicht verknüpft. In den für das individuelle Verhalten entscheidenden Einzelsituationen wirkt ein (ggf. hoher) CO<sub>2</sub>-Preis verhaltensbeeinflussend, auch wenn die Betroffenen an anderer Stelle eine Entlastungspauschale erhalten. Es mag daher zwar sein, dass eine hohe Rückerstattungspauschale einzelne Individuen dazu veranlasst, das zusätzliche Geld zu nutzen, um Tätigkeiten auszuführen, die wiederum CO<sub>2</sub>-Emissionen verursachen („Rebound-Effekt“). Aber es ist nicht plausibel, davon auszugehen, dass dies generell bei allen oder bei den meisten Entscheidungsträger\*innen so wäre und dadurch die Anreizwirkung der CO<sub>2</sub>-Bepreisung insgesamt verloren gehen oder wesentlich abgeschwächt würde.

Zu beachten ist weiter, dass die klimapolitisch entscheidende Minderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen in einem Emissionshandelssystem nicht durch die Preise für das CO<sub>2</sub> als solche erreicht wird, sondern durch das die Menge der verfügbaren CO<sub>2</sub>-Zertifikate bestimmende „Cap“ – nämlich durch die politisch festgelegte Obergrenze der zulässigen Emissionen. Die eigentliche Emissionsminderung wird in dem oft als „Marktinstrument“ bezeichneten Emissionshandel durch das Cap als dessen ordnungsrechtliche Komponente bewirkt. Die beim Handel mit Zertifikaten entstehenden CO<sub>2</sub>-Preise dienen demgegenüber dazu, den durch die

<sup>53</sup> Vgl. MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform (siehe Fn. 12), S. 78 ff.; ferner Ismer u.a., Sozialverträglicher CO<sub>2</sub>-Preis (siehe Fn. 14), S. 3 ff.

ordnungsrechtliche Verknappung entstehenden Druck marktwirtschaftlich sinnvoll zu verteilen, um die volkswirtschaftlichen Kosten der Emissionsminderung möglichst gering zu halten.<sup>54</sup>

In dem vorliegenden Zusammenhang ist das insofern von Bedeutung, als dadurch klar wird, dass das Klimageld die CO<sub>2</sub>-Minderungswirkung des Brennstoff-Emissionshandels in der Marktpreisphase nicht relativieren kann, weil diese bereits unmittelbar aus dem politisch festgelegten Cap folgt. Selbst wenn es auf Grund eines sehr hoch angesetzten Klimageldes insgesamt zu einer Überkompensation der durch das Emissionshandelssystem entstehenden Belastungen käme, könnte dies die Klimaschutzwirkung des Systems als solche nicht beeinträchtigen. Daher wäre es sogar in einem derartigen Extremfall verfehlt, das Klimageld als Instrument einzuordnen, das in einem Wirkungskonflikt mit dem Klimaschutz stehen würde.

Die Funktion des Marktpreismechanismus im Emissionshandel liegt demnach nicht darin, selbst die Emissionsminderung des Systems zu *bewirken*, sondern diese auf möglichst marktkonforme, kosteneffiziente Weise zu *ermöglichen* und dadurch zu *erleichtern*. Durch die Bepreisung werden Menschen (oder Unternehmen) dazu angereizt, möglichst wenig Zertifikate in Anspruch zu nehmen. Tritt dieser Effekt ein, indem beispielsweise auf andere Technologien oder Brennstoffe umgestiegen wird, so wird es dadurch ermöglicht, das aktuelle Cap auf möglichst kostengünstige Weise einzuhalten. In der Folge wird es dadurch zugleich der Politik leichter gemacht, den aus Klimasicht wichtigen Weg der schrittweisen weitergehenden Senkung des Caps konsequent fortzusetzen.

An dieser die Emissionsminderung erleichternden und diese letztlich ermöglichenden Aufgabe des Preismechanismus hat das Klimageld seinen Anteil:

- *erstens* durch seine von der Erhebung des CO<sub>2</sub>-Preises entkoppelte Konstruktion als Pauschale, mit der eine individuelle Verrechnung von Be- und Entlastung direkt beim Erwerb der Brennstoffe vermieden wird,
- *zweitens* durch den ihm eigenen Anreizmechanismus zum Einsparen fossiler Brennstoffe (die relative Belohnung des Energiesparens) und
- *drittens* (indirekt) durch seine soziale Ausgleichswirkung, welche die Sozialverträglichkeit herstellen und dadurch zugleich die Akzeptanz des Systems sichern soll.

Das Klimageld steht damit zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung in einer Art *dienenden Funktion*, die es selbst zum integralen Bestandteil des Klimaschutzinstruments der CO<sub>2</sub>-Bepreisung macht. Deshalb kann es selbst wie dieses ebenfalls auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden.<sup>55</sup>

### 2.3.3.3. Kompetenzrechtliche Einordnung als sozialpolitisches Instrument?

Fraglich könnte noch sein, ob eine andere kompetenzrechtliche Einordnung geboten ist oder weitere Gesetzgebungskompetenzen hinzugezogen werden müssen, denn in der politischen Diskussion wird häufig die Rolle des Klimageldes als soziales Kompensationsinstrument betont. Das wirft die Frage auf, ob unter Annahme einer dominierenden sozialpolitischen Funktion nicht doch statt auf den Klimaschutzkompetenztitel auf eine sozialpolitische Kompetenz abgestellt werden müsste.

<sup>54</sup> Zum Ganzen siehe u.a. Nutzinger/Rudolph: Der EU-Emissionshandel mit Treibhausgasen, in: Hänlein/Roßnagel (Hg.): Wirtschaftsverfassung in Deutschland und Europa. Kassel 2007, 141 (143 f.) m.w.N.

<sup>55</sup> Im Ergebnis ebenso Kahl, CO<sub>2</sub>-Preis mit Rückerstattung (siehe Fn. 11), S. 26 f. und (etwas unscharf) Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 15.

In der sozialökonomischen Diskussion wird das regressionsmildernde Wirkungspotenzial des Klimageldes häufig in den Mittelpunkt gestellt. Denn die regressive Wirkung der Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung kann nach den entsprechenden Studien<sup>56</sup> tatsächlich sehr groß sein – und wäre dann entsprechend auch von erheblicher sozialpolitischer Sprengkraft. Ohne ein Kompensationsinstrument wie das Klimageld könnte die CO<sub>2</sub>-Bepreisung namentlich in der Marktphase des BEHG deshalb zu hohen sozialen Ungerechtigkeiten führen. Aus dieser Perspektive könnte es nahe liegen, das Instrument Klimageld primär als sozialpolitisches Instrument einzuordnen, dem dann konsequent auch die sozialpolitischen Gesetzgebungskompetenzen zugrunde gelegt werden müssten.

Als Kompetenztitel käme dann insoweit insbesondere der Kompetenztitel „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), ggf. auch ergänzend das Recht der „Ausbildungsbeihilfen“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG) und das „Wohngeldrecht“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG) in Betracht. Die Reichweite dieser Kompetenztitel ist allerdings begrenzt, so dass sich daraus gegebenenfalls Einschränkungen für die Gesetzgebungskompetenz ergeben könnten (siehe dazu im Einzelnen unten, 2.3.4.2). Speziell für das Regelungsmotiv der Akzeptanzsicherung würde es dann möglicherweise von vornherein an einer geeigneten Gesetzgebungskompetenz des Bundes fehlen.

Diese Herangehensweise trägt jedoch nicht. Auch wenn die Kompensationsleistung des Klimageldes zu einem wesentlichen Anteil oder dominierend sozialpolitisch motiviert sein sollte, handelt es sich doch bei dem Klimageld von der Konzeption her um einen funktional untrennbaren Bestandteil des umweltökonomischen Instruments der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Die vom BVerfG entwickelte Rechtsprechung, nach der es für die Beurteilung der Gesetzgebungskompetenz für einzelne Komponenten eines größeren Regelungszusammenhangs auf den kompetenzbegründenden Schwerpunkt der Gesamtregelung ankommt,<sup>57</sup> verliert nicht dadurch an Gewicht, dass für die betreffende Komponente bei isolierter Betrachtung ein anderer Kompetenztitel in Betracht käme oder sogar näher läge. Denn auf diese isolierte Betrachtung ist nach dieser Rechtsprechung des BVerfG gerade nicht abzustellen, wenn sich ein Instrument (ausschließlich) als Bestandteil eines größeren Regelungszusammenhangs darstellt.

Sowohl in seiner sozialpolitischen Dimension als auch im Hinblick auf die Akzeptanz steht nach den vorstehenden Überlegungen außer Frage, dass dem Klimageld eine dem Gesamtsystem des Brennstoffemissionshandels *dienende Funktion* zukommen soll. Hinsichtlich der Akzeptanzsicherung springt diese Aufgabe des Klimageldes von vornherein ins Auge. Aber auch sozialpolitisch steht das Klimageld in dieser dienenden Funktion. Denn es geht nicht darum, neben den bestehenden Sozialleistungssystemen eine weitere, gegebenenfalls eigenständige soziale Leistung des Staates zu etablieren, sondern ein Instrument zu schaffen, das in spezifischer Weise darauf zugeschnitten ist, die Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung möglichst sozial gerecht in der Gesellschaft zu verteilen. Mit Blick auf diese dienende Funktion wäre es nicht sachgerecht, das Klimageld kompetenzrechtlich anders zu behandeln als das Bezugssystem der CO<sub>2</sub>-Bepreisung selbst. Voraussetzung ist allerdings, dass das Klimageld in seiner konkreten gesetzlichen Ausgestaltung im Sinne dieser dienenden Funktion konzipiert wird (siehe dazu sogleich, 2.3.3.4).

<sup>56</sup> Siehe insb. MCC/PIK: Optionen für eine CO<sub>2</sub>-Preisreform (siehe Fn. 12), S. 78 ff.; Ismer u.a., Sozialverträglicher CO<sub>2</sub>-Preis (siehe Fn. 14), S. 3 ff.

<sup>57</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 11. November 1997 - 1 BvF 1/91 (Kurzberichterstattung) = BVerfGE 97, 228, 251 f.; ferner BVerfG, Urt. v. 27. Oktober 1998 - 1 BvR 2306 u.a (Bay. Schwangerenhilfegesetz) = BVerfGE 98, 265, 299.

Eine andere Frage ist, ob auf weitere Kompetenzbestimmungen ergänzend und unterstützend abgestellt werden kann. Dem steht grundsätzlich nichts entgegen, denn der Bund darf sich in einem Gesetz ohne weiteres auf mehrere ihm zustehenden Kompetenztitel stützen. Von daher wird sich der Bund für das Klimageld je nach Ausgestaltung ergänzend auch auf die sozialpolitischen Gesetzgebungskompetenzen stützen können – was sich insbesondere aufdrängt, soweit vorgesehen werden soll, den Vollzug des Systems der „Rückerstattung“ über bestehende Sozialleistungssysteme abzuwickeln.<sup>58</sup>

#### 2.3.3.4. Konsequenzen für die Ausgestaltung

Voraussetzung für die Einordnung unter dem Kompetenztitel „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) ist, dass die rechtliche Gestaltung des Klimageldes in der beschriebenen *dienenden Funktion* auf das CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem für Brennstoffe hin zugeschnitten wird. Die zugrunde liegenden Regelungen müssen hinreichend eng und klar erkennbar mit dem System des Brennstoff-Emissionshandels verknüpft sein. Gestaltungselemente, die dem entgegenstehend den Eindruck erwecken könnten, dass das Klimageld eine eigenständige soziale Leistung des Staates darstellen oder vom System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe unabhängig wirken sollen, führen dazu, dass das Instrument nicht allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden kann, sondern zusätzlich auf eine Sozialleistungskompetenz gestützt werden muss (ggf. insb. auf Art. 74 Abs 1 Nr. 7 GG).

Insoweit ist ergänzend zu den allgemeinen Erörterungen auf Folgendes hinzuweisen:

- Nicht zwingend, wenn auch sachlich naheliegend, ist eine direkte Verankerung der Bestimmungen zum Klimageld im Gesetz über den Brennstoff-Emissionshandel. Da die betreffenden Regelungen sehr komplex sein und unter Umständen vielfältige Bezüge zu anderen Gesetzen erfordern könnten – insbesondere hinsichtlich der praktischen Abwicklung der Zahlungsprozesse –, erscheint dies allerdings regelungstechnisch ungünstig. Lösen ließe sich dieses Problem durch die Aufnahme einer allgemein gehaltenen Klausel für das Klimageld in das BEHG (bzw. des deutschen Umsetzungsgesetzes für den künftigen ETS 2), in der auf nähere Regelungen des spezielleren Gesetzes zum Klimageld verwiesen wird. Auch ohne eine solche Klausel dürfte die Verzahnung mit dem Emissionshandelssystem für Brennstoffe jedoch eindeutig sein, wenn die Regelungen des speziellen Gesetzes in der Sache klar mit diesem verknüpft werden. Denn es kommt darauf an, ob materiell eine hinreichende Verbindung besteht, nicht darauf, ob sie auch regelungstechnisch hergestellt wird. Eine regelungstechnische Verbindung macht es lediglich einfacher, die Verknüpfung zu erkennen.
- In der Begründung zu den betreffenden Regelungen sollten dementsprechend die spezifischen Aufgaben des Klimageldes im Sinne seiner „dienenden Funktion“ nachvollziehbar herausgearbeitet und betont werden.
- Es ist anzuraten, ausdrücklich gesetzlich festzulegen, dass die Geldmittel für das Klimageld dem „Klima- und Transformationsfonds“<sup>59</sup> des Bundes entnommen werden, in den die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe fließen. Eine Entnahme aus dem allgemeinen Bundeshaushalt würde den Zusammenhang mit dem Emissionshandel des BEHG finanzierungstechnisch auflösen, was als Zeichen

<sup>58</sup> In diesem Sinne Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 16.

<sup>59</sup> Früher „Energie- und Klimafonds“. Siehe dazu das Gesetz zur Errichtung eines Sondervermögens „Klima- und Transformationsfonds“ (KTFG) v. 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1807), das nach der letzten Gesetzesänderung vom 14. Juli 2022 (BGBl. I S. 1144) seit dem 22.07.2022 diese Bezeichnung trägt.

dafür gewertet werden könnte, dass die Systeme unabhängig voneinander stehen (sollen) – wobei diese Indizwirkung nach hiesiger Einschätzung aber eher schwach ist, sofern die Gesetzesbegründung einen klaren Zusammenhang erkennen lässt.

- Eine Berufung des Gesetzgebers *allein* auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG dürfte (ungeachtet weiterer Aspekte) grundsätzlich immer dann möglich sein, wenn aus dem KTF diejenigen vereinnahmten Geldmittel verteilt werden, die den betreffenden CO<sub>2</sub>-Emissionen der berechtigten Personengruppen (insgesamt) zuzuordnen sind. Kompetenzrechtlich durch Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG vollständig abgedeckt wäre demnach ein System, in dem die gesamte Bevölkerung einheitlich mit dem Klimageld bedacht wird und hierfür die auf die gesamten privaten Brennstoffverbräuche zurückzuführenden Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung verwendet werden. Das gleiche gilt auch, wenn nur ein Teil der betreffenden Einnahmen für das Klimageld verwendet wird (und ein anderer Teil für andere Klimaschutzwirksame Maßnahmen) oder wenn nur eine Teilgruppe der Bevölkerung das Klimageld erhält und hierfür die Einnahmeäquivalente der Verbräuche ebendieser Teilgruppe verwendet werden.
- Fraglich ist, ob Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG auch dann eine ausreichende Kompetenzgrundlage bietet, wenn bei Beschränkung der Berechtigung auf eine Teilgruppe gleichwohl auf die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung der gesamten Bevölkerung (oder etwa auch von gewerblichen Verbräuchen) zugegriffen wird. Nach hiesiger Einschätzung spricht viel dafür, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG auch für ein solches System eine grundsätzlich ausreichende Stütze wäre, denn der Umstand, dass auf eine größere als die den Verbräuchen der Teilgruppe zuzurechnende Geldmenge aus dem KTF zugegriffen wird, ändert nichts an der dienenden Funktion des Klimageldes zur Stützung des Systems der CO<sub>2</sub>-Bepreisung. Auch wenn es innerhalb des Systems eine Art „überschießender“ sozialer Umverteilung gibt, verliert das System doch nicht seine auf die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausgerichtete Funktion. Zwar ist einzuräumen, dass das soziale Umverteilungsmotiv dazu führt, dass bestimmten (gutverdienenden) Bevölkerungsgruppen ggf. kein Vorteil aus dem System zukommt. Aber es dürfte dem Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers obliegen zu beurteilen, ob das Klimageld seine Funktionen bei einer einkommensdifferenzierenden oder einer einkommensunabhängigen Ausgestaltung des Klimageldes insgesamt besser gerecht wird. Unabhängig davon bleibt es doch dabei, dass das Klimageld dem Klimaschutzinstrument des Brennstoff-Emissionshandels zu dienen bestimmt ist. Folgt man dieser Einschätzung nicht, weil die „überschießende“ Umverteilung von der Motivation her nicht (mehr) als durch Klimaschutzzwecke abgedeckt angesehen werden könne, so führte dies in der Konsequenz nicht zur Unzulässigkeit derartiger Gestaltungen, sondern dazu, dass sich der Gesetzgeber ggf. zusätzlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG berufen müsste.
- Zu beachten ist dabei, dass es bei der Zuordnung der Auszahlungsmenge des Klimageldes zu bestimmten Einnahmen des KTF nicht um exakte Rechengrößen geht, sondern um Größenordnungen, für die es ausreichen dürfte, dass sie plausibel belastbar ermittelt worden sind. Entsprechende Vereinfachungen dürften ohne weiteres unter Praktikabilitätsgesichtspunkten als vom Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers umfasst angesehen werden können. Denn es kommt aus kompetenzrechtlicher Sicht auf die angestrebte Wirkungsweise an, nicht auf eine formale rechnerische Exaktheit. Von daher kann auch mit Vorauspauschalen operiert werden, was sich anbietet, da eine exakte Zuordnung erst nach Ablauf der jeweiligen Kalenderjahre möglich wäre. Auf besonders klare Weise könnte die Verbindung mit der CO<sub>2</sub>-

-Bepreisung hergestellt werden, wenn das Klimageld nicht als von der weiteren Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Preise für Brennstoffe unabhängige fixe Pauschale ausgestaltet wird, sondern seine Höhe ins Verhältnis zur realen Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Preise gesetzt und entsprechend nachgesteuert wird. Zu betonen ist aber auch insoweit, dass eine direkte Verbindung zwischen den Einnahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Höhe des Klimageldes nicht erforderlich ist, um kompetenzrechtlich von einer ausreichend engen Verzahnung mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung ausgehen zu können. Entscheidend ist allein die insofern dienende Funktion des Klimageldes.

- Es sollte dafür Sorge getragen werden, dass das Klimageld seiner Höhe seinen sozialen Ausgleichszweck erfüllt, ohne den Anreiz zur Einsparung von fossiler Energie ganz oder weitgehend zu beseitigen. Sowohl für eine generelle einheitliche Pauschale (Kopfpauschale) wie auch für eine Begrenzung des Anwendungsbereichs auf bestimmte Einkommensgruppen oder für degressive Staffelungen der Höhe des Klimageldes ist grundsätzlich anzunehmen, dass dieser Zweck erreicht wird.
- Fraglich könnte erscheinen, ob der Gesetzgeber das Klimageld bereits vor dem Beginn der Marktphase des Brennstoff-Emissionshandels einführen könnte. Der Koalitionsvertrag klingt zumindest eher nach einer Beschränkung auf die Marktphase, für die sich die Einführung wegen der voraussichtlich dann wesentlich höheren Belastung der Bevölkerung aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung in gewisser Weise aufdrängt. Die Einführung lässt sich dementsprechend damit auch besonders gut begründen (siehe auch oben 2.3.3.2). Daraus kann jedoch nicht geschlossen werden, dass ohne eine Marktphase ein entsprechender Begründungszusammenhang zu verneinen wäre oder nicht hergestellt werden könnte. Entscheidend dürfte insoweit sein, dass bzw. ob die CO<sub>2</sub>-Bepreisung für die Bevölkerung oder für bestimmte Bevölkerungskreise einen Umfang hat, den der Gesetzgeber im Rahmen seines *politischen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraums* dazu veranlasst oder veranlassen kann, eine soziale Kompensation durch ein Klimageld für sinnvoll zu erachten (ggf. auch mit Blick auf Anreiz- und Akzeptanzfunktion). Denn die Regelungen des Grundgesetzes zur Gesetzgebungskompetenz weisen dem Bund und den Ländern lediglich bestimmte Regelungsgegenstände zu. Sie sind nicht darauf gerichtet, den inhaltlich-politischen Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers zu binden. Wenn der Bund politisch eine Kompensation durch ein Klimageld bereits bei den im BEHG festgelegten Festpreisen für geboten halten sollte, steht dies nach hiesiger Einschätzung in seinem Beurteilungs- und Gestaltungsspielraum. Folglich kann er dafür von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG Gebrauch machen, solange und soweit gesichert ist, dass dem Klimageld eine der CO<sub>2</sub>-Bepreisung dienende Funktion zukommt. Dieser Spielraum könnte z.B. auch vorbereitend zur Marktphase des BEHG bzw. zum ETS 2 genutzt werden, indem das Klimageld schon etwas früher eingeführt wird.
- Keinen Einfluss auf die grundsätzliche Einordnung des Klimageldes unter Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG dürfte es im Übrigen haben, auf welche Weise das Klimageld verwaltungstechnisch „an die Menschen gebracht“ werden soll. Soweit vorgesehen werden sollte, dass dafür bestehende Sozialleistungssysteme genutzt werden, kann der Gesetzgeber dies ergänzend auf Grundlage der Gesetzgebungskompetenztitel für das jeweilige Sozialleistungssystem regeln.<sup>60</sup> Es ist nicht ersichtlich, dass dies

<sup>60</sup> Vgl. Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 16.

negative Rückwirkungen auf die materiellrechtliche Möglichkeit der Berufung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG für das Klimageld als solches haben könnte.

#### 2.3.3.5. Einordnung der einzelnen Optionen

Auf Grundlage der vorstehenden Erwägungen lassen sich die oben (siehe unter 1.2.) als *Optionen 1 bis 4* bezeichneten Ausgestaltungsoptionen des Klimageldes grundsätzlich allein auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG stützen, weil sie von der Konzeption her als dem Klimaschutzinstrument der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nach dem BEHG dienend qualifiziert werden können. Gewisse Unsicherheiten können sich insofern ergeben, falls vorgesehen sein sollte, den Berechtigtenkreis auf bestimmte Einkommensgruppen zu beschränken und dennoch zur Finanzierung des Klimageldes auf die Einnahmeäquivalente der CO<sub>2</sub>-Bepreisung der gesamten Bevölkerung zuzugreifen. Auch dies würde nach hiesiger Einschätzung jedoch von der Kompetenznorm mit Blick auf die dienende Funktion des Klimageldes mit abgedeckt.

Anders liegt es demgegenüber bei *Option 5*, bei der es um eine vom System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung unabhängige, fixe Kopfpauschale mit Einkommensbegrenzung zum Energiekostenausgleich geht. Für diese Option steht Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG von vornherein nicht als Kompetenzgrundlage zur Verfügung, weil es sich bei ihr dem Charakter nach um eine allgemeine Sozialleistung zum Ausgleich von bestimmten finanziellen Belastungen der Bürger\*innen handelt – jedoch nicht ausschließlich zugeschnitten auf die Belastungen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe. Wobei betont werden muss, dass dies nicht zwingend zur Unzulässigkeit dieser Option führt, sondern zunächst lediglich dazu, dass für diese Option auf eine andere geeignete Kompetenzgrundlage gestützt werden muss.

Die Optionen 1 bis 4 weisen im Übrigen ungeachtet ihrer konkreten Ausgestaltungsunterschiede alle notwendigen Merkmale für eine untrennbare Verknüpfung mit dem CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem für Brennstoffe auf:

- Für die als Grundmodell betrachtbare *Option 1* (einkommensunabhängige Kopfpauschale) gilt das, wie ausführlich geprüft, ohnehin.
- Bei *Option 2* kommt es demgegenüber zur Beschränkung des Begünstigtenkreises auf bestimmte Einkommenshöhen. Auch diese Option verlässt das Grundkonzept nicht. Sie nimmt lediglich sog. Besserverdienende aus, was als Verstärkung der sozialen Ausgleichswirkung betrachtet werden kann und ggf. unter Gleichheitsgesichtspunkten einer genaueren Betrachtung bedarf (siehe unten, 2.5.2.2).
- *Option 3* sieht ein einheitliches Klimageld (nur) für Empfänger\*innen von (bestimmten) Sozialleistungen vor. Hier stellen sich ebenfalls Gleichheitsfragen, während eine kompetenzrechtliche Zuordenbarkeit zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG als gesichert angesehen werden kann. Bei dieser Option drängt es sich auf, ergänzend die sozialrechtlichen Kompetenzen heranzuziehen.
- Für *Option 4* ist die degressive Staffelung der Höhe des Klimageldes auf Grundlage von einkommensbezogenen Kriterien prägend. Auch hier kann von einer funktionalen Verknüpfung mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe bei Verstärkung der sozialen Ausgleichswirkung ausgegangen werden, so dass sich der Folge lediglich noch materielle Gleichheitsfragen stellen.

Auch die bei allen Optionen grundsätzlich bestehenden Variationsmöglichkeiten in Bezug auf den Umgang mit Kindern sind im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen identisch zu behandeln. Die Frage, wie innerhalb eines dem CO<sub>2</sub>-Bepreisungssystem dienenden

Klimageldes zwischen Erwachsenen und Kindern differenziert wird, ist keine Frage der Gesetzgebungskompetenz, sondern ggf. wiederum unter Gleichbehandlungsaspekten zu prüfen.

### 2.3.4. Zuordnung zu sozialpolitischen Gesetzgebungskompetenzen

In sozialpolitischer Hinsicht hat der Bund recht weite, aber keine unbegrenzten Gestaltungsmöglichkeiten. Denn Art. 74 Abs. 1 GG gibt ihm keine allgemeine, übergreifende sozialpolitische Gesetzgebungskompetenz. Sozialleistungen kann der Bund vielmehr nur auf verschiedene Einzeltitel stützen. Als solche kommt hier vor allem das Rechtsgebiet „öffentliche Fürsorge“ nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG in Betracht, im Hinblick auf bestimmte Personengruppen ggf. auch das Recht der „Ausbildungsbeihilfen“ (welches zu den Gegenständen Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG gehört und als solches das BAföG<sup>61</sup> mit umfasst) und das „Wohngeldrecht“ (welches von Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG miterfasst wird und Grundlage des Wohngeldgesetzes<sup>62</sup> ist).

#### 2.3.4.1. Zuordnung zur Gesetzgebungskompetenz der „öffentlichen Fürsorge“

Die breiteste Anwendung kann unter den sozialpolitischen Gesetzgebungskompetenzen das Gebiet der „öffentlichen Fürsorge“ finden. Der Kompetenztitel ist – wie auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 12 GG, der sich u.a. auf die (nicht steuerfinanzierte) „Sozialversicherung“ erstreckt – eng mit dem in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Sozialstaatsprinzip verzahnt.<sup>63</sup> Er bildet die Grundlage für eine Vielzahl von sozialpolitisch begründeten staatlichen (meist steuerfinanzierten) Geldleistungen wie etwa für die Sozialhilfe und die Grundsicherung für Arbeitssuchende, bis hin zu breiter angelegten Geldleistungsinstrumenten wie dem Kindergeld und dem Elterngeld.<sup>64</sup>

Der Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge ist von einer ausgeprägten Weite gekennzeichnet.<sup>65</sup> Die sozialgerichtliche Rechtsprechung betrachtet ihn mit Blick auf das Sozialstaatsprinzip als weit und offen für Weiterentwicklungen<sup>66</sup>, das Bundesverfassungsgericht versteht ihn explizit als „nicht eng“<sup>67</sup>. Zu ihm soll neben der Hilfe in individuellen Notlagen auch die Vorbeugung bzw. Vorsorge vor der Entstehung von Bedarfssituationen zählen, wodurch Instrumente wie das Kindergeld<sup>68</sup> und das Elterngeld<sup>69</sup> unter dieser Gesetzgebungskompetenz gerechtfertigt werden können. In seiner jüngeren Entscheidung zum Betreuungsgeld betont das BVerfG dazu das Erfordernis einer „zumindest potenziellen“ Bedürftigkeit.<sup>70</sup> Dafür soll jedoch eine typisierend bezeichnete, nicht notwendig akute Bedarfslage genügen.<sup>71</sup> Im Wortlaut heißt es dazu in der Entscheidung:<sup>72</sup>

„Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG [...] setzt voraus, dass eine besondere Situation zumindest potenzieller Bedürftigkeit besteht, auf die der

<sup>61</sup> Bundesausbildungsförderungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 7. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1952; 2012 I S. 197), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. Juli 2022 (BGBl. I S. 1150) geändert worden ist.

<sup>62</sup> Wohngeldgesetz vom 24. September 2008 (BGBl. I S. 1856), das zuletzt durch Artikel 88 des Gesetzes vom 20. August 2021 (BGBl. I S. 3932) geändert worden ist.

<sup>63</sup> Wittreck, in: Dreier, GG, Art. 74 Rn. 37 m.w.N.

<sup>64</sup> Näheres mit weiteren Beispielen Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 18 f. m.w.N.

<sup>65</sup> Eingehend Wittreck, in: Dreier, GG, Art. 74 Rn. 36 ff m.w.N.; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 26 ff. m.w.N.; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 16 ff. m.w.N.

<sup>66</sup> Grundlegend BSG, Urt. v. 19.12.1957 – 7 RKg 4/56 (Kindergeld) = BSGE 6, 213, 219 (Rn. 56); daran anknüpfend BSG, Urt. v. 25. 6. 2009 – B 10 EG 8/08 R (Elterngeld) = BSGE 103, 291, 296 (Rn. 38).

<sup>67</sup> BVerfG, Urt. v. 28.05.1993 - 2 BvF 2/90, 2 BvF 4/92, 2 BvF 5/92 (Schwangerenhilfegesetz) = BVerfGE 88, 209, 329.

<sup>68</sup> BSG, Urt. v. 19.12.1957 – 7 RKg 4/56 (Kindergeld) = BSGE 6, 213, 219 (Rn. 56).

<sup>69</sup> BSG, Urt. v. 25. 6. 2009 – B 10 EG 8/08 R (Elterngeld) = BSGE 103, 291, 296 (Rn. 38).

<sup>70</sup> BVerfG, Urt. v. 21.07.2015 – 1 BvF 2/13 (Betreuungsgeld) = BVerfGE 140, 65, Ls. 1 und Rn. 29.

<sup>71</sup> Wittreck, in: Dreier, GG, Art. 74 Rn. 37.

<sup>72</sup> BVerfG, Urt. v. 21.07.2015 – 1 BvF 2/13 (Betreuungsgeld) = BVerfGE 140, 65, Rn. 29.

Gesetzgeber reagiert. Dabei genügt es, wenn eine – sei es auch nur typisierend bezeichnete und nicht notwendig akute [...] – Bedarfslage im Sinne einer mit besonderen Belastungen [...] einhergehenden Lebenssituation besteht, auf deren Beseitigung oder Minderung das Gesetz zielt.“

Vor diesem Hintergrund spricht viel dafür, Kompensationsleistungen des Staates für die Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung auf Grund dieses Kompetenztitels grundsätzlich für möglich zu erachten. Zumindest gilt das bei einem Zuschnitt auf Bevölkerungsgruppen, für die angenommen werden kann, dass sich ihre wirtschaftliche Lage durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung ohne den Ausgleich substanziell verschlechtern würde. Nur schwer begründbar dürfte das demgegenüber für die höheren Einkommensgruppen sein – wobei sich aus der Rechtsprechung nicht klar ableiten lässt, ob diese unter dem gesetzgeberischen Spielraum für Typisierungen ebenfalls noch erfasst werden könnten oder nicht. Die jahrzehntelang geübte Praxis des Kindergeldes könnte hierauf einen Hinweis geben. Jedenfalls für das Modell einer einkommensabhängigen pauschalierenden Energiekostenkompensation (in der vorliegenden Betrachtung *Option 5*) dürfte ohne weiteres von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG Gebrauch gemacht werden können, da dieses eine Beschränkung des Anwendungsbereichs auf untere bis mittlere Einkommensbereiche vorsieht und erkennbar auf die Annahme einer Bedürftigkeitslage abstellt.

Darauf, ob eine solche Sozialleistung steuerfinanziert oder ggf. eine Finanzierung aus dem Aufkommen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung vorgesehen werden sollte, kommt es im Hinblick auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG nicht an. Zwar sind die klassischen und auch bis heute die meisten staatlichen Sozialleistungen in Abgrenzung zu den Sozialversicherungen steuerfinanziert. Die Finanzierung über einen staatlichen Haushalt gehört jedoch nicht zu den notwendigen Merkmalen für die Inanspruchnahme dieses Gesetzgebungstitels.<sup>73</sup> So hat das Bundesverfassungsgericht etwa auch die von Privaten zu erbringende Altenpflegeumlage, die das Gericht als Sonderabgabe eingestuft hat, als von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG abgedeckt betrachtet.<sup>74</sup> Deshalb dürfte ohne weiteres davon ausgegangen werden können, dass Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG auch ein Klimageld oder eine Energiekostenkompensation mit abdecken würde, das vermittelt über den Klimaschutz- und Transformationsfonds aus dem Aufkommen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung finanziert wird.

Für die Optionen 1 bis 4 der hiesigen Betrachtung lässt sich folgern:

- In jedem Falle wäre es dem Gesetzgeber ohne weiteres gestattet, sich für die Optionen 1 bis 4 *zusätzlich* zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG speziell hinsichtlich des Ziels der sozialen Kompensation auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zu stützen.
- Zwingend dürfte eine solche Berufung auf einen zweiten Kompetenztitel indessen nicht erforderlich sein, denn Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG umfasst eigenständig auch die mit dem Klimageld verbundenen Ziele des sozialen Ausgleichs, weil mit diesen im Sinne der oben beschriebenen „dienenden Funktion“ bezweckt wird, die mit Hilfe der CO<sub>2</sub>-Bepreisung angestrebte Emissionsminderung zu ermöglichen und zu erleichtern – insbesondere auch durch Sicherung von deren Akzeptanz (siehe soeben, 2.3.3.2).

Soweit das Kompensationsinstrument jedoch nicht ausschließlich auf den Bezugsrahmen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zugeschnitten wird, sondern darüberhinausgehend generell auf den Ausgleich von steigenden Energiepreisen gerichtet werden sollte (im Sinne von Option 5),

<sup>73</sup> Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 17a m.w.N.; Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 27.

<sup>74</sup> BVerfG, Beschl. v. 17.07.2003 – 2 BvL 1, 4, 6, 16, 18/99, 1/01 (Altenpflegeumlage) = BVerfGE 108, 186, 214 f.

steht dem Gesetzgeber hierfür *nur* Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zur Verfügung – mit der Konsequenz, dass es zumindest mit einem gewissen verfassungsrechtlichen Risiko verbunden wäre, das Kompensationsmittel auch Einkommensgruppen zu gewähren, die ersichtlich nicht auf eine derartige Unterstützung angewiesen sein können.

Falls sich der Gesetzgeber demgegenüber dazu entscheiden sollte, sich sowohl auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG also auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG zu berufen, so wäre dies für die nähere Ausgestaltung des Klimageldes ohne Bedeutung. Zwar könnte im Hinblick auf den Titel der „öffentlichen Fürsorge“ die Einbeziehung der höheren Einkommensgruppen problematisch erscheinen. Da deren Einbeziehung jedoch auf Grundlage der Klimaschutzkompetenz unbeschränkt möglich wäre, bliebe dieses nur bei einer alleinigen Zuordnung zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG bestehende Problem in solch einer Konstellation folgenlos.

Im Übrigen ist darauf hinzuweisen, dass der Bundesgesetzgeber Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gegebenenfalls zusätzlich in Anspruch nehmen müsste, soweit beabsichtigt sein sollte, für das Klimageld *Durchführungsregelungen* zu schaffen, bei denen die verwaltungsorganisatorischen Strukturen bestehender, auf dieser Kompetenznorm beruhender Sozialleistungssysteme für die Gewähr des Klimageldes mit genutzt werden sollen (also etwa Zahlungen über die Kindergeldkassen oder über die für die soziale Grundsicherung oder das Arbeitslosengeld II zuständigen Stellen abgewickelt werden sollen).<sup>75</sup>

#### 2.3.4.2. Zuordnung zu anderen sozialpolitischen Kompetenztiteln

Die weiteren sozialpolitischen Gesetzgebungskompetenzen aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 13 GG (Recht der Ausbildungsbeihilfen) und Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 (in Bezug auf das Wohngeldrecht) können für ein allgemeines, personell begrenzte Anwendungsbereiche übergreifendes Klimageld nur für Option 3 haben, bei der an eine förmliche Verbindung mit einzelnen Sozialleistungen gedacht ist.

Auf diese Kompetenznormen könnte und müsste sich der Bundesgesetzgeber im Übrigen stützen, sofern er anstelle eines allgemeinen Klimageldes vorhaben sollte, speziell in diesen Rechtsbereichen bestimmte Ausgleichsleistungen im Hinblick auf die Lasten aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung einzuführen. Entsprechendes würde auch für die Inanspruchnahme von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gelten, sofern zum Beispiel vorgesehen werden sollte, zum Ausgleich der CO<sub>2</sub>-Bepreisung das Arbeitslosengeld II oder die soziale Grundsicherung zu erhöhen bzw. um eine neue Pauschale zu ergänzen. Auf Grundlage der verschiedenen einzelnen Sozialleistungs-Kompetenztitel wäre es auch denkbar, statt eines mit dem BEHG verknüpften allgemeinen Systems des Klimageldes mosaikartig für alle bestehenden Sozialleistungssysteme bestimmte Mehrleistungen oder Aufschläge zum Ausgleich der CO<sub>2</sub>-Bepreisung oder (auch der Energiekostenbelastung insgesamt) zu schaffen. Darum geht es hier jedoch nicht.

Wie im Hinblick auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gilt im Übrigen auch hier, dass die Rechtsvorschriften zum Klimageld gegebenenfalls zusätzlich auf die betreffenden Kompetenznormen zu stützen wären, wenn für das System des Klimageldes verwaltungsorganisatorisch auf die Strukturen der Gewähr des BAföG oder des Wohngeldes zurückgegriffen werden soll.<sup>76</sup>

<sup>75</sup> So auch Färber/Wieland, *Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie* (siehe Fn. 10), S. 16.

<sup>76</sup> Entsprechend Färber/Wieland, *Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie* (siehe Fn. 10), S. 16.

### 2.3.5. Zuordnung zum „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG)

Der Gesetzgeber des BEHG hat sich, wie im Gesetzentwurf zum Ausdruck gebracht wird, bei der Schaffung des BEHG neben Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG auch auf den Kompetenztitel „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) berufen.<sup>77</sup> Das legt es nahe, auch für das Klimageld eine Berufung auf diesen Titel (mit) zu erwägen.<sup>78</sup>

Zum Recht der Wirtschaft zählt das BVerfG die das wirtschaftliche Leben und die wirtschaftliche Betätigung als solche regelnden Normen, insbesondere diejenigen, die sich in irgendeiner Form auf die Erzeugung, Herstellung und Verbreitung von Gütern des wirtschaftlichen Bedarfs beziehen.<sup>79</sup> Vorbehaltlich anderweitiger speziellerer Kompetenztitel umfasst es unter anderem die Organisation der Wirtschaft, Wirtschaftszweige und wirtschaftenden Personen sowie auch die Steuerung und Lenkung des Wirtschaftslebens insgesamt.<sup>80</sup>

Der Gesetzentwurf des BEHG erörtert und erklärt nicht, aus welchen Gründen und gegebenenfalls in welcher Hinsicht Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zu den Kompetenzgrundlagen des BEHG gehören soll – und geht insbesondere nicht darauf ein, inwiefern es einer Berufung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG zusätzlich neben Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG bedarf. Einer derartigen Betrachtung bedurfte es für die Schaffung des BEHG auch nicht, weil es schlicht der Sache nach nahe lag, beide Kompetenzen in Anspruch zu nehmen, denn das Gesetz dient dem Klimaschutz – was zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG führt – und hat der Sache nach eine Preisregelung für bestimmte Wirtschaftsgüter zum Gegenstand – womit eine typischerweise zu Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG führende Regelung getroffen wird. Außerdem müssen neben Privaten auch Wirtschaftsakteure die auf Grund des BEHG höheren Produktpreise hinnehmen. Nicht zuletzt richtet sich das BEHG schließlich mit seinen verpflichtenden Bestimmungen über den Zertifikateerwerb unmittelbar an bestimmte Unternehmen, die fossile Brennstoffe in den Markt bringen. Es regelt also deren Vermarktung. Auch insoweit stellt das BEHG Regelungen auf, die unmittelbar die Ordnung der Wirtschaft betreffen und für die es von daher zumindest unsicher sein könnte, ob es dem Gesetzgeber gestattet wäre, sich mit dem BEHG allein auf Art. 74 Abs 1 Nr. 24 GG zu stützen.

Für das Klimageld besteht eine solche „In-sich-Überschneidung“ der beiden Kompetenzbereiche indessen nicht. Denn das Klimageld ist *kein* Teil der Preisregelung für fossile Brennstoffe, sondern soll gerade sachlich und zeitlich unabhängig von diesem pauschal ausgezahlt werden. Das Klimageld berührt auch nicht die Vermarktung der Brennstoffe. Und es ist nicht daran gedacht, mit den Regelungen zum Klimageld bestimmte Wirtschaftsakteure zu einem Handeln zu verpflichten. Von daher ist nicht ersichtlich, dass sich der Bund für die Schaffung des Klimageldes neben Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG zwingend auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG berufen müsste. Zwar soll das „Recht der Wirtschaft“ nach einer in der Rechtsliteratur vertretenen Ansicht auch etwaige unerwünschte Ergebnisse oder Auswirkungen der Marktdynamik adressieren.<sup>81</sup> Beim Klimageld liegt jedoch der intentionale Regelungsschwerpunkt klar im klimapolitischen und sozialen Bereich, nicht in der Organisation des Wirtschaftslebens. Da hierfür speziellere Gesetzgebungskompetenzen zur Verfügung stehen, dürfte auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG insoweit nicht zurückgegriffen werden müssen.

<sup>77</sup> BT-Drs. 19/14746, S. 22.

<sup>78</sup> In diese Richtung, jedoch ohne differenziertere Betrachtung Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 16.

<sup>79</sup> BVerfG, Urt. v. 28.01.2014 – 2 BvR 1561/12 (Filmförderung) = BVerfGE 135, 155, Rn. 101 m.w.N. für sie st. Rspr.

<sup>80</sup> Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 74 Rn. 21 und 24 m.w.N.

<sup>81</sup> Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 33 m.w.N.

Etwas anderes dürfte gelten, wenn bzw. soweit das Gesetz zum Klimageld in seiner konkreten Ausgestaltung Regelungen enthalten sollte, in denen beispielsweise bestimmte Wirtschaftsunternehmen Mitwirkungspflichten auferlegt bekommen – etwa wenn beabsichtigt sein sollte, privaten Krankenversicherungen die Auszahlung des Klimageldes oder dessen Verrechnung mit ihren Beiträgen zu überantworten.<sup>82</sup> Dann müsste sich der Gesetzgeber speziell für diese Einzelregelung zusätzlich auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG stützen (was er ggf. auch problemlos könnte).

Anders dürfte es auch liegen, wenn das Klimageld über das hier diskutierte Modell hinaus nicht nur für einen Ausgleich von Belastungen *Privater* aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung konzipiert würde, sondern auch (bestimmten) Wirtschaftsunternehmen zukommen sollte. Dann würde das Klimageld das Wirtschaftsleben unmittelbar beeinflussen, was den zusätzlichen Gebrauch des Kompetenztitels „Recht der Wirtschaft“ zumindest erwägenswert erscheinen ließe. Ob eine ergänzende Stützung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG in einem derartigen Fall notwendig würde, muss hier jedoch nicht weiter untersucht werden, denn eine derartige Regelungsabsicht besteht nicht. Sie bedürfte, das sei ergänzt, auch einer vertieften Prüfung unter dem Aspekt der möglicherweise entstehenden Ungünstigerbehandlung von EU-Unternehmen. Denn eine ausschließliche Einbeziehung von in Deutschland ansässigen Unternehmen in die Kompensationsregelung könnte EU-rechtlich problematisch sein – zum einen weil auch ausländische Unternehmen in Deutschland von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung mitbetroffen wären,<sup>83</sup> zum anderen weil es sich um eine finanzielle Begünstigung des Staates gegenüber Unternehmen handeln dürfte, die sich EU-rechtlich als staatliche oder aus staatlichen Mitteln stammende Beihilfe darstellt, die daher gemäß Art. 107 und Art. 108 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU (AEUV)<sup>84</sup> bei der EU-Kommission angemeldet und von dieser (ggf.) genehmigt werden müsste.

Für das Grundmodell des Klimageldes bedarf es daher nach hiesiger Überzeugung neben Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG keiner zusätzlichen Berufung auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG, sofern nicht in der näheren Ausgestaltung vorgesehen werden sollte, Wirtschaftsunternehmen bestimmte (Mitwirkungs-) Pflichten bei der praktischen Durchführung des Zahlungssystems aufzuerlegen.

### **2.3.6. Zum Erfordernis einer bundesrechtlichen Regelung (Art. 72 Abs. 2 GG)**

#### *2.3.6.1. Zur Notwendigkeit einer Erforderlichkeitsprüfung*

Gemäß Art. 72 Abs. 2 GG hat der Bund das Gesetzgebungsrecht für die Wahrnehmung bestimmter Kompetenztitel aus Art. 74 Abs. 1 GG nur, „wenn und soweit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.“ Die Beschränkung gilt konkret „auf den Gebieten des Artikels 74 Abs.1 Nr. 4, 7, 11, 13, 15, 19a, 20, 22, 25 und 26“, also *nicht* für den hier allein oder zumindest in erster Linie in Anspruch genommenen Kompetenztitel „Recht der Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), wohl aber für die „öffentliche Fürsorge“ und das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 bzw. Nr. 11 GG).

<sup>82</sup> Überzeugend Färber/Wieland, *Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie* (siehe Fn. 10), S. 16.

<sup>83</sup> Siehe zu dem von den Wirkungen her ähnlich gelagerten Fall der deutschen Pkw-Maut EuGH, Urt. v. 18.06.2019 – C-591/17 (openJur 2019, 28459).

<sup>84</sup> Konsolidierte Fassung bekanntgemacht im ABl. EG Nr. C 115 vom 9.5.2008, S. 47.

Das wirft die Frage auf, ob es für das Klimageld einer Erforderlichkeitsprüfung nach Art. 72 Abs. 2 GG bedarf. Auf Grundlage der hier vorgenommenen Untersuchung kann das Klimageld als solches *ohne* den Gebrauch weiterer Kompetenztitel auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden. Diese Kompetenznorm wird von Art. 72 Abs. 2 GG nicht umfasst, so dass es einer Prüfung anhand des Art. 72 Abs. 2 GG *nicht* bedarf. Das gilt jedenfalls für die materiellen Regelungen der zugrundeliegenden Bestimmungen, also deren inhaltlich-konzeptionellen Kern. Gemeint sind diejenigen Vorschriften, die sich auf die materielle Gewähr der Begünstigung beziehen (d.h. in denen es darum geht, welche Personen unter welchen Voraussetzungen das Geld in welcher Höhe zu erhalten berechtigt sind).

Anders könnte sich die Ausgangslage darstellen, soweit davon auszugehen sein sollte, es müsse für das Konzept des Klimageldes und seine materielle Ausgestaltung über Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG hinaus auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG und/oder auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG abgestellt werden.

Die Frage, wie mit Fällen der Berufung eines Bundesgesetzes auf mehrere Gesetzgebungszuständigkeiten umzugehen ist, war noch nicht Gegenstand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. In der Praxis der Gesetzgebung sichern sich die Gesetzentwürfe regelmäßig dadurch ab, dass sie quasi vorsichtshalber auch die Vereinbarkeit mit Art. 72 Abs. 2 GG darlegen.<sup>85</sup> So könnte auch hier verfahren werden.

In der Rechtsliteratur wird zwar vereinzelt auch die Auffassung vertreten, bei Mehrfachzuordnungen, bei denen einer der Titel von Art. 72 Abs. 2 GG umfasst ist, müsse für das Gesetz als Ganzes stets eine Prüfung anhand des Art. 72 Abs. 2 GG erfolgen.<sup>86</sup> Diese Herangehensweise überzeugt jedoch nicht. Sie übersieht, dass die Erforderlichkeitsprüfung im Jahr 2006 als verschärfende Ausnahme von der ursprünglichen Regel der zuvor unter geringeren Anforderungen möglichen Wahrnehmung der konkurrierenden Bundeskompetenz durch den Bund darstellt, die deshalb nicht erweiternd ausgelegt werden darf.<sup>87</sup> Das wäre aber der Fall, wenn dem Bund wegen der zusätzlichen Inanspruchnahme einer an sich eher nebensächlich bedeutsamen weiteren Gesetzgebungskompetenz sein Kernkonzept nur unter der zusätzlichen Voraussetzung der Erforderlichkeitsprüfung realisieren könnte. Rechtsdogmatisch kann deshalb nur in Betracht kommen, entweder auf die Feststellung der Erforderlichkeit stets zu verzichten, wenn die Regelung allein und hinreichend oder im Schwerpunkt von einem durch Art. 72 Abs. 2 GG nicht beschränkten Kompetenztitel (wie hier von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) getragen wird – oder die Erforderlichkeitsprüfung immer nur auf diejenigen Einzelregelungen zu erstrecken, die von dem hauptsächlich in Anspruch genommenen, dem Bund frei zur Verfügung stehenden Kompetenztitel nicht erfasst wird.<sup>88</sup> Das Bundesverwaltungsgericht folgt in seiner Rechtsprechung dem ersten Weg. In seiner Entscheidung zur Feuerstättenschau durch Schornsteinfeger kommt es zu dem Ergebnis, dass es für eine bundesgesetzliche Regelung, die von Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG getragen wird, nicht mehr darauf ankommt, ob zusätzlich auch Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG einschlägig wäre – und dass daher dann auch eine Prüfung von Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr nötig ist.<sup>89</sup>

Von der Einordnung des *materiellen* Rechts zum Klimageld getrennt zu betrachten ist im Übrigen die verwaltungsorganisatorische Bewältigung der Aufgaben des *Vollzuges* gegenüber den Bürger\*innen, in denen es um die Feststellung der Berechtigung, die tatsächliche

<sup>85</sup> So auch ohne vertiefte Erwägungen BT-Drs. 19/14746, S. 22.

<sup>86</sup> In diese Richtung Milkau, ZUR 2008, 561/562 f. sowie 564 f. m.w.N.

<sup>87</sup> Ähnlich Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 72 Rn. 9.

<sup>88</sup> Überzeugend in diesem Sinne Degenhardt, in: Sachs, GG, Art. 72 Rn. 8 ff, insb. Rn. 9a. Unterstützend Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 33 m.w.N.

<sup>89</sup> BVerwG, Urt. v. 17.12.2015 – 7 C 5/14 (Feuerstättenschau), NVwZ-RR 2016, 449, Rn. 42.

Auszahlung, die Kontrolle und ggf. nachträgliche Korrekturen oder Missbrauchssanktionen geht. Soweit reine Vollzugsaufgaben angesprochen sind (z.B., wenn die Auszahlung des Klimageldes für eine bestimmte Personengruppe den Kindergeldkassen oder den Wohngeldämtern zugewiesen werden sollte), richtet sich die Gesetzgebungskompetenz für das Verwaltungsverfahren nach den speziellen Vorschriften der Art. 83, 84 und 87 GG,<sup>90</sup> so dass in der Folge Art. 72 Abs. 2 GG keine Rolle spielt. Anders ist es allerdings, wenn eine materiellrechtliche Verschränkung mit einem Gebiet des Sozialrechts vorgesehen sein sollte, etwa ein Zusatzbetrag zum Kindergeld oder zum Arbeitslosengeld II festgelegt werden soll. Dann liegt materiellrechtlich Sozialrecht auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG vor, so dass es auf Art. 72 Abs. 2 GG ankommen kann.

Im Folgenden soll daher näher nur auf die materiellrechtliche Seite eingegangen werden, während die Vollzugsseite weiter unten vertieft angesprochen wird (siehe 2.4).

### 2.3.6.2. Einordnung des materiellen Rechts zum Klimageld

Wie bereits soeben festgestellt, spielt Art. 72 Abs. 2 GG für das materielle Recht zum Klimageld keine Rolle, soweit die Regelungen zum Klimageld allein tragend auf Art 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden können. Das wäre aber anders, soweit diese Kompetenznorm für die gewählte Rechtskonstruktion keine ausreichende Kompetenzgrundlage bieten sollte, weil darüber hinaus auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG und/oder auch auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG abgestellt werden muss. Außerdem erscheint eine zusätzliche Prüfung sinnvoll, um im Gesetzgebungsverfahren „auf der sicheren Seite zu stehen“ und insoweit jedes kompetenzrechtliche Restrisiko auszuschalten.

Für die Prüfung des Art. 72 Abs. 2 hat das Bundesverfassungsgericht sachlich strenge Maßstäbe entwickelt, diese allerdings unter eine Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers gestellt.<sup>91</sup>

Die sachliche Strenge spiegelt sich darin wider, dass das Gericht im Hinblick auf die geforderte Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung genau prüft, ob die Voraussetzungen der hierzu in Bezug stehenden einzelnen Tatbestandsalternativen des Art. 72 Abs. 2 GG jeweils gegeben sind:

- die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet,
- die Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse,
- die Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse,

wobei insbesondere die letzten beiden sich überschneiden können, dabei jedoch unterschiedliche Schwerpunkte aufweisen.<sup>92</sup>

Relativiert wird diese Strenge jedoch durch die dem Gesetzgeber durch das Gericht zugebilligte Einschätzungsprärogative, die zu einer insoweit nur eingeschränkten Kontrolldichte in der verfassungsgerichtlichen Prüfung führt. Dazu heißt es in der Entscheidung des BVerfG zum Hochschulrahmengesetz:<sup>93</sup>

„Bei der Beurteilung, ob die Rechtfertigungsgründe nach Art.72 Abs.2 GG vorliegen, steht dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative zu. Dieser Entscheidungsraum des Gesetzgebers, der sachbereichsbezogen im Wege einer Gesamtbetrachtung zu

<sup>90</sup> Differenzierend Broß/Maier, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 84 Rn. 5 m.w.N. Aus der Rechtsprechung siehe BVerwG, Urt. v. 17.12.2015 – 7 C 5/14 (Feuerstättenschau), NVwZ-RR 2016, 449, Rn. 43 ff.

<sup>91</sup> Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 74 Rn. 33 m.w.N.; Wittreck, in: Dreier, GG, Art. 72 Rn. 18 m.w.N.

<sup>92</sup> Grundlegend BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 (Altenpflege) = BVerfGE 106, 62, 145 f.

<sup>93</sup> BVerfG, Urt. v. 27.07.2004 – 2 BvF 2/02 (Hochschulrahmengesetz) = BVerfGE 111, 226, 255 m.w.N.

ermitteln ist, kann jedoch verfassungsgerichtlich auf seine methodischen Grundlagen und seine Schlüssigkeit hin überprüft werden. Der Prognose müssen Sachverhaltsannahmen zu Grunde liegen, die sorgfältig ermittelt sind oder sich jedenfalls im Rahmen der gerichtlichen Prüfung bestätigen lassen. Die Prognose muss sich methodisch auf ein angemessenes Prognoseverfahren stützen lassen, und dieses muss konsequent im Sinn der „Verlässlichkeit“ der Prognosen verfolgt worden sein. Das Prognoseergebnis ist daraufhin zu kontrollieren, ob die prognostische Einschätzung tragenden Gesichtspunkte mit hinreichender Deutlichkeit offen gelegt worden sind oder ihre Offenlegung jedenfalls im Normenkontrollverfahren möglich ist und ob in die Prognose keine sachfremden Erwägungen eingeflossen sind.“

Soweit im vorliegenden Fall eine Erforderlichkeitsprüfung geboten sein sollte, kommt es unter Anwendung der Rechtsprechung des BVerfG darauf an, ob die Voraussetzungen einer der drei Tatbestandsalternativen hinreichend dargelegt werden können.

- Von der Erforderlichkeit zur *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* geht das BVerfG aus, „wenn sich die Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickelt hätten oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnete“. <sup>94</sup>
- Die Erforderlichkeit zur *Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse* sieht das Gericht als gegeben an, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die andernfalls entstehende Gesetzesvielfalt auf Länderebene „eine Rechtszersplitterung mit problematischen Folgen darstellt, die im Interesse sowohl des Bundes als auch der Länder nicht hingenommen werden kann“. <sup>95</sup>
- Zur *Wahrung der Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse* gilt eine Bundesregelung als erforderlich, wenn „Landesregelungen oder das Untätigbleiben der Länder erhebliche Nachteile für die Gesamtwirtschaft mit sich bringen“ würden. <sup>96</sup>

Einschlägig dürfte hier in jedem Falle die Tatbestandsalternative der *Wahrung der Rechtseinheit im gesamtstaatlichen Interesse* sein. Die Folge einer fehlenden Erforderlichkeit für bundesrechtliche Bestimmungen zum Klimageld wäre, dass die Gesetzgebung zur Kompensation der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nach dem BEHG eine Aufgabe der Länder wäre. Insoweit kann nicht unbeachtet bleiben, dass die CO<sub>2</sub>-Bepreisung des Bundes nach dem BEHG bereits existiert. Das Klimageld soll als ein Instrument konzipiert werden, das nicht einfach neben die CO<sub>2</sub>-Bepreisung tritt, sondern dieses ergänzt und von dem es funktional untrennbar ist, weil erst durch beide in ihrer Wechselwirkung miteinander ein einheitlicher Wirkungszusammenhang entsteht. Für ein derartiges Konstrukt ist es sinnbringend schlicht nicht vorstellbar, die Regelung den Ländern zu überlassen. Denn diese würden gar nicht in der Lage sein, Kompensationsregelungen zu schaffen, die direkt mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung verknüpft sind – schon weil die Länder aus kompetenzrechtlichen Gründen weder einen Einfluss auf die Höhe der CO<sub>2</sub>-Bepreisung noch auf die Verwendung des Aufkommens aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung haben können. Es würde dann den Ländern überlassen bleiben, ob und welche Kompensationsleistungen sie zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung des Bundes schaffen. Damit bestünde die Gefahr, dass einzelne Länder die CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch ihre Ausgleichsregelungen konterkarieren, etwa indem sie die Belastungen gezielt individuell vollständig oder überkompensieren. Umgekehrt könnte es sein, dass einige Länder (ggf. alle) untätig blieben, weil sie die dann bei

<sup>94</sup> BVerfG, Urt. v. 21.7.2015 – 1 BvF 2/13 (Betreuungsgeld), = BVerfGE 140, 65, Ls. 2 und 3. Eingehend dazu Rixen, NJW 2015, 3136, 3137; ders., NVwZ 2019, 432, 345 f.

<sup>95</sup> Grundlegend BVerfG, Urt. v. 24.10.2002 – 2 BvF 1/01 (Altenpflege) = BVerfGE 106, 62, 145.

<sup>96</sup> BVerfG, Urt. v. 26.01.2005 – 2 BvF 1/03 (Studiengebühren) = BVerfGE 112, 226, 249; BVerfG, Urt. v. 17.12.2014 - 1 BvL 21/12 (Erbsteuer) = BVerfGE 138, 136, Rn.109.

ihnen liegenden Kompensationslasten nicht zu tragen bereit wären. Dies würde die Gefahr erheblicher Nachteile für die Funktionsfähigkeit des Gesamtsystems der CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit sich bringen, weil es dem Bund nicht möglich wäre, übermäßig großen individuellen Belastungen aus der BEHG-Marktpreishase mit geeigneten Kompensationsmitteln zu begegnen. Deshalb dürfte von der Gefahr einer Rechtszersplitterung auszugehen sein, die im Interesse von Bund und Ländern nicht hinnehmbar wäre.

Die Tatbestandsalternative der Wahrung der *Wirtschaftseinheit* im gesamtstaatlichen Interesse steht zur Problematik demgegenüber entfernter, weil es beim Klimageld allein um die Kompensation privater Belastungen geht, so dass mit erheblichen Auswirkungen auf die Funktionsfähigkeit des Wirtschaftsraumes und eher nicht zu rechnen ist.

Demgegenüber dürfte darüber hinaus auch von einer Erforderlichkeit zur *Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse* auszugehen sein.<sup>97</sup> Zwar scheint die vom BVerfG verwendete Formel, nach der es darauf ankommt, ob sich die „Lebensverhältnisse in den Ländern in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinanderentwickeln“ würde, auf den ersten Blick angesichts der für die Menschen in mittleren oder höheren Einkommensklassen relativ gut verkraftbaren finanziellen Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung eher nicht zu passen. Zu bedenken ist aber, dass die CO<sub>2</sub>-Bepreisung nach dem BEHG für untere Einkommensgruppen, denen ohne (oder mit) Sozialleistungen nicht oder nicht viel mehr zum Leben bleibt als das ihnen nach dem Sozialstaatsgebot zustehende Existenzminimum, eine substantielle Verschlechterung ihrer Lebenssituation drohen könnte. Bei Annahme einer Länderzuständigkeit für die Kompensation würden sich für diese Bevölkerungsgruppen ganz erhebliche Unterschiede der Lebensverhältnisse in den verschiedenen Ländern ergeben können. Den Eintritt einer solchen Situation zu verhindern, dürfte im Lichte des Sozialstaatsgebots exakt dem Anliegen auch des Art. 72 Abs. 2 GG in der Tatbestandsvariante der Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse entsprechen.

Hinzu kommt schließlich, dass sich das Klimageld auf ein bereits auf Bundesebene geschaffenes Instrument der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bezieht und dieses von der Wirkungsseite her komplettieren soll. Die Länder können daher ohne ein rechtlich eindeutiges Signal des Bundes, Entsprechendes zu dürfen, bisher gar nicht davon ausgehen, dass sie über eine eigene Gesetzgebungskompetenz für Kompensationen zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung verfügen, weil schon der äußere Anschein dafür spricht, dass der Bund mit dem BEHG von seiner Gesetzgebungskompetenz für die CO<sub>2</sub>-Bepreisung von Brennstoffen abschließend Gebrauch gemacht hat.<sup>98</sup> Dass es unter derartigen Ausgangsbedingungen allein Sache des Bundes sein kann, sein existierendes Rechtssystem der CO<sub>2</sub>-Bepreisung durch eine darauf zugeschnittene Kompensationslösung selbst zu ergänzen, liegt auf der Hand.

### 2.3.7. Zwischenergebnisse

Nach Prüfung der Gesetzgebungskompetenzen kann davon ausgegangen werden, dass der Bund über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz für ein mit dem System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nach dem BEHG sachlich verknüpftes Klimageld auf Grundlage des Kompetenztitels des Rechts der „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG) verfügt. Das folgt daraus, dass das Klimageld für das Gesamtsystem der CO<sub>2</sub>-Bepreisung nach dem BEHG, das seinerseits von dieser Kompetenznorm getragen wird, in einer *dienenden Funktion* steht. Denn

<sup>97</sup> Im Ergebnis ebenso Färber/Wieland, *Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie* (siehe Fn. 10), S. 17 f.

<sup>98</sup> Vgl. den Gesetzentwurf in BT-Drs. 19/14746, in dem es keine Hinweise darauf gibt, dass den Ländern auf das BEHG bezogen die Schaffung eigenständiger ergänzender Regelungen offenstehen sollte.

das Klimageld stützt und erleichtert die durch das BEHG angestrebte Verminderung der Treibhausgasemissionen aus den erfassten Brennstoffen. Das ergibt sich aus Folgendem:

Obwohl das Klimageld auf eine sozialverträgliche Kompensation der Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung gerichtet ist, schränkt es die durch das Cap des BEHG bewirkte Emissionsminderung nicht ein. Durch seine von der Erhebung des CO<sub>2</sub>-Preises entkoppelte Konstruktion als Pauschale wird eine unmittelbare individuelle Verrechnung von Be- und Entlastung, die das System konterkarieren würde, vermieden. Seine Ausgleichswirkung verhindert das Entstehen von sozial problematischen Verwerfungen des CO<sub>2</sub>-Preises und trägt dadurch zur Akzeptanz des Instruments der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei, wodurch es dem Gesetzgeber wiederum weitergehende Schritte der Emissionsminderung erleichtert.

Für das Grundkonzept des Klimageldes bedarf es daher über Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG hinaus nicht der Inanspruchnahme weiterer Kompetenztitel durch den Bund. Namentlich ist es für das Klimageld als solches nicht erforderlich, zusätzlich von der Kompetenz für die öffentliche Fürsorge (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG) oder für das Recht der Wirtschaft (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) Gebrauch zu machen. Das gilt uneingeschränkt und ungeachtet ihrer Unterschiede in Details für die in der Betrachtung als *Optionen 1 bis 4* bezeichneten Ausgestaltungsvarianten – stets unter der Voraussetzung, dass das Klimageld der Sache nach an das BEHG-System gekoppelt wird. Letzteres legt es insbesondere nahe, das Klimageld (direkt) dem Aufkommen der CO<sub>2</sub>-Bepreisung zu entnehmen und nicht aus dem Bundeshaushalt.

Anders ist lediglich *Option 5* einzuordnen – die auf eine bestimmte Einkommenshöhe begrenzte, fixe Energiekostenkompensation. Diese zeichnet sich dadurch aus, dass sie nicht als direktes Pendant zur CO<sub>2</sub>-Bepreisung konzipiert ist, sondern allgemeiner auf den Ausgleich weiterer Belastungen von Energiekosten zielt. Da es bei diesem Modell keine Kopplung an das BEHG-Emissionsminderungssystem gibt, kann das Instrument nicht oder jedenfalls nicht allein oder in erster Linie auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden. Diese Option müsste vielmehr (ggf. in erster Linie) auf das Recht der „öffentlichen Fürsorge“ im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG gestützt werden. Die Rechtsprechung geht für diese Kompetenznorm davon aus, dass ein Gebrauch nur möglich ist, soweit zumindest von einer potenziellen Bedürftigkeit der begünstigten Personengruppen ausgegangen werden kann, was für die höheren Einkommensgruppen zumindest unsicher ist. Das öffentlich vorgestellte Modell des Bundessozialministers für diese Option dürfte den betreffenden Anforderungen genügen.

Hinzuweisen ist darauf, dass es für das Klimageld gegebenenfalls zusätzlich erforderlich ist, auf einzelne Kompetenztitel des GG für Sozialleistungen (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Nr. 13, Nr. 18 GG) zurückzugreifen, soweit beabsichtigt sein sollte, die betreffenden Sozialleistungsapparate verwaltungsorganisatorisch in die Administration des Klimageldes einzubeziehen. Entsprechendes gilt für eine etwaige Mitwirkungspflicht für private Unternehmen (wie private Krankenkassen), insofern bezogen auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG.

Die Erforderlichkeit einer bundesrechtlichen Regelung nach Art. 72 Abs. 2 GG muss für eine allein tragend auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützte Regelung zum Klimageld nicht geprüft werden. Anders wäre das, soweit auf die Kompetenztitel der Art. 74 Abs. 1 Nr. 7, Nr. 11 oder Nr. 13 GG) zurückgegriffen werden müsste. Einer solchen Erforderlichkeitsprüfung würden aber ohnehin alle betrachteten Optionen standhalten. Das gilt sowohl hinsichtlich des materiellen Rechts als auch für bundesrechtlich normierte Vollzugsbestimmungen.

## 2.4. Zur Verwaltungskompetenz

### 2.4.1. Ausgangslage

Auf welche Weise und durch wen – welche Behörden oder sonstigen Stellen – das Klimageld den einzelnen Bürger\*innen gewährt und praktisch ausgezahlt werden soll, steht bislang nicht fest. Im Raum stehen dazu verschiedene Ansätze.<sup>99</sup>

Im „Vorbildland“ Schweiz erfolgt die Auszahlung durch Verrechnung der Geldpauschale mit den Krankenkassenbeiträgen.<sup>100</sup> Die Verwaltungsaufgabe liegt also bei den Krankenkassen, die in der Schweiz Teil eines einheitlichen Kassensystems sind, das sämtliche Bürger\*innen der Schweiz erfasst. Im Unterschied dazu gibt es in Deutschland kein einheitliches Krankenversicherungssystem, sondern ein Nebeneinander von der „gesetzlichen“ und „privaten“ Krankenversicherungen in unterschiedlichen Rechtsformen, bei dem bestimmte Personen gesetzlich pflichtversichert sind, andere freiwillig und manche – entgegen der an sich bestehenden Pflicht – überhaupt nicht. Außerdem ist ein größerer Teil der Versicherten nicht eigenständig, sondern als Familienmitglied mitversichert. Diese Differenziertheiten machen die praktische Durchführung des Klimageldes über Krankenkassen in Deutschland zumindest sehr viel schwieriger als in der Schweiz. Ob dennoch eine Administration über die gesetzlichen und privaten Kassen auf praktikable Weise möglich ist, muss an anderer Stelle näher betrachtet werden.<sup>101</sup>

Wenn nicht gänzlich neue Strukturen geschaffen werden sollten, könnte eine Möglichkeit dahin gehen, vorhandene Sozialleistungssysteme für die verwaltungsorganisatorische Abwicklung zu nutzen. Diese erfassen jedoch jeweils nur bestimmte Personengruppen. Einen besonders breiten Adressatenkreis haben die bei der Bundesagentur für Arbeit angesiedelten Kindergeldkassen (Familienkassen). Möglicherweise ließe sich deren Tätigkeitsfeld auch auf die Gewähr des Klimageldes für breitere Personengruppen ausweiten. In Betracht kommen könnte auch eine Verteilung an unterschiedliche Personengruppen über die Nutzung unterschiedlicher vorhandener organisatorischer Strukturen, teils über die verschiedenen Versicherungssysteme, teils über Sozialleistungskanäle und teils (bei Selbständigen) über eine Einkommensteueranrechnung.<sup>102</sup>

Durch mit dem Jahressteuergesetz 2023 erfolgten Änderungen im System der Steuer-Identifikationsnummer ist (wie bereits oben erwähnt, siehe 2.2) nunmehr vorgesehen, auch die Kontodaten der im System erfassten Personen zu speichern und diese für Zwecke der Auszahlung durch staatliche Stelle verwenden zu können. Der nötige Datenabgleich könnte daher über das für die Steuer-ID zuständige Bundeszentralamt für Steuern sichergestellt werden. Daran anknüpfend wäre es denkbar vorzusehen, dass das Bundeszentralamt selbst ein Auszahlungssystem aufbaut und die Auszahlungen vornimmt. Es wäre aber auch vorstellbar, gesetzlich vorzusehen, dass die Auszahlung unter Nutzung der Daten des Bundeszentralamts für Steuern über andere, ggf. neu zu schaffende Stellen oder über bestehende

<sup>99</sup> Siehe dazu die instruktive Gegenüberstellung der bisher diskutierten Alternativen und der mit ihnen jeweils verbundenen Probleme bei Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 4 ff.

<sup>100</sup> Eingehend dazu Wiss. Dienst Bundestag: Die CO<sub>2</sub>-Abgabe in der Schweiz, Frankreich und Großbritannien. Mögliche Modelle einer CO<sub>2</sub>-Abgabe für Deutschland, Sachstandsbericht (Az. WD 8 - 3000 - 027/18) vom 12.04.2018, S. 11. Download (26.07.2022): <https://www.bundestag.de/resource/blob/559622/.../wd-8-027-18-pdf-data.pdf>.

<sup>101</sup> Bejahend Ismer u.a.: Sozialverträglicher CO<sub>2</sub>-Preis: Vorschlag für einen Pro-Kopf-Bonus durch Krankenversicherungen, DIW Discussion Papers 1819 (2019, siehe Fn. 14). Kritische demgegenüber insb. Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (2022, siehe Fn. 10), S. 4 ff.

<sup>102</sup> In diese Richtung Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10).

Sozialleistungsträger abgewickelt wird. Für diese verschiedenen Verfahrensoptionen soll nachfolgend betrachtet werden, welche Spielräume das Grundgesetz hierfür vorhält.

#### 2.4.2. Spielräume des GG für Regelungen zu den Verwaltungskompetenzen

Im vorliegenden Gutachtenkontext soll es nicht darum gehen, der Sache nach zu untersuchen oder Empfehlungen darüber auszusprechen, auf welche Weise der Vollzug des Klimageldes im Einzelnen ausgestaltet werden kann oder soll. Im Folgenden kann nur auf grundsätzlicher Ebene betrachtet werden, welche Gestaltungsoptionen das Grundgesetz hierfür – für die Zuweisung von Verwaltungszuständigkeiten an bestimmte Stellen – grundsätzlich eröffnet.

Ausgangspunkt der Regelungen des Grundgesetzes hierzu ist Art. 83 GG. Dieser bestimmt:

„Die Länder führen die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt.“

Hieran anknüpfend gibt Art. 84 Abs. 1 GG vor:

„(1) Führen die Länder die Bundesgesetze als eigene Angelegenheit aus, so regeln sie die Einrichtung der Behörden und das Verwaltungsverfahren. Wenn Bundesgesetze etwas anderes bestimmen, können die Länder davon abweichende Regelungen treffen. Hat ein Land eine abweichende Regelung nach Satz 2 getroffen, treten in diesem Land hierauf bezogene spätere bundesgesetzliche Regelungen der Einrichtung der Behörden und des Verwaltungsverfahrens frühestens sechs Monate nach ihrer Verkündung in Kraft, soweit nicht mit Zustimmung des Bundesrates anderes bestimmt ist. Artikel 72 Abs.3 Satz 3 gilt entsprechend. In Ausnahmefällen kann der Bund wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln. Diese Gesetze bedürfen der Zustimmung des Bundesrates. Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Aus Art. 84 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG ergibt sich, dass der Bund für den Anwendungsbereich von Art. 83 GG – nämlich für den Fall, dass die Länder für den Vollzug eigenständig zuständig sind – Regelungen für das Verwaltungsverfahren treffen kann, die Länder dann aber grundsätzlich abweichende Regelungen treffen können. Will der Bund seine Regelungen „abweichungsfest“ gestalten, so steht ihm nach Art. 84 Abs. 1 Satz 5 und 6 GG die Möglichkeit zur Verfügung, *mit Zustimmung des Bundesrates* Entsprechendes zu regeln.

Art. 84 Abs. 1 GG findet, wie erwähnt, nur im Rahmen der Landeseigenverwaltung nach Art. 83 GG Anwendung. Legt die bundesrechtliche Regelung jedoch bereits – quasi dem Art. 83 GG vorgelagert – fest, dass die Zuständigkeit für den Vollzug nicht bei den Ländern liegt, sondern bei einer anderen Stelle, so ist Art. 84 Abs. 1 GG insofern ohne Bedeutung.<sup>103</sup>

Welche Möglichkeiten dem Bund zustehen, den Vollzug von Bundesgesetzen einer der Bundesebene zuzuordnenden Stelle zu überantworten, regelt Art. 87 GG. Die ersten beiden Absätze betreffen nur Angelegenheiten, bei denen stets die Zuständigkeit bei Behörden oder Körperschaften des Bundes liegen.

In „bundeseigener Verwaltung mit eigenem Verwaltungsunterbau“ wird gemäß Art. 87 Abs. 1 Satz 1 GG unter anderem die „Bundesfinanzverwaltung“ geführt, womit nach allgemeiner Auffassung die Aufgabenbereiche des Art. 108 GG erfasst sind.<sup>104</sup> Art. 108 GG trifft

<sup>103</sup> Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 87 Rn. 28 m.w.N.

<sup>104</sup> Broß/Maier, in: v. Münch/Kunig, Art. 87 Rn. 16 m.w.N.

seinerseits Regelungen über die Verwaltung der Steuern, Zölle und Finanzmonopole – und damit keine Aufgaben, welche die Verwaltung *nichtsteuerlicher* Abgaben wie der Einnahmen aus dem BEHG betreffen.<sup>105</sup> Deshalb dürfte eine unmittelbare Anwendung von Art. 87 Abs. 1 GG nicht in Betracht kommen.

Die weiteren Vorschriften des Art. 87 Abs. 1 GG sowie Art. 87 Abs. 2 GG können hier vernachlässigt werden. Bedeutsam ist demgegenüber Art. 87 Abs. 3 GG:

„(3) Außerdem können für Angelegenheiten, für die dem Bunde die Gesetzgebung zusteht, selbständige Bundesoberbehörden und neue bundesunmittelbare Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechtes durch Bundesgesetz errichtet werden. Erwachsen dem Bunde auf Gebieten, für die ihm die Gesetzgebung zusteht, neue Aufgaben, so können bei dringendem Bedarf bundeseigene Mittel- und Unterbehörden mit Zustimmung des Bundesrates und der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages errichtet werden.“

Voraussetzung des Gebrauchs von Art. 87 Abs. 3 GG ist stets das Vorliegen einer (Sach-) Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Das ist hier bereits bejaht worden.

Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG wird anerkanntermaßen dahin verstanden, dass er eine „fakultative Bundesverwaltungskompetenz“ für alle Sachbereiche vorsieht, die der Gesetzgebungskompetenz des Bundes unterfallen.<sup>106</sup> Die Vorschrift gibt dem Bund damit über den enger wirkenden Wortlaut hinaus nicht nur die Kompetenz zur „Errichtung“ der betreffenden Behörden, Körperschaften oder Anstalten, sondern auch zur Bestimmung der „Angelegenheiten“, die in die Zuständigkeit solcher Stellen fallen. Sie bildet auch die Grundlage für gesetzliche Vorschriften über das Verwaltungsverfahren für diese Angelegenheiten – und schaltet damit insoweit die Anwendung von Art. 83 GG aus.<sup>107</sup> Ihre Wirkung erstreckt sich auch auf die Übertragung neuer Aufgaben auf bestehende Bundesoberbehörden und bundesunmittelbare Rechtsträger.<sup>108</sup> Möglich ist es dabei selbstverständlich auch, im Bundesgesetz zu regeln, dass nur bestimmte Aufgaben des Vollzugs bei den jeweiligen Bundesstellen liegen, andere aber nach der Regel des Art. 83 GG bei den Ländern verbleiben.

Im vorliegenden Kontext führt das dazu, dass dem Bund die Möglichkeit offensteht, in dem betreffenden Bundesgesetz vorzusehen, dass die (oder ggf. bestimmte) Vollzugsangelegenheiten zum Klimageld sowohl einer neu einzurichtenden als auch einer bereits vorhandenen Bundesoberbehörde (oder auch einer Körperschaft oder Anstalt) zugewiesen werden können. Solche Bundesoberbehörden wären z.B. das BAFA oder das UBA (mit der DEHSt). Auch ist es möglich, solche Aufgaben einer dem Bund zuzuordnenden Behörde zu übertragen, die nach anderen Vorschriften bestimmte Pflichtaufgaben hat (wie etwa den auf Bundesebene nach Art. 87 Abs. 2 GG eingerichteten Sozialversicherungsträgern). Es dürfte darüber hinaus etwa auch denkbar sein, den Klimaschutz- und Transformationsfonds (KTF) durch Gesetz in der Funktion einer Bundesoberbehörde direkt mit den Auszahlungsaufgaben zu betrauen.

Nicht zulässig ist auf Grundlage des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG grundsätzlich die Schaffung von bundeseigenen Unter- und Mittelbehörden. Der Aufbau von bundeseigenen Verwaltungsstrukturen mit eigenen Behörden vor Ort ist dem Bund über diese Vorschrift also verwehrt. Das ist aus der Gegenüberstellung mit Satz 2 der Regelung abzuleiten,<sup>109</sup> der dies

<sup>105</sup> Heintzen, in: v. Münch/Kunig, GG Art. 108 Rn. 2 m.w.N.

<sup>106</sup> Vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Art. 87 Rn. 65 ff. m.w.N.; Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 87 Rn. 28 m.w.N.

<sup>107</sup> Vgl. Hermes, in: Dreier, GG, Art. 87 Rn. 66 und 69 m.w.N.; Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 87 Rn. 28 ff. sowie Rn. 71 m.w.N.

<sup>108</sup> Kment, in: Jarass/Pieroth; GG, Art. 87 Rn. 14 m.w.N.

<sup>109</sup> Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 87 Rn. 32 m.w.N.

ausdrücklich erlaubt, aber nur in Fällen, in denen dem Bund *neue Aufgaben* erwachsen, dafür ein *dringender Bedarf* besteht und sowohl Bundesrat als auch eine Mehrheit der Mitglieder des Bundestages zustimmen. Dieser Weg könnte für den Vollzug des Klimageldes durchaus erwogen werden, denn die Aufgaben im Kontext der Klimaprämie dürften als „neu“ und „dringend“ im Sinne der Vorschrift anzusehen sein.<sup>110</sup> Ob dieser Weg hier sinnvoll sein würde, ist eine politische Frage.

Besonders interessant könnte es sein, das für die Steuer-ID zuständige *BZSt* direkt mit den die Auszahlung des Klimageldes betreffenden Aufgaben zu betrauen, das ebenfalls eine Bundesoberbehörde ist. Sofern das *BZSt* selbst über die betreffenden Daten verfügen sollte (was aktuell vorbereitet wird), könnte das ein besonders einfacher Weg sein, um die Zahlungsprozesse zu organisieren. Zwar kann nicht davon ausgegangen werden, dass dies unmittelbar durch Art. 87 Abs. 1 GG ermöglicht wird, da die Verwaltung nichtsteuerlicher Abgaben nicht zu den von Art. 108 GG umfassten Aufgaben gehört. Aber es ist nicht ersichtlich, warum es dem Bund untersagt sein sollte, von Art. 87 Abs. 3 GG für die Übertragung einer neuen Aufgabe an eine bereits vorhandene Bundesoberbehörde des Finanzwesens Gebrauch zu machen:

Dem Grundgesetz lässt sich nicht explizit entnehmen, dass eine Zuweisung von nicht auf Steuern bezogenen Aufgaben an Finanzbehörden generell unzulässig wäre. Die im Rahmen der Untersuchung durchgeführte Recherche hat weder Rechtsprechung noch Rechtsliteratur dazu ausmachen können, aus der Entsprechendes hervorgehen würde. Das Bundesverfassungsgericht hat in einer die Zollbehörden betreffenden Entscheidung zudem zu erkennen gegeben, dass Art. 87 Abs. 3 GG gegenüber Art. 87 Abs. 1 GG nicht subsidiär ist, sondern beide Vorschriften nebeneinander Anwendung finden.<sup>111</sup> Das spricht mit einigem Gewicht für die Möglichkeit der Anwendung von Art. 87 Abs. 3 GG, auch wenn die Entscheidung des BVerfG in der Rechtsliteratur teils kritisch betrachtet wird.<sup>112</sup> Zudem gibt es im geltenden Recht eine recht deutliche Parallele, nämlich die vornehmlich an die Zollbehörden gerichteten Regelungen zu den Kontrollaufgaben nach dem Gesetz zur Bekämpfung der Schwarzarbeit,<sup>113</sup> bei denen es u.a. um die Überwachung von Verstößen gegen sozialversicherungsrechtliche und aufenthaltsrechtliche Vorschriften geht – also ebenfalls nicht um Gegenstände des Art. 108 GG. Von daher dürfte zu schließen sein, dass es dem Bund durch Gesetz möglich wäre, das *BZSt* auch mit Verwaltungsaufgaben zur Auszahlung des Klimageldes zu betrauen.

Dem Bund steht im Übrigen generell ein weiter organisatorischer Gestaltungsspielraum zu, der auch einen Rückgriff auf privatrechtliche Organisationsformen in eigener Trägerschaft<sup>114</sup> sowie die gesetzliche Übertragung von einzelnen Aufgaben an private Dritte (insbesondere private Unternehmen) mit umfasst,<sup>115</sup> etwa indem den privaten Krankenkassen oder der Post bestimmte Aufgaben bei der Auszahlung oder der Verrechnung des Klimageldes zugewiesen werden.<sup>116</sup> Rechtlich eigenständige Rechtssubjekte, insbesondere private Unternehmen, würden im Falle einer Auferlegung von (Verwaltungs-) Aufgaben als Beliehene

<sup>110</sup> Vgl. Broß/Mayer, in: v. Münch/Kunig, GG, Art. 87 Rn. 35 m.w.N.

<sup>111</sup> BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 – 1 BvF 3/92 (Zollkriminalamt) = BVerfGE 110, 33, 50 f.

<sup>112</sup> Dezidiert Hermes, in: Dreier, GG, Art. 87 Rn. 72 m.w.N.

<sup>113</sup> Schwarzarbeitsbekämpfungsgesetz vom 23. Juli 2004 (BGBl. I S. 1842), das zuletzt durch Artikel 22 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2099) geändert worden ist.

<sup>114</sup> Kment, in: Jarass/Pierothe; GG, Art. 87 Rn. 15 m.w.N.

<sup>115</sup> Differenzierend Kment, in: Jarass/Pierothe; GG, Art. 87 Rn. 16 m.w.N.

<sup>116</sup> Hierzu Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 21.

fungieren, soweit sie nicht nur Mitwirkungspflichten haben, sondern mit eigenen hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden sollen.<sup>117</sup>

Hinzuweisen ist bei alledem darauf, dass das Bundesverfassungsgericht grundsätzlich von einem *Verbot der Mischverwaltung* ausgeht, soweit das Grundgesetz nichts anderes gestattet oder vorsieht.<sup>118</sup> Unter „Mischverwaltung“ werden Formen der behördlichen Kooperation zwischen einerseits dem Bund und andererseits den Ländern verstanden, bei denen dem Bund oder einem Land Mitentscheidungsrechte bezüglich einer in der Kompetenz des anderen liegenden Frage eingeräumt werden.<sup>119</sup> Ausnahmen sind abschließend im Grundgesetz geregelt. Es ist also bei den jeweils gefundenen Vollzugsregelungen darauf Wert zu legen, dass der Bund den Ländern, soweit diesen Verwaltungskompetenzen verbleiben, diese auch zur eigenständigen Ausfüllung überlässt und sich nicht z.B. Aufsichts- oder Mitwirkungsrechte vorbehält.

## 2.5. Zur Vereinbarkeit mit Grundrechten

### 2.5.1. Einleitendes

Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung beschränkt sich die Betrachtung der grundrechtlichen Seite auf drei Fragenkreise:

- die Vereinbarkeit des Konzepts und der verschiedenen in sich differenzierenden Optionen des Klimageldes mit dem allgemeinen Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG),
- die Vereinbarkeit der Erfassung und Verwendung von persönlichen Daten für die Gewähr der Klimaprämie im Hinblick auf das vom Bundesverfassungsgericht aus dem Grundgesetz abgeleitete „Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung“,
- Die Vereinbarkeit der Inanspruchnahme Dritter, insbesondere privater Unternehmen, für die Mitwirkung an der Erhebung und Verteilung des Klimageldes mit den Grundrechten dieser Unternehmen.

Einer weiteren Grundrechtsprüfung bedarf es für das Klimageld nicht, da mit der Pauschale für sich genommen nicht in Grundrechte eingegriffen wird – denn es handelt sich rechtsstrukturell gegenüber den Bürger\*innen um eine Begünstigung, nicht um eine Belastung.

### 2.5.2. Vereinbarkeit mit dem Gleichheitsgrundsatz

#### 2.5.2.1. Prüfungsmaßstäbe und Allgemeines

Art. 3 Abs. 1 GG lautet in seinem sehr kurzen, einzigen Satz: „Alle Menschen sind vor dem Gesetz gleich.“

Das Bundesverfassungsgericht leitet aus Art. 3 Abs. 1 GG in ständiger Rechtsprechung das Verbot ab, ohne hinreichende Rechtfertigung wesentlich Gleiches ungleich oder wesentlich Ungleiches gleich zu behandeln.<sup>120</sup> Das Gericht fragt insofern danach, ob sich der jeweils

<sup>117</sup> Eingehend zur Rechtsfigur der Beileihung Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, § 1 Rn. 246 ff.

<sup>118</sup> Eingehend BVerfG, Urt. v. 20.12.2007 - 2 BvR 2433/04 u.a. (Arbeitsgemeinschaften) = BVerfGE 119, 331, 365 f.

<sup>119</sup> Kment, in: Jarass/Pieroth, Art. 30 Rn. 10 m.w.N.

<sup>120</sup> Eingehend Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 10 ff. m.w.N.

verfolgte Differenzierungszweck im Lichte der Ungleich- bzw. Gleichbehandlungswirkungen als verhältnismäßig erweist.<sup>121</sup>

Zu beachten ist, dass das BVerfG je nach Art und Schwere der Ungleichbehandlung differenzierte Prüfungsmaßstäbe für die Zulässigkeit von Ungleichbehandlungen anlegt. Es gilt „ein stufenloser am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen.“<sup>122</sup>

Differenzierungen bedürfen stets einer „Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind“.<sup>123</sup> Weiter führt das BVerfG in seiner Entscheidung zum bayerischen Landeserziehungsgeld unter Bezugnahme auf frühere Entscheidungen aus:<sup>124</sup>

„Hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Anforderungen an den die Ungleichbehandlung tragenden Sachgrund ergeben sich aus dem allgemeinen Gleichheitssatz je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen unterschiedliche Grenzen für den Gesetzgeber, die von gelockerten auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können [...]. Dem Gesetzgeber kommt im Bereich der gewährenden Staatstätigkeit für die Abgrenzung der begünstigten Personenkreise grundsätzlich ein weiter Gestaltungsspielraum zu [...]. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich allerdings aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben [...]. Zudem verschärfen sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen, je weniger die Merkmale, an die die gesetzliche Differenzierung anknüpft, für den Einzelnen verfügbar sind [...] oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern [...].“

Einen tendenziell großzügigen Prüfungsmaßstab wendet das Gericht demnach grundsätzlich an, soweit es um Unterschiedsbehandlungen im Rahmen der gewährenden Staatstätigkeit geht, also auf der Ebene der Gewähr von *Begünstigungen*, auf die kein grundrechtlicher Anspruch besteht – zum Beispiel Fördermittel (Maßstab der „Willkürprüfung“).<sup>125</sup> Geht es demgegenüber um Unterschiedsbehandlungen auf der Ebene von grundrechtlichen *Belastungen*, etwa um die Auferlegung von Verpflichtungen, legt das Gericht strengere Maßstäbe an. Besonders gewichtig müssen die Rechtfertigungsgründe für die Unterschiedsbehandlung sein, wenn es um Differenzierungen zwischen Personengruppen geht oder wenn sich die Ungleichbehandlung auf die Ausübung grundrechtlich geschützter Freiheiten nachteilig auswirken kann.<sup>126</sup>

Die Unterscheidung zwischen Begünstigungen und Belastungen darf nicht zu schematisch betrachtet werden und nicht zu einer allzu großzügigen Herangehensweise verleiten. Auch hier geht es zwar um Begünstigungen, aber um solche zwischen Personengruppen. Zudem handelt es sich nicht um Begünstigungen, die ihrem Wesen nach mit einer vom Staat gewährten Förderung im Einzelfall vergleichbar ist, sondern um den angestrebten systematischen Ausgleich einer vom Staat selbst verantworteten finanziellen Belastung.

Nach der Rechtsprechung ist eine strengere Prüfung als beim Willkürmaßstab unter anderem auch geboten, wenn es um Differenzierungsmerkmale geht, die an nicht oder nur schwer

<sup>121</sup> Grundlegend BVerfG, Beschl. v. 07.10.1980 – 1 BvL 50, 89/79, 1 BvR 240/79 (Präklusion I) = BVerfGE 55, 72, 88.

<sup>122</sup> BVerfG, Beschl. v. 21.06.2011 – 1 BvR 2035/07 (BAföG-Teilerlass) = BVerfGE 129, 49, 69 m.w.N.

<sup>123</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.02.2012 - 1 BvL 14/07 (Bay. Landeserziehungsgeld) = BVerfGE 130, 240, Rn. 40.

<sup>124</sup> BVerfG, Beschl. v. 07.02.2012 - 1 BvL 14/07 (Bay. Landeserziehungsgeld) = BVerfGE 130, 240, Rn. 42. [In den eckigen Klammern befinden sich zahlreiche Verweise des Gerichts auf frühere Entscheidungen, die hier aus Gründen der Lesbarkeit nicht mit abgedruckt wurden.]

<sup>125</sup> Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG. Art. 3 Rn. 28 m.w.N.

<sup>126</sup> Differenzierend mit zahlreichen Verweisen und Beispielen Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG. Art. 3 Rn. 24 ff. m.w.N.

beeinflussbare Persönlichkeitsmerkmale anknüpfen. So heißt es etwa in einer Entscheidung, in der es um die Gewähr eines Teilerlasses des BAföG ging, der einem bestimmten Studenten verwehrt wurde:<sup>127</sup>

„Eine strengere Bindung des Gesetzgebers ist insbesondere anzunehmen, wenn die Differenzierung an Persönlichkeitsmerkmale anknüpft, wobei sich die verfassungsrechtlichen Anforderungen umso mehr verschärfen, je weniger die Merkmale für den Einzelnen verfügbar sind [...] oder je mehr sie sich denen des Art. 3 Abs. 3 GG annähern [...]. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich auch aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben [...]. Im Übrigen hängt das Maß der Bindung unter anderem davon ab, inwieweit die Betroffenen in der Lage sind, durch ihr Verhalten die Verwirklichung der Kriterien zu beeinflussen, nach denen unterschieden wird [...].“

Soweit es Gründe dafür gibt, einen tendenziell strengeren Prüfungsmaßstab anzulegen, fordert das Bundesverfassungsgericht bei gesetzlichen Differenzierungen auf Grundlage von Art. 3 Abs. 1 GG die Einhaltung des *Gebots der Folgerichtigkeit*. In seinem Nichtraucher-schutz-Urteil fasst das Gericht den Inhalt dieses Gebots wie folgt zusammen:<sup>128</sup>

„Hat sich der Gesetzgeber aufgrund des ihm zukommenden Spielraums zu einer bestimmten Einschätzung des Gefahrenpotenzials entschlossen, auf dieser Grundlage die betroffenen Interessen bewertet und ein Regelungskonzept gewählt, so muss er diese Entscheidung auch folgerichtig weiterverfolgen. Gefahrenschätzungen sind nicht schlüssig, wenn identischen Gefährdungen in demselben Gesetz unterschiedliches Gewicht beigemessen wird“.

Für den vorliegenden Kontext führt die Anwendung des Folgerichtigkeitsgrundsatzes dazu, dass der Gesetzgeber darauf achten muss, differenzierende Regelungen konsequent an den jeweils verfolgten Zielen auszurichten. Soweit Ausnahmen oder Sonderregelungen vorgesehen werden, müssen diese durch eine spezifische Rechtfertigung getragen sein und in der getroffenen Regelung einen widerspruchsfreien Ausdruck finden.

Von praktischer Bedeutung ist im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz weiter die spezielle Frage, ob und ggf. inwieweit bei den neuen Regelungen *generalisiert, typisiert oder pauschalisiert* werden darf. Das ist hier zum einen für das Grundkonzept der Pauschale relevant, aber auch etwa für die Ein- und Abgrenzung der berechtigten Personengruppen oder für die Setzung von Fristen oder Stichtagen.

In seiner steuerrechtlichen Entscheidung zur sog. Entfernungspauschale erläutert das Bundesverfassungsgericht seine – auch auf sonstige Rechtsbereiche grundsätzlich übertragbare<sup>129</sup> – Haltung zu Typisierungen, Pauschalierungen und Generalisierungen unter Bezugnahme auf seine ständige Rechtsprechung wie folgt:<sup>130</sup>

„Jede gesetzliche Regelung muss verallgemeinern. Bei der Ordnung von Massenerscheinungen ist der Gesetzgeber berechtigt, die Vielzahl der Einzelfälle in dem Gesamtbild zu erfassen, das nach den ihm vorliegenden Erfahrungen die regelungsbedürftigen Sachverhalte zutreffend wiedergibt [...]. Auf dieser Grundlage darf er grundsätzlich generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne allein schon wegen der damit unvermeidlich verbundenen Härten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz zu verstoßen [...]. Typisierung bedeutet, bestimmte in wesentlichen Elementen gleich geartete Lebenssachverhalte normativ zusammenzufassen.“

<sup>127</sup> BVerfG, Beschl. v. 21.06.2011 – 1 BvR 2035/07 (BAföG-Teilerlass) = BVerfGE 129, 49, 69. [Eckige Klammern: Verweise des Gerichts auf frühere Entscheidungen.]

<sup>128</sup> BVerfG, Ur. v. 30.07.2008 - 1 BvR 3262/07, 402, 906/08 (Nichtraucherschutz) = BVerfGE 121, 317, 374 (Rn. 135).

<sup>129</sup> Vgl. Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 3 Rn. 36 ff. m.w.N.

<sup>130</sup> BVerfG, Ur. v. 09.12.2008 - 2 BvL 1, 2/07, 1, 2/08 (Pendlerpauschale) = BVerfGE 122, 210, Rn 60. [Eckige Klammern: Verweise des Gerichts auf frühere Entscheidungen.]

Besonderheiten, die im Tatsächlichen durchaus bekannt sind, können generalisierend vernachlässigt werden. Der Gesetzgeber darf sich grundsätzlich am Regelfall orientieren und ist nicht gehalten, allen Besonderheiten jeweils durch Sonderregelungen Rechnung zu tragen [...] Die gesetzlichen Verallgemeinerungen müssen allerdings auf eine möglichst breite, alle betroffenen Gruppen und Regelungsgegenstände einschließende Beobachtung aufbauen [...]. Insbesondere darf der Gesetzgeber für eine gesetzliche Typisierung keinen atypischen Fall als Leitbild wählen, sondern muss realitätsgerecht den typischen Fall als Maßstab zugrunde legen [...].“

Insbesondere bei der Wahl und dem Zuschnitt des Adressatenkreises, aber auch bei der Setzung von Fristen oder Stichtagen hat der Gesetzgeber somit darauf zu achten, *realitätsnahe* Typisierungen zu bilden, in denen die gesetzlichen Hauptziele wie auch die jeweiligen Nebenziele (etwa für innere Differenzierungen oder die Abgrenzung des Berechtigtenkreises) einen *folgerichtigen* Ausdruck finden.

Vor diesem Hintergrund kann unter Gleichheitsgesichtspunkten davon ausgegangen werden, dass die oben bei den Ausführungen zur Gesetzgebungskompetenz (siehe oben, 2.3.3.4) bereits angesprochenen Pauschalierungen und Typisierungen im Zusammenspiel zwischen der Höhe der Pauschalzahlung und den Einnahmen des Klimaschutz- und Transformationsfonds aus den Brennstoffverbräuchen des betreffenden Personenkreises im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz unproblematisch sind. Das gilt namentlich auch für die Operation mit Vorauspauschalen, durch die eine frühzeitige und rechtzeitige Wirkung des Klimageldes sichergestellt wird, was bei einem Abwarten auf die Auswertung der jeweiligen Kalenderjahre nicht möglich wäre. Es bedarf im Hinblick auf all diese Aspekte keiner auf den Euro exakten Zuordnung, sondern geht nur um eine komplementäre Größenordnung, denn solcherart Vereinfachungen fallen in den Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

#### 2.5.2.2. Anwendung auf die betrachteten Optionen und Ausgestaltungen

Das Grundkonzept des Klimageldes ist mit den Anforderungen des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes des Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren.

Mit der Konstruktion als die gesamte Bevölkerung umfassende Pauschale wird ein instrumentelles Konzept verfolgt, das auf bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Wirkungen zielt (mit Klimaschutzanreizen versehene, die Akzeptanz des Systems der CO<sub>2</sub>-Bepreisung erhöhende Kompensation der Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung mit sozialer Ausgleichswirkung). Sie ist hierauf als die gesamte Bevölkerung umfassende einheitliche Pauschale zugeschnitten.

Es begegnet, weil es von der Wirkungsweise her nachvollziehbar begründet und daher als folgerichtig bewertet werden kann, keinen Bedenken, wie in *Option 1* (Klimageld als einkommensunabhängige Kopfpauschale) vorgesehen den Kreis der Berechtigten nicht auf Bevölkerungsanteile zu beschränken, die auf das Geld zur Aufrechterhaltung ihres Lebensstandards angewiesen sind – auch wenn es sozialpolitisch naheliegen mag und bei entsprechender Begründung seinerseits ebenfalls mit dem Gleichheitsgrundsatz vereinbar wäre (s.u.).

Die Eingrenzung auf einen sich allein auf private Bürger\*innen in Abgrenzung zu sonstigen Rechtspersonen erstreckenden Berechtigtenkreis beruht auf der sachlich tragfähigen Zielsetzung, einen spezifischen Ausgleich für erhöhte Lebenshaltungskosten zu schaffen. Dass ein vergleichbarer Ausgleich nicht zusätzlich für sonstige Rechtspersonen, insbesondere Unternehmen vorgesehen werden soll, kann schon vom Ausgangspunkt her nicht als „Ungleichbehandlung von Gleichem“ eingeordnet werden, denn es ist ein grundlegender Unterschied schon auf der Seite der tatsächlichen Ausgangsbedingungen, ob die CO<sub>2</sub>-Bepreisung die

Lebenshaltungskosten erhöht oder lediglich zu höheren betrieblichen Ausgaben führt (die im privatwirtschaftlichen Bereich sogar gewinnmindernd steuerlich abzuziehen sind).

Die *Grundoption 1* ist somit mit Art. 3 Abs. 1 GG zu vereinbaren.

Für die *Optionen 2 (Klimageld als Kopfpauschale in Abhängigkeit vom individuellen Einkommen) und 4 (einkommensbezogenes gestaffeltes Klimageld)* gilt im Ergebnis nichts anderes. Denn für die diese beiden Optionen jeweils prägenden Unterschiedsbehandlungen gibt es eigenständige sachliche und legitime Ziele, die in den späteren gesetzlichen Bestimmungen folgerichtig ihren Niederschlag finden können. Die in Option 2 vorgesehene Begrenzung auf eine bestimmte Einkommenshöhe lässt sich vor dem Folgerichtigkeitsgrundsatz tragfähig damit begründen, dass Bezieher\*innen höherer Einkommen auf die Kompensation wirtschaftlich nicht angewiesen sind. Option 4 liegt der gleiche Begründungsansatz zugrunde. Er wird dort jedoch in einem stärker ausdifferenzierenden Staffelungs- und ggf. Degressionsmodell umgesetzt. Welche der beiden Wege der Gesetzgeber verfolgt (oder ob er Option 1 wählt), dürfte seinem Gestaltungsspielraum überlassen sein. Bei der näheren Ausarbeitung der Bestimmungen wäre jeweils auf eine die realitätsnahe Ein-/Abgrenzung des Berechtigtenkreises bzw. der Stufung zwischen den Einkommensgruppen zu achten.

*Option 3*, bei der das Klimageld (nur) für Empfänger\*innen von (bestimmten) Sozialleistungen vorbehalten würde (sozialleistungsbezogenes Klimageld), begegnet mit Blick auf die verfolgten Ziele der sozialen Kompensation gewissen Bedenken insoweit, als damit möglicherweise nur eine zu kleine Teilgruppe erreicht würde, deren Belastungen durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung zum Teil auch bereits durch bestehende Leistungen abgefangen werden, z. B. die Übernahme der warmen Nebenkosten durch die Kosten der Unterkunft. Denn es gibt (teils auch weil die betreffenden Personen ihnen an sich zustehende Leistungen nicht beantragen) relativ große Personenkreise, deren Mittel zum Lebensunterhalt nicht oder kaum höher liegen als das der Leistungsempfänger\*innen (teils auch weil sie über den Berechtigungsschwellen liegen, mit Leistungen jedoch mehr Geld zur Verfügung hätten). Die deshalb ohnehin problematische Schwellenwirkung der Berechtigungsvoraussetzungen würde verschärft. Mit Blick auf die komplexeren, über die klassische Gewähr von Sozialleistungen als solche hinausgehenden Zielsetzungen des Instruments „Klimageld“ erscheint eine Eingrenzung auf die Kreise der bisherigen Empfänger\*innen (bestimmter) sozialer Leistungen jedenfalls nicht folgerichtig. Das schließt nicht aus, dass ein solches Modell zulässig sein könnte, dann aber nicht als eine (in erster Linie) auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützte Art des Klimageldes, sondern innerhalb der Sozialleistungssysteme als sozialpolitisch begründeter Zusatzbeitrag.

Für *Option 5* – die unabhängig von der CO<sub>2</sub>-Bepreisung gewährte einkommensabhängige Energiekostenkompensation – wurde bereits oben geklärt, dass dieses Modell nicht tragend auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG gestützt werden könnte, aber auf Basis des Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG umgesetzt werden könnte (siehe oben, 2.3.3.5). Mit Blick auf die Verfolgung sozialpolitischer Zielsetzungen begegnet das Modell ebenfalls keinen Gleichheitsbedenken.

Hinzuweisen ist ergänzend darauf, dass der Gleichheitsgrundsatz auch im Hinblick auf die Frage bedeutsam ist, wie in dem jeweiligen Konzept mit *Minderjährigen* umgegangen werden soll. Politisch, aber in der Folge auch rechtlich dürfte der Gesetzgeber hier einen relativ weiten Gestaltungsspielraum haben. Denn es sind legitime Gründe sowohl für eine identische Behandlung von Minderjährigen hinsichtlich der Höhe der Pauschale (d.h. für eine Einheitspauschale für alle) als auch für einen geringeren Pauschalbetrag für im Haushalt lebende Minderjährige denkbar. Für eine reine Pro-Kopf-Behandlung ließe sich einerseits der

Pauschalisierungszweck als solcher anführen (das System möglichst einfach administrierbar zu halten), andererseits auch das bewusste Ziel, Familien mit Kindern dadurch relativ zu begünstigen (dann allerdings nicht aus Klimaschutzgründen, sondern auf Grundlage sozialer/demografischer Erwägungen – die ggf. im Sinne des Folgerichtigkeitsgebots klar zum Ausdruck gebracht werden müssten). Für die Festsetzung eines geringeren Pauschalbetrags könnte das ebenfalls legitime Motiv angeführt werden, hohe Überkompensationen für größere Haushalte vermeiden zu wollen, da Kinder in der Regel geringere Energiekosten verursachen als Erwachsene und die Pro-Kopf-Verbräuche in großen Haushalten geringer ausfallen als in Single- und kleinen Haushalten. Dem Ansatz einer bewussten Besserstellung von Familien könnte wiederum mit dem ebenfalls tragfähigen Argument begegnet werden, das auf Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG beruhende Konzept solle nicht mit „externen“ weiteren Zielen überfrachtet werden.

Vorstellbar sind des Weiteren sicher noch andere Arten der Differenzierung, etwa solche, nach denen nicht nach Volljährigkeit oder Minderjährigkeit unterschieden wird, sondern (wie beim Kindergeld) danach, ob sich volljährige Personen noch in Ausbildung befinden, ob die Personen (wie beim BAföG wichtig ist) noch im Elternhaushalt leben oder ob sie (wie bei vielen Sozialleistungen üblich) in einer Bedarfsgemeinschaft leben. Es würde sich sicher das eine oder andere Argument dafür finden, diese oder andere Differenzierungen zu bevorzugen. Von daher wären solche differenzierenden Lösungen, sofern sie ggf. folgerichtig umgesetzt würden, wohl auch rechtlich tragfähig. Aber sie wären mit bedeutenden Nachteilen verbunden: Sie würden das konzeptionell an sich auf Einfachheit angelegte System kompliziert machen, dementsprechend einen hohen Prüfungsaufwand nach sich ziehen und dadurch die Akzeptanz des Systems beeinträchtigen. Vor diesem Hintergrund ist nicht ersichtlich, dass sich der grundsätzlich breite Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers hier unter Gleichheitsgesichtspunkten auf eine Pflicht zur Wahl einer weiter in die Tiefe gehenden Differenzierungslösung verengen würde.

### 2.5.3. Vereinbarkeit mit dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung

Der für die praktische Umsetzung des Klimageldes notwendige Zugriff auf persönliche Daten der (aller) Bürger\*innen – konkret die Verwendung der Daten der Steuer-ID<sup>131</sup> – ist auf der Verfassungsebene als Eingriff in das „Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung“ zu werten, welches das Bundesverfassungsgericht aus dem durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützten „allgemeinen Persönlichkeitsrecht“ abgeleitet hat.<sup>132</sup> Das Grundrecht schützt Einzelne gegenüber der unbegrenzten Erhebung, Speicherung, Verwendung und Weitergabe ihrer persönlichen Daten und vermittelt gewährleistet insoweit die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung der jeweiligen persönlichen Daten zu bestimmen.<sup>133</sup>

Das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung vermittelt aber keinen absoluten Schutz vor dem Zugriff des Staates auf persönliche Daten. Vielmehr ist es wie andere Grundrechte auch auf Basis der Verhältnismäßigkeit einschränkbar, soweit die im Einzelfall vorgehene Erhebung, Speicherung, Verwendung oder Weitergabe durch hinreichende Zwecke des Gemeinwohls legitimiert und für den jeweils verfolgten Zweck geeignet, erforderlich und

<sup>131</sup> Siehe dazu § 139b der Abgabenordnung.

<sup>132</sup> Grundlegend BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209/83 u.a. (Volkszählung), BVerfGE 65, 1.

<sup>133</sup> Grundlegend BVerfG, Urt. v. 15.12.1983 - 1 BvR 209/83 u.a. (Volkszählung), BVerfGE 65, 43 f.

angemessen (zumutbar) ist. Außerdem bedarf der Eingriff einer den jeweiligen Nutzungszweck abschließend regelnden gesetzlichen Grundlage.<sup>134</sup>

Es steht außer Zweifel, dass der Bund mit dem Klimageld gewichtige öffentliche Interessen verfolgt, mit denen ein Eingriff in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung legitimiert werden kann. Der Erfassung, Verarbeitung und Nutzung der Daten bedarf es, um lückenlos alle Berechtigten erfassen zu können, ihnen das Klimageld zukommen zu lassen und dabei auch zu gewährleisten, dass es nicht zu Mehrfachzahlungen kommt.<sup>135</sup> Die Einzelkriterien der Verhältnismäßigkeitsprüfung sind sämtlich erfüllt:

- *Geeignet* ist eine Maßnahme, wenn mit ihrer Hilfe der gewünschte Erfolg gefördert werden kann.<sup>136</sup> Das kann hier nicht bestritten werden.
- Die *Erforderlichkeit* ist zu bejahen, wenn kein anderes Mittel vergleichbarer Wirkung und Wirksamkeit ersichtlich ist, welches das jeweilige Grundrecht weniger stark beeinträchtigt.<sup>137</sup> Zu beachten ist, dass das verglichene mildere Mittel in seiner Effektivität nicht zurückstehen darf. Die Registratur der Steuer-ID ist die einzige die gesamte Bevölkerung erfassende Datenbank. Ein anderer realistisch gangbarer Weg zur zuverlässigen Feststellung der Berechtigung und der darauf basierenden Auszahlung als die Nutzung dieser Daten ist nicht erkennbar.<sup>138</sup>
- Bei der Prüfung der auch als *Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne* bezeichneten Angemessenheit wird gefragt, ob der erreichbare Nutzen noch in einem zumutbaren Verhältnis zur konkreten Beeinträchtigungswirkung steht. Hier findet daher eine Abwägung statt, in der die Zweck-Mittel-Relation wertend betrachtet wird.<sup>139</sup> Die Nutzung der Steuer-ID kann den Bürger\*innen in diesem Sinne zugemutet werden, denn die Datennutzung greift in ihr Grundrecht nicht tiefer ein als in anderen gesetzlichen Kontexten üblich. Im vorliegenden Fall erlangen sie durch eine funktionierende Administration des Klimageldes, zu der die Steuer-ID benötigt wird, selbst sogar einen individuellen Vorteil aus der Datennutzung.<sup>140</sup>

Für die nähere Ausgestaltung des Klimageldes ist im Übrigen darauf hinzuweisen, dass sich aus dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung das Erfordernis von Schutzvorkehrungen gegen die Erstellung eines Persönlichkeitsprofils ergibt und sicherzustellen ist, dass die verwendeten Daten ausschließlich für die gesetzlich geregelten Zwecke verwendet werden. In dieser Hinsicht ergeben sich aber keine Besonderheiten im Vergleich zu anderen gesetzlichen Materien, in deren Kontext es zur Nutzung von persönlichen Daten durch Behörden kommt.

Im Hinblick auf den Datenschutz ist außerdem darauf hinzuweisen, dass der deutsche Gesetzgeber insoweit die Datenschutz-Grundverordnung<sup>141</sup> der EU zu beachten hat. Diese soll

<sup>134</sup> Eingehend zum Ganzen Jarass, in Jarass/Pieroth, GG, Art. 2 Rn. 42 ff. m.w.N.

<sup>135</sup> Entsprechend Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 20 f.

<sup>136</sup> BVerfG, Beschl. v. 23.10.2013 – 1 BvR 1842, 1843/01 (Werkverwertungsverträge) = BVerfGE 134, 204 Rn. 79 m.w.N.

<sup>137</sup> BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 2010 – 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07 (Rettungsdienst) = BVerfGE 126, 112, 144 f.

<sup>138</sup> Vgl. Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 7, 20 f.

<sup>139</sup> BVerfG, Beschl. v. 8. Juni 2010 – 1 BvR 2011/07, 1 BvR 2959/07 (Rettungsdienst) = BVerfGE 126, 112, 152.

<sup>140</sup> Vgl. Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 20 f.

<sup>141</sup> Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. 2016 L 119 S. 1, zuletzt berichtigt 04.03.2021, ABl. 2016 L 74 S. 35

ihm nach einer an anderer Stelle vorgenommenen Untersuchung ebenfalls die nötigen Spielräume für die Administration eines Klimageldes geben.<sup>142</sup>

#### 2.5.4. Mitwirkungspflichten privater Dritter

Soweit in die Administration der Feststellung von Berechtigungen, die praktische Auszahlung des Klimageldes oder auch in dessen nachträgliche Kontrolle private Dritte mit Aufgaben betraut werden sollen, liegt darin diesen gegenüber ein Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) unter dem Aspekt der Berufsausübung.

Ohne hier in die Einzelheiten der differenzierten Rechtsprechung des BVerfG zur Bewertung von verschiedenen Arten der Eingriffe in die Berufsfreiheit<sup>143</sup> gehen zu müssen, kann davon ausgegangen werden, dass in der Verpflichtung zur Mitwirkung an administrativen Aufgaben kein schwerwiegender Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit liegt. Beschränkungen der Berufsausübung können nach der Rechtsprechung grundsätzlich durch jede sachliche Gemeinwohlerwägung getragen werden, sofern sich diese im Hinblick auf die konkrete Ausgestaltung als verhältnismäßig erweist.<sup>144</sup> Dem Gesetzgeber wird durch die Rechtsprechung ein weiter Gestaltungsspielraum eingeräumt, Privaten zur Sicherstellung von Gemeinwohlbelangen in Art. 12 Abs. 1 GG eingreifende Pflichten aufzuerlegen, die sich unter Umständen sogar auf die Auferlegung von Kostenlasten erstrecken können; dabei ist seine Gestaltungsfreiheit besonders groß, wenn die angegriffene Regelung keinen unmittelbar berufsregelnden Charakter hat.<sup>145</sup>

Dass für das Klimageld als solches ein ausreichendes legitimes Regelungsinteresse besteht, ist bereits geklärt worden. Im Hinblick auf den konkreten Eingriff in Gestalt der Mitwirkungspflichten bedarf es auf Grundlage der Maßstäbe des BVerfG darüber hinaus eines legitimen Grundes, um gerade die Mitwirkung der betreffenden Unternehmen gesetzlich festzuschreiben. Hierfür dürften auf Grundlage der Rechtsprechung des BVerfG schon schlichte Gründe der Praktikabilität ausreichen. Die oben (siehe 2.4.1) dargestellten konkreten Schwierigkeiten, Auszahlungsprozesse zu organisieren, mit denen die verschiedenen Berechtigten Gruppen auch sicher und ohne unangemessenen Aufwand erreicht werden können, legen es weitergehend für bestimmte Optionsgestaltungen sogar nahe, eine Mitwirkung Dritter an der Administration vorzusehen.

Demnach kann davon ausgegangen werden, dass die Auferlegung administrativer Mitwirkungspflichten gegenüber Unternehmen dem Grunde nach geeignet, ggf. auch erforderlich und angemessen wäre. Dies gilt jedoch nicht ohne weiteres für die Kostentragung. In seiner grundlegenden Entscheidung zum Mutterschutzzuschluss von Arbeitgebern hat das BVerfG im Rahmen der Prüfung der Zumutbarkeit nicht nur darauf abgestellt, dass der Mutterschutz eine allgemeine gesellschaftliche („gemeinschaftliche“) Aufgabe ist, an der auch die Arbeitgeberseite beteiligt werden kann. Vielmehr kam es auch darauf an, dass Mutterschutzregelungen Teil des Arbeitnehmerschutzrechts sind und es konkret „um den Schutz von Arbeitnehmern, hier Frauen, vor besonderen Gesundheitsgefahren, die im Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis stehen“ ging.<sup>146</sup> Deshalb spricht viel dafür, im vorliegenden Fall, bei dem es ggf. um Aufgaben geht, zu denen die betreffenden Unternehmen nicht in einer

<sup>142</sup> Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 19.

<sup>143</sup> Eingehend Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, Art. 12 Rn. 33 ff, 40 ff. jeweils m.w.N.

<sup>144</sup> Grundlegend BVerfGE 7, 377, 414 (Apothekenurteil); weiterführend BVerfGE 61, 291, 311 (Tierpräparatoren); BVerfGE 123, 186, 239 (Basistarif PKV).

<sup>145</sup> Eingehend BVerfG, Beschl. v. 18.11.2003 - 1 BvR 302/96 (Mutterschutzzuschluss) = BVerfGE 109, 64, 85 ff.

<sup>146</sup> BVerfG, Beschl. v. 18.11.2003 - 1 BvR 302/96 (Mutterschutzzuschluss) = BVerfGE 109, 64, 88.

Verantwortungsbeziehung stehen, aus Gründen der Verhältnismäßigkeit einen angemessenen finanziellen Ausgleich für den geleisteten Aufwand vorzusehen.<sup>147</sup>

## 2.6. Zur gesetzestechnischen Umsetzung

Ob und ggf. inwieweit es zur rechtstechnischen Umsetzung des Klimageldes der Änderung von bestehenden gesetzlichen Regelungen bedarf, lässt sich ohne das Vorliegen eines konkretisierenden Konzeptentwurfs nicht abschließend beurteilen.

Eindeutig ist, dass es einer umfassenden gesetzlichen Regelung für das System des Klimageldes bedarf. Das folgt schon daraus, dass der Datenzugriff und die Verwaltungszuständigkeiten zwingend gesetzlich geregelt werden müssen. Hinzu kommt mit großem Gewicht, dass das Klimageld seinem Wesen nach als *Rechtsanspruch* ausgestaltet werden muss, um dem Instrument die für die Akzeptanz der CO<sub>2</sub>-Bepreisung wichtige Verlässlichkeit zu verleihen. Ohne eine gesetzliche Verankerung als Rechtsanspruch stünde das Klimageld stets unter der Voraussetzung ausreichender Haushaltsmittel und könnte in jedem Haushaltsjahr neu wieder in Frage gestellt werden. Die angestrebte Einheit des Wirkungsgefüges von CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Klimageld könnte so nicht hergestellt werden.

Sofern das Klimageld in einer seiner originären Optionen (= Optionen 1 bis 4) realisiert werden soll, drängt es sich auf, die Regelungen entweder in einem eigenständigen Gesetz zu verankern oder als Ergänzung in das BEHG bzw. dem Umsetzungsgesetz für den ETS 2 zu integrieren. Wegen der hohen Komplexität empfiehlt sich eher ein eigenständiges Gesetz, das dann ggf. Bezugnahmen auf das BEHG bzw. den ETS 2 enthalten sollte (und umgekehrt).

Das Gesetz sollte sinnvollerweise im Rahmen eines sog. Artikelgesetzes erlassen werden und in weiteren Artikeln Einzeländerungen anderer bestehender Gesetze einschließen.

Da auf Grundlage der gesetzekompetenzrechtlichen Erörterungen (siehe oben, 2.3.3.2) zu empfehlen ist, einen direkten Geldfluss aus dem Klimaschutz- und Transformationsfonds vorzusehen, müssten geeignete Bestimmungen dazu in dem einschlägigen Gesetz (dem KTFG) getroffen werden. Zu beachten ist auch insoweit, dass auf das Klimageld ein Rechtsanspruch bestehen muss. Das bedeutet, dass andere Ausgaben aus dem Klimaschutz- und Transformationsfonds gegebenenfalls nur nachrangig möglich sein dürfen. Eine unmittelbare Deckung durch den Bundeshaushalt sollte für das Klimageld nicht vorgesehen werden, da dadurch die konzeptionelle Verknüpfung des Klimageldes mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe aufgelöst würde bzw. nicht mehr erkennbar wäre (siehe oben, 2.3.3.4). Falls der Fonds etwa auf Grund unvorhergesehener Ereignisse nicht über ausreichende Mittel verfügen sollte, müssten die notwendigen Mittel ohnehin aus dem Bundeshaushalt nachgeschossen werden, da der Rechtsanspruch auf den Erhalt des Klimageldes anders als bei „normalen“ öffentlichen Fördermitteln nicht an das Vorhandensein ausreichender Deckungsmittel gebunden sein kann.

Soweit für die Administration auf bestehende Sozialversicherungs- oder Sozialleistungsstrukturen zurückgegriffen werden oder vorgesehen werden soll, innerhalb bestehender Sozialleistungssysteme einzelne Zuschläge vorzusehen, dürften die jeweils einschlägigen Gesetze mit zu ändern sein (z.B. die jeweiligen Sozialgesetzbücher, das BAföG, das Wohngeldgesetz). Im Falle einer Gewähr des Klimageldes im Wege der Verrechnung mit der

<sup>147</sup> In diese Richtung auch Färber/Wieland, Rechtliche und verwaltungsorganisatorische Möglichkeiten der Umsetzung einer Klimaprämie (siehe Fn. 10), S. 21.

Einkommensteuer müsste das Einkommensteuergesetz angepasst werden. Je nach Konzept bedürften die betreffenden Folgefragen einer eingehenderen Prüfung in einem späteren Stadium der Gesetzesvorbereitung.

Speziell bei *Option 5*, bei der es keine direkte Verknüpfung mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung geben würde, kommt eine Einbindung oder rechtstechnische Bezugnahme auf das BEHG nicht in Betracht. Hier liegt die Schaffung eines eigenständigen Gesetzes nahe. Die Geldmittel zur Finanzierung könnten aus dem allgemeinen Bundeshaushalt entnommen werden. Es wäre jedoch ungeachtet der fehlenden direkten Verknüpfung mit der Bepreisung nach dem BEHG nicht unzulässig, auf Grundlage einer Änderung des KTFG eine Verwendung von Mitteln aus dem KTF auch für dieses Ausgleichsinstrument vorzusehen.

### 3. Fazit

Das Konzept eines Klimageldes stellt sich als *verfassungskonform realisierbar* dar. Auch die verschiedenen betrachteten Ausgestaltungsoptionen begegnen grundsätzlich (mit einer eher unbedeutenden Ausnahme) keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das gilt ebenfalls für einen (im Unterschied zum Klimageld) generell auf Entlastung von Energiekosten gerichteten pauschalen Energiekostenausgleich; dieser wäre aber verfassungsrechtlich etwas anders einzuordnen (siehe unten).

Der Bund verfügt über die erforderliche *Gesetzgebungskompetenz* für ein mit dem System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe sachlich verknüpftes Klimageld auf Grundlage des Kompetenztitels des Rechts der „Luftreinhaltung“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 24 GG), denn das Klimageld ergänzt und unterstützt dieses Instrument zur Emissionsminderung von CO<sub>2</sub> aus Brennstoffen. Es ist darauf angelegt, zu einem Bestandteil des Wirkungsgebildes des Emissionshandels für Brennstoffe zu werden. Der Wahrnehmung weiterer Gesetzgebungskompetenzen bedarf es daher nicht, sofern das Konstrukt auf eine Verknüpfung mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe angelegt wird. Soweit dieses System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung selbst auch auf das „Recht der Wirtschaft“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 11 GG) gestützt ist, geht es um dessen Wirkungen auf den Brennstoffmarkt. Darauf kommt es hier aber nicht an, da das Klimageld auf den Brennstoffmarkt nicht einwirkt.

Die zu schaffenden gesetzlichen Regelungen zum Klimageld müssen daher grundsätzlich nicht auf bundesgesetzliche *Erforderlichkeit* nach Art. 72 Abs. 2 GG geprüft werden. Falls das entgegen der hiesigen Einschätzung doch der Fall sein oder der Gesetzgeber bewusst zusätzlich von einer weiteren Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen sollte – namentlich für die „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG), was möglich ist – ergibt sich aber auch daraus kein Hindernis, weil die Erforderlichkeit einer bundesgesetzlichen Regelung angesichts der Wirkungsverbindung mit dem BEHG, die zwingend nur einheitlich auf bundesgesetzlicher Ebene hergestellt werden kann, nicht zu bestreiten ist.

Entscheidend für diese Einordnung ist, dass das Klimageld zum System der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe in einer *dienenden Funktion* steht. Denn es stützt und erleichtert die durch den Emissionshandel angestrebte Verminderung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus den erfassten Brennstoffen. Obwohl das Klimageld auf eine (sozialverträgliche) Kompensation der Belastungen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung gerichtet ist, schränkt es die durch das Cap des Brennstoff-Emissionshandels bewirkte Emissionsminderung nicht ein. Durch seine von der Erhebung des CO<sub>2</sub>-Preises entkoppelte Konstruktion als Pauschale wird eine individuelle Verrechnung von Be- und Entlastung direkt beim Erwerb von Brennstoffen – die das Bepreisungssystem konterkarieren würde – vermieden und stattdessen ein zusätzlicher Anreiz zur

Emissionsminderung geschaffen, indem das Klimageld eine relative Belohnung des Energiesparens bewirkt. Seine Ausgleichswirkung verhindert das Entstehen von sozial problematischen Verwerfungen des CO<sub>2</sub>-Preises und trägt dadurch zur Akzeptanz des Instruments der CO<sub>2</sub>-Bepreisung bei, wodurch es dem Gesetzgeber wiederum weitergehende Schritte der Emissionsminderung erleichtert.

Die konzeptionell tragende Verknüpfung mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung des BEHG sollte, auch im Interesse einer folgerichtigen Rechtsgestaltung, in einer gesetzlichen Regelung seinen Niederschlag finden, nach der die Mittel für das Klimageld direkt dem *Klimaschutz- und Transformationsfonds* (KTF) entnommen werden. Genutzt werden sollte hierfür derjenige Teil dessen Aufkommens, der sich im Sinne eines Äquivalents aus den privaten Brennstoffverbräuchen oder aus den der berechtigten Teilgruppe zuzuordnenden Einnahmen ergibt. Hierbei geht es nur um die Größenordnung, nicht um eine exakte Berechnung.

Zu beachten ist, dass auf das Klimageld ein *Rechtsanspruch* bestehen muss. In der Folge ist die Entnahme der Geldmittel aus dem KTF gegenüber allen anderen Verwendungen aus dem Fonds vorrangig zu gewährleisten.

Hinsichtlich der für die praktische Administration des Klimageldes bedeutsamen Frage nach der *Verwaltungskompetenz* des Bundes lässt sich festhalten, dass dem Bund ein sehr weites Spektrum von Ausgestaltungsmöglichkeiten zur Verfügung steht. Insbesondere ist es ihm möglich, gesetzlich zu bestimmen, dass bestimmte Aufgaben bei Bundesoberbehörden (wie etwa dem BAFA oder der UBA) liegen und/oder (ggf.) existierende Strukturen auf Bundesebene mit genutzt werden können. So ist es nach hiesiger Einschätzung etwa auch möglich, dem für die Steuer-ID zuständigen BZSt oder dem KTF in der Funktion von Bundesoberbehörden Auszahlungsaufgaben zu übertragen. Es können auch Träger der Sozialversicherungen, private Versicherungsunternehmen oder für die Gewähr von Sozialleistungen zuständige Stellen mit Verwaltungsaufgaben zum Klimageld betraut werden. Lediglich eine abweichungsfeste Zuweisung von bestimmten Aufgaben an (bestimmte) Landesbehörden wäre daran gebunden, dass der Bundesrat dieser Aufgabenzuweisung zustimmt. Das folgt aus Art. 84 Abs. 1 GG.

Das Klimageld begegnet auch hinsichtlich der *Vereinbarkeit mit Grundrechten* unter keinem Gesichtspunkt Bedenken, namentlich nicht im Hinblick auf den Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs 1 GG). Das gilt auch für drei der betrachteten differenzierenden Gestaltungsoptionen (Grundmodell mit einkommensunabhängiger Pro-Kopf-Zahlung, Begrenzung des Anspruchs auf Personen mit bestimmtem Einkommen, einkommensbezogene Staffelung). Lediglich eine Beschränkung auf Empfänger\*innen von bestehenden Sozialleistungen erschiene bei einem mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung verknüpften Klimageld nicht folgerichtig und daher unter Gleichheitsgesichtspunkten unsicher. Ein solches Modell fände aber eine geeignete Grundlage in den sozialpolitischen Gesetzgebungskompetenzen des Bundes. Letzteres gilt auch für die vom Bundessozialminister ins Gespräch gebrachte einkommensabhängige Energiekostenkompensation, welche keine Verknüpfung mit der CO<sub>2</sub>-Bepreisung aufweist und daher im Hinblick auf die Gesetzgebungskompetenzen ein Instrument der „öffentlichen Fürsorge“ wäre (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG). Als eine solche könnte auch diese Option verfassungsrechtlich bedenkenfrei realisiert werden.

Die für das Instrument gegebenenfalls erforderliche Nutzung von persönlichen Daten der Steuer-ID lässt sich mit dem Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung vereinbaren. Auch die (eventuelle) Vorgabe von Mitwirkungspflichten privater Dritter (Unternehmen)

an der Administration der Auszahlungen ist grundsätzlich möglich, das Grundrecht der Berufsfreiheit würde dadurch nicht verletzt.

## Teil B: Finanzielle Auswirkungen eines Klimageldes auf unterschiedliche Bevölkerungsgruppen

### 1. Ausgestaltung der Optionen, Datenquellen und Annahmen

Für die Berechnung der finanziellen Auswirkungen des Klimageldes kommt ein im Rahmen dieses Projekt seitens des Öko-Instituts entwickeltes Klimageld-Tool zum Einsatz, in dem die verschiedenen Optionen und Ausgestaltungsvarianten flexibel implementiert werden können. Zur Bestimmung der Auswirkungen muss zum einen geklärt werden, welche Berechtigten Gruppen sich bei den verschiedenen Optionen der Ausgestaltung des Klimageldes ergeben. Zum anderen muss eine Reihe von ergänzenden Annahmen getroffen werden, die nach Möglichkeit für sämtliche Optionen identisch zu Anwendung kommen.

Zu betonen ist, dass keine der Optionen vonseiten der Verfasser\*innen als Vorschlag oder Empfehlung betrachtet wurde. Ziel der Darstellung ist es nicht, die sozioökonomisch beste Option zu identifizieren, sondern die finanziellen Auswirkungen der verschiedenen Optionen in ihrer Bandbreite zu ermitteln und darzustellen, um eine gute Beurteilungsbasis für die politische Auswertung zu liefern.

In Tabelle 1 wird, basierend auf der bereits oben in Teil A unter 1.2 vorgenommenen groben Unterscheidung der in Betracht kommenden Optionen dargestellt, welche Personengruppen in den verschiedenen Optionen jeweils zum Erhalt des Klimageldes berechtigt wären. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass sich manche Optionen im Hinblick auf die Eingrenzung nicht in jeder Hinsicht als fix darstellen, sondern durchaus in Einzelheiten verschieden ausgestaltet werden können, so dass sich weitere Varianten ergeben können. Um zu darstellbaren quantitativen Ergebnissen zu gelangen, mussten insoweit dennoch Festlegungen erfolgen, bei denen in der Konsequenz nicht alle denkbaren Variationen berücksichtigt werden konnten.

**Tabelle 1** Berechtigte Personengruppen in den Ausgestaltungsoptionen

<b>Option 1</b>	<b>Einkommensunabhängige Kopfpauschale</b> Alle in Deutschland lebenden Personen (Erwachsene und Kinder) erhalten einkommensunabhängig eine identische Kopfpauschale.
<b>Option 2</b>	<b>Kopfpauschale in Abhängigkeit vom individuellen Einkommen</b> Alle in Deutschland lebenden Personen mit einem individuellem Einkommen von weniger als 4.000 Euro brutto/Monat erhalten eine identische Kopfpauschale. Dies gilt auch für Kinder, welche unabhängig vom Einkommen ihrer Eltern berechtigt sind.
<b>Option 3</b>	<b>Sozialleistungsergänzendes Klimageld</b> Alle Personen, die in einer Bedarfsgemeinschaft mit Anspruch auf Grundsicherung, ALG II, Sozialgeld, Grundsicherung im Alter, Kinderzuschlag oder Wohngeld leben, erhalten eine identische Kopfpauschale. Dies gleichermaßen für Erwachsene und Kinder. Zusätzlich erhalten BAföG-Beziehende, welche nicht Teil eines solchen Haushalts sind, auch diese Kopfpauschale..

<p><b>Option 4</b></p>	<p><b>Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen, Varianten</b></p> <p><b>a) Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen: absolute Einkommensgrenze</b></p> <p>In Option 4a wird im Unterschied zu Option 2 auf das Haushaltseinkommen abgestellt. Alle Personen, die in einem Haushalt leben, in dem das durchschnittliche Bruttoeinkommen pro erwachsene Person weniger als 4.000 Euro/Monat beträgt, erhalten jeweils eine identische Kopfpauschale. Kinder erhalten Klimageld also in Abhängigkeit des Einkommens ihrer Eltern. Bei einer erwachsenen Person beträgt die Einkommensgrenze 4.000 Euro/Monat, bei zwei erwachsenen Personen 8.000 Euro/Monat, usw.<sup>148</sup></p> <p><b>b) Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen: relative Einkommensgrenze (Einkommen der unteren 60%)</b></p> <p>Bei der Berechnung wird Größe und Zusammensetzung der Haushalte berücksichtigt mit Hilfe der neuen OECD-Skala (Näheres siehe unten, 2.7). Erfasst werden die unteren 60% der Haushaltseinkommen. Wer zu dieser Gruppe gehört, erhält eine identische Kopfpauschale.</p> <p><b>c) Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen: Differenzierung nach Einkommensstufen</b></p> <p>Wie bei Option 4b) werden die unteren 60% der HH-Einkommen erfasst. Allerdings erhalten die 20% niedrigsten Einkommen 150% der Kopfpauschale, die 20-40% der Einkommensverteilung 100% der Kopfpauschale und die 40-60% der Einkommen 50% der Kopfpauschale. Oberhalb dessen kein Klimageld.</p>
<p><b>Option 5</b></p>	<p><b>Einkommensbegrenzte, fixe Energiekostenpauschale</b></p> <p>Berechtigte Personen werden bestimmt wie in Option 4a). Der Auszahlungsbetrag beträgt fix 300 oder 500 Euro/Jahr. Bei der Höhe handelt es sich um eine reine Annahme zu Berechnungszwecken, ein konkreter Vorschlag zur Höhe liegt nicht vor.</p>

Hinsichtlich der konkreteren Ausgestaltung wurden den Berechnungen die aus der nachfolgenden Tabelle 2 ersichtlichen weiteren Annahmen zugrunde gelegt.

**Tabelle 2 Ausgestaltungsvarianten**

<p>Auszahlungsweise</p>	<p>Hinsichtlich der Auszahlungsweise wird entsprechend den Überlegungen im juristischen Teil angenommen, dass es grundsätzlich zu direkten Geldüberweisungen durch eine dazu eingerichtete bzw. damit betraute Stelle kommt, hinsichtlich des durch Kinder beanspruchten Klimagelds entweder über denselben Weg oder über einen Zusatzbeitrag zum Kindergeld. Es kommt, außer in Ausnahmefällen, nicht zu Verwaltungsverfahren, in denen ein</p>
-------------------------	--

<sup>148</sup> In einem Haushalt mit einer erwachsenen Person muss das Haushaltsbruttoeinkommen also weniger als 4.000 Euro/Monat betragen, bei zwei erwachsenen Personen weniger als 8.000 Euro, bei drei erwachsenen Personen weniger als 12.000 Euro usw.

	Antrag auf das Klimageld gestellt werden muss. Abweichend davon erfolgt die Auszahlung speziell bei Option 3 mit den jeweiligen Sozialleistungen.
Zur Verfügung stehende Gesamtmittel	In den Optionen 1-4 belaufen sich die zur Verfügung stehenden Gesamtmittel entweder auf den gesamten Beitrag der privaten Haushalte zum BEHG oder auf den Beitrag der berechtigten Gruppen. Die Daten zum Aufkommen aus den Emissionen der verschiedenen zugeschnittenen Berechtigten Gruppen lassen sich nicht exakt festgestellt werden. Daher sind sie unter Nutzung der insoweit vorhandenen Erkenntnisse plausibel zu schätzen. Eine solche Verfahrensweise würde keinen rechtlichen Bedenken unterliegen. Die Rechtsprechung ist unter Gleichbehandlungsgesichtspunkten auch in anderen Rechtsbereichen relativ großzügig im Hinblick auf gesetzlich vorgesehene Pauschalierungen und Typisierungen, die notwendigerweise auf realitätsnahe Schätzungen beruhen. <sup>149</sup> Der Auszahlungsbetrag in Option 5 ist extern vorgegeben und nicht von einem bestimmten Gesamtbudget abhängig.
Ausgezahlter Betrag	Bei den Optionen 1-4 ergibt sich der Betrag aus der Division der zur Verfügung stehenden Gesamtmittel durch die Anzahl der berechtigten Personen. Bei Option 5 ist der ausgezahlte Betrag fix (300 bzw. 500 Euro pro Kopf und Monat)
Besteuerung	In den vorliegenden Berechnungen wird das Klimageld grundsätzlich mit dem individuellen Einkommenssteuersatz versteuert. In Teil B Kapitel 2.2 Tabelle 5 wird gezeigt, wie sich die Ergebnisse verändern, falls das Klimageld steuerfrei gestellt wird. Für die einkommensdifferenzierenden Optionen (mit Ausnahme der sozialleistungsbezogenen Option 3) ist unabhängig davon zu beachten, dass die Daten aus der Einkommensteuer die Grundlage für die Feststellung der für das individuelle Klimageld maßgeblichen Einkommenshöhe bilden müssen, denn anders lässt sich das für die Einstufung maßgebliche Einkommen nicht feststellen (siehe oben, Teil A Kapitel 1.2). Die endgültige Feststellung des maßgeblichen Einkommens ist deshalb zum Zeitpunkt der vorgesehenen frühzeitigen Auszahlung des Klimageldes noch nicht möglich. Daher kann nur so vorgegangen werden, dass das Klimageld zunächst in voller Höhe ausgezahlt wird und es dann im Falle einer über den bestehenden Anspruch hinausgehenden Auszahlung später beim Einkommensteuerjahresausgleich zu einer Verrechnung kommt.
Kinder	Grundsätzlich werden in unseren Ausführungen Kinder gleich behandelt wie Erwachsene, was die Berechtigung und Auszahlung des Klimagelds betrifft. Dies kann, soweit politisch gewollt, auch anders geregelt werden (z.B. je Kind der halbe Betrag). Dementsprechend würden sich

<sup>149</sup> Vgl. die nur bereits an anderer Stelle zitierte Entscheidung BVerfG, Urt. v. 09.12.2008 - 2 BvL 1, 2/07, 1, 2/08 (Pendlerspauhschale) = BVerfGE 122, 210, Rn 60.

	bei den Berechnungen Veränderungen ergeben, die hier jedoch nicht umfassend dargestellt werden können. Verwaltungstechnisch wäre dies auf einfache Weise möglich, da die Auszahlung speziell für die Kinder mit dem Kindergeld gekoppelt werden könnte.
--	---

Zum Aufbau und Skalierung des Klimageld-Tools wurden eine Reihe von Datenquellen verwendet, die in Tabelle 3 näher aufgeführt sind.

**Tabelle 3 Datenquellen und weitere Annahmen**

Informationen zu Einkommen, Verbräuchen und Haushaltscharakteristika	Mikrosimulationsmodell SEEK des Öko-Instituts <sup>150</sup> auf Basis der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.
Entwicklung der Verbräuche privater Haushalte von Erdgas, Heizöl, Benzin und Diesel bis zum Jahr 2030	Fraunhofer ISI (2022): Berechnung auf Basis BMWK Langfristszenarien Szenario: „TN Strom“, sowie Annahmen zu den Verbrauchsanteilen von Benzin und Diesel im Haushaltssektor <sup>151</sup>
CO <sub>2</sub> -Preise	2026: 65 Euro/t CO <sub>2</sub> (nominal) 2030: 125 Euro/t CO <sub>2</sub> (nominal) <sup>152</sup> Es handelt sich um Annahmen für Zwecke der Berechnungen. Real können die Preise sich anders entwickeln, was zu Veränderungen der jeweiligen Verteilungen führen würde. Die Verteilungsstruktur würde sich jedoch grundsätzlich nicht ändern.
Kostenteilung CO <sub>2</sub> zwischen Mietenden und Vermietenden (Stufenmodell)	Seit dem 01.01.2023 werden die Kosten der CO <sub>2</sub> -Bepreisung nach dem Stufenmodell zwischen Mietenden und Vermietenden verteilt. <sup>153</sup> Je nach Energieeffizienzstandard des Hauses, können Vermietende nur einen Teil der Kosten an Mietende weitergeben. Dabei gilt: Je schlechter die Energieeffizienz, desto höher der Anteil, der von den Vermietenden selbst getragen werden muss. Diese Regel setzt Anreize zur energetischen Sanierung seitens der Vermietenden.  Im Rahmen der vorliegenden Berechnungen ist es nicht möglich, den einzelnen Haushalten die entsprechende Stufe zuzuweisen. Daher wird mit einem Durchschnitts-/Näherungswert von 50 % Kostenteilung zwischen Mietenden und Vermietenden gearbeitet. Für die Ergebnisse, wie sie hier dargestellt werden, hat dieses Vorgehen keine großen Auswirkungen auf die Genauigkeit.

<sup>150</sup> Siehe schematische Darstellung unter: <https://www.flickr.com/photos/oekoinstitut/22744190419/in/album-72157659061384784/>

<sup>151</sup> Berechnungen unveröffentlicht; Langfristszenarien: <https://www.langfristszenarien.de/enertile-explorer-de/index.php>

<sup>152</sup> Bundesregierung, Projektionsbericht 2021, Tabelle 9, S.55. Download (07.09.2023): [https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht\\_2021\\_uba\\_website.pdf](https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/372/dokumente/projektionsbericht_2021_uba_website.pdf)

<sup>153</sup> Siehe das Gesetz zur Aufteilung der Kohlendioxidkosten (Kohlendioxidkostenaufteilungsgesetz - CO2KostAufG). Abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/co2kostaufg/BJNR215400022.html>

	Die Verteilung der Vermietenden auf Einkommensdezile wird dabei von Öko-Institut (2021) übernommen. <sup>154</sup>
Entwicklung der nominalen Haushaltseinkommen	Für die vorliegenden Berechnung wird keine Fortschreibung der Einkommen vorgenommen. Insbesondere für das Jahr 2030 (zentrales Jahr unserer Berechnungen) müsste sonst auch der im Projektionsbericht ermittelte Preis von 125 Euro/t im Jahr 2030 vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen inflationsbereinigt werden. Der Projektionsbericht bezieht sich auf die Preisbasis von 2016. Die EVS 2018 auf Preise von 2018. Insofern korrespondieren diese beiden Datenbasen.
Zusammensetzung der Bevölkerung	Es wird keine Fortschreibung vorgenommen bis zum Jahr 2030 (2026). Der Effekt einer solchen Fortschreibung wäre klein und mit einigen Unsicherheiten behaftet.
Grenzsteuersätze nach Dezilen	Um den Effekt der Besteuerung des Klimageldes zu bewerten, werden Grenzsteuersätze in den Dezilen angewandt. <sup>155</sup>

## 2. Ergebnisse

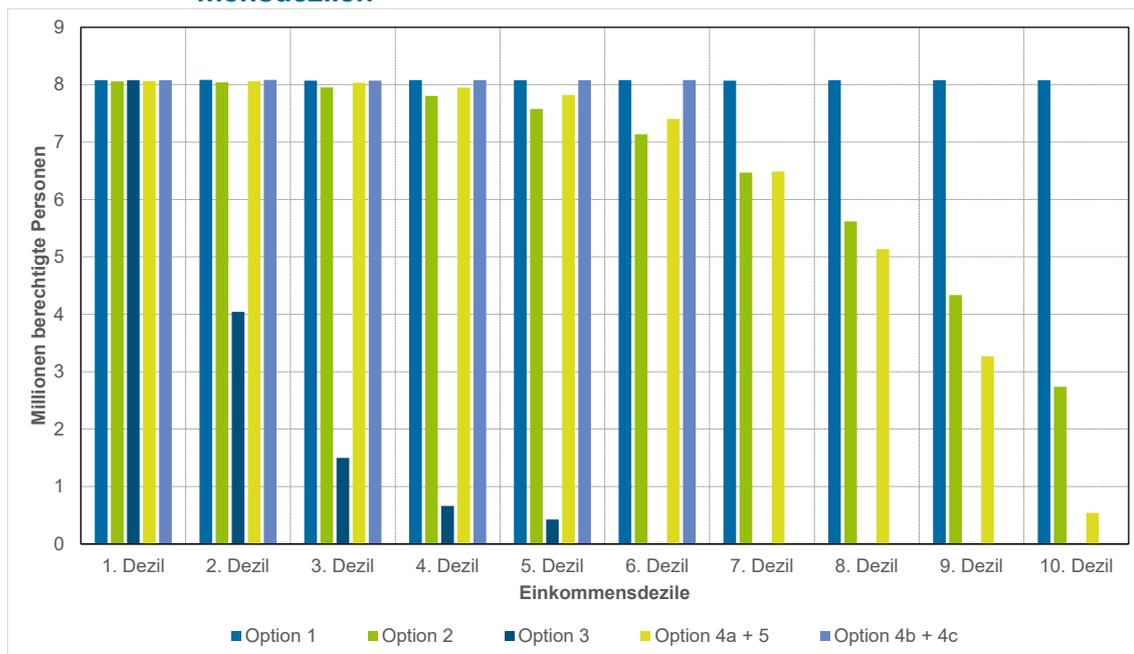
### 2.1. Bedeutung der Optionen in den Einkommensdezilen

In Abbildung 1 wird auf Grundlage der Zuordnung zu Einkommensdezilen dargestellt, wie viele Personen bei den verschiedenen Optionen das Klimageld in den jeweiligen Dezilen erhalten (in Millionen je Dezil). Es soll deutlich werden, welche Verteilungsunterschiede sich bei den jeweiligen Optionen ergeben. Nur bei Option 1 werden alle Personen in Deutschland ungeachtet des Einkommens mit dem Klimageld bedacht, bei den übrigen Optionen ergeben sich differenzierte Verteilungswirkungen in den jeweiligen Dezilen.

<sup>154</sup> Vgl. Öko-Institut: CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die Reform der Steuern und Umlagen auf Strom: Die Umfinanzierung der Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes (siehe Fn. 9).

<sup>155</sup> In der vorliegenden Analyse wird das gesamte pro Haushalt gezahlte Klimageld mit dem Grenzsteuersatz des jeweiligen Dezils besteuert. Grenzsteuersätze aus Bach, Aktuelle Reformvorschläge zum Einkommensteuertarif, 2021, Wirtschaftsdienst 101(8), S.606-614, Download (16.08.2022): <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/8/bei-trag/aktuelle-reformvorschlaege-zum-einkommensteuertarif.html>.

**Abbildung 1 Berechtigte Personen in den Ausgestaltungsoptionen nach Einkommensdezilen**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018

Auffällig mag sein, dass sich auch bei den Optionen 2 und 4a und 5 im obersten Einkommensdezil noch Berechtigte ergeben. Das lässt sich bei Option 2 vor allem dadurch erklären, dass Kinder als selbständig (fast immer einkommenslos)<sup>156</sup> Berechtigte berücksichtigt wurden (vgl. auch Abbildung 2). In den Optionen 4a und 5 erhalten Kinder in Haushalten mit hohem Einkommen kein Klimageld, da hier das Haushaltseinkommen ausschlaggebend ist. Bei den Optionen 4a und 5 sind die Berechtigten im obersten Einkommensdezil daher nicht Kinder, sondern fast ausschließlich Paare ohne Kinder, die ein gemeinsames Bruttoeinkommen von unter 8.000 Euro/Monat haben und anhand der neuen OECD-Skala<sup>157</sup> in das oberste Einkommensdezil eingeordnet werden.

Diese Skala hat den Anspruch, die Haushaltseinkommen für verschiedene Haushaltstypen vergleichbar zu machen und dabei Skaleneffekte zu berücksichtigen. Sie weist jedem Haushaltsmitglied einen Faktor zu, welcher 1 für die erste Person im Haushalt, 0,5 für jede weitere erwachsene Person und 0,3 für jedes Kind im Haushalt beträgt. Durch die Summe dieser Faktoren wird dann das Haushaltsnettoeinkommen geteilt. Anhand des so berechneten Nettoäquivalenzeinkommens werden die Haushalte in die Dezile eingeordnet. Um die Angaben zu den Einkommensdezilen besser einordnen zu können, ist es wichtig einschätzen zu können, welche Einkommensgruppen diesen jeweils zuzuordnen sind. Dies kann der anschließenden Tabelle 4 entnommen werden.

<sup>156</sup> In der hier verwendeten Datenbasis, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, liegen nur die Einkommen aus Arbeit/Erwerbstätigkeit und Transferleistungen auf Personenebene vor. Einkommen aus anderen Quellen, z.B. Vermietung und Verpachtung oder anderen Vermögenswerten liegen nur auf Haushaltsebene vor. Für die Berechnungen in Option 2 werden letztere Einkommen gleichmäßig auf alle Haushaltsmitglieder verteilt, so dass dementsprechend auch Kindern solche Einnahmen zugeschrieben werden. Dies wird deutlich bei dem Anteil berechtigter Kinder im 10. Dezil für Option 2.

<sup>157</sup> Vgl. Eurostat, Glossary: Equivalised income: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Equivalised\\_income](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Equivalised_income)

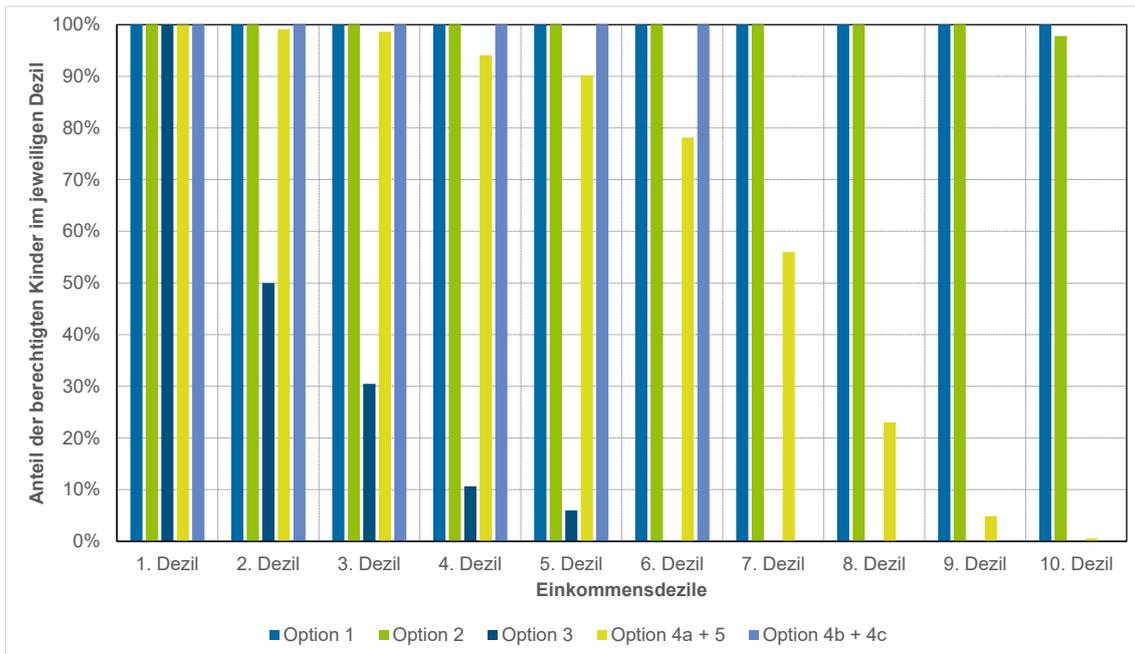
**Tabelle 4 Durchschnittliches monatliches Haushaltsbruttoeinkommen in den Dezilen nach Haushaltstypen**

	Alleinstehende	Alleinerziehende	Paar (ohne Kinder)	Paar mit 1 Kind	Paar mit 2 und mehr Kindern
1. Dezil	1 023	1 543	1 606	1 984	2 542
2. Dezil	1 542	2 199	2 306	3 076	3 635
3. Dezil	1 998	2 871	2 858	3 812	4 621
4. Dezil	2 429	3 546	3 414	4 604	5 470
5. Dezil	2 823	4 095	3 937	5 240	6 356
6. Dezil	3 228	4 560	4 525	5 998	7 243
7. Dezil	3 724	5 105	5 316	6 910	8 279
8. Dezil	4 329	5 915	6 250	8 038	9 711
9. Dezil	5 279	7 295	7 732	9 717	11 543
10. Dezil	8 783	9 932	12 831	14 965	18 211
Faktor OECD-Skala	1	1,3 – 1,9	1,5	1,8	2,1 - 3

Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

Auch bezüglich des Anteiles der berechtigten Kinder in den Dezilen ergeben sich Unterschiede zwischen den Optionen (Abbildung 2). In der hier dargestellten Variante der Option 1 erhalten alle Kinder das volle Klimageld. Bei der Kopfpauschale mit individueller Einkommensgrenze (Option 2) erhalten fast alle Kinder (mit Ausnahme einiger Kinder im obersten Einkommensdezil) Klimageld. Bei Option 3 bemisst sich die Berechtigung für das Klimageld anhand der Berechtigung für Transferleistungen. Auffallend ist, dass bei Optionen 4a und 5 der Anteil der berechtigten Kinder stärker abfällt als der Anteil der berechtigten Personen (vgl. Abbildung 1). Dies hat damit zu tun, dass bei den hier gewählten Einkommensgrenzen (4.000 Euro pro Erwachsenen und Monat) die Anzahl der Kinder nicht berücksichtigt wird. Ganz im Gegenteil zu den Optionen 4b und 4c, wo auch die Kinder in die Berechnung der Einkommensgrenzen einbezogen werden.

**Abbildung 2 Anteil der berechtigten Kinder im jeweiligen Dezil**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018

## 2.2. Aufkommen durch CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Kosten des Klimageldes

Tabelle 5 stellt dar, dass bei einem angenommenen CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t im Jahr 2030 ein Gesamtaufkommen von 14 Milliarden Euro durch private Haushalte zu erwarten ist.

Wie oben beschrieben, wird in den verschiedenen Optionen jeweils einmal das Gesamtaufkommen der privaten Haushalte an die berechtigten Personen als Klimageld verteilt und einmal nur das Aufkommen aus dem Kreis der Berechtigten. Die aufzubringenden Mittel für die jeweiligen Optionen des Klimageldes sind abhängig von diesem Faktor. Ausnahme ist Option 5, in der ein fester Betrag für das Klimageld festgesetzt wird. Die aufzubringenden Mittel für ein festes Klimageld von 300 und 500 Euro übersteigen die zu erwartenden Einnahmen im Jahr 2030.

Durch die Besteuerung des Klimageldes reduzieren sich die Kosten für den Staat. Befinden sich besonders Haushalte mit niedrigen Grenzsteuersätzen oder solche, deren Einkommen steuerfrei sind, unter den Berechtigten (wie z.B. beim sozialleistungsergänzenden Klimageld, Option 3) ist der Effekt der Besteuerung aus Sicht des Staates gering.

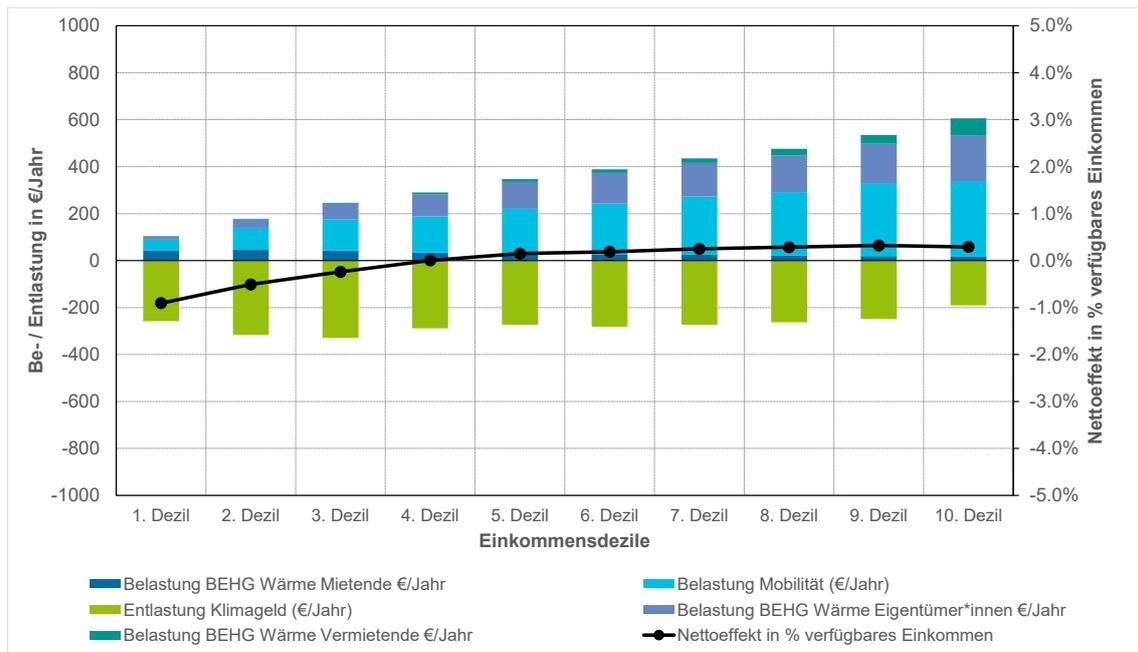
**Tabelle 5 Aufgewendete Mittel für das Klimageld im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis 125 Euro/t)**

Milliarden Euro / Jahr	Gesamtaufkommen CO <sub>2</sub> -Kosten private Haushalte	Aufwendung Klimageld, wenn das Gesamtaufkommen zurückverteilt wird		Aufwendung Klimageld, wenn nur das Aufkommen der Berechtigten zurückverteilt wird	
		Vor Steuern	Nach Steuern	Vor Steuern	Nach Steuern
Option 1	14,0	14,0	11,1	14,0	11,1
Option 2	14,0	14,0	11,5	11,9	9,7
Option 3	14,0	14,0	13,8	1,7	1,7
Option 4a	14,0	14,0	11,8	10,5	8,8
Option 4b	14,0	14,0	12,5	7,2	6,4
Option 4c	14,0	14,0	13,1	7,2	6,7
Option 5 300 Euro/Person	14,0	18,8	15,8	-	-
Option 5 500 Euro/Person	14,0	31,4	26,4	-	-

### 2.3. Option 1: Einkommensunabhängige Kopfpauschale

Die Belastung, die den Haushalten durch das BEHG entsteht, liegt bei einem erwarteten CO<sub>2</sub>-Preis im Jahr 2030 von 125 Euro/t bei durchschnittlich 174 Euro/Jahr. Sie steigt mit dem Einkommen von insgesamt 105 Euro/Jahr im ersten Einkommensdezil auf 606 Euro/Jahr im zehnten Einkommensdezil (Abbildung 3). Dabei steigen sowohl die CO<sub>2</sub>-Ausgaben für Mobilität als auch die für Wärme mit dem Einkommen an. Das liegt einerseits an der mit dem Einkommen steigenden Fahrleistung und deshalb größeren Benzin- und Dieselverbräuchen, andererseits an mit dem Einkommen steigenden Wohnflächen und höheren Wärmeverbräuchen. Außerdem befinden sich in den unteren Einkommensdezilen besonders viele Mietende, die nur einen Teil der CO<sub>2</sub>-Kosten tragen (hier im Durchschnitt mit 50% angesetzt, vgl. Tabelle 3), während es in den oberen Einkommensdezilen besonders viele private Vermietende gibt, die für vermietete Wohnungen einen Teil der CO<sub>2</sub>-Kosten tragen müssen.

**Abbildung 3 Auswirkungen der Option 1 im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen**

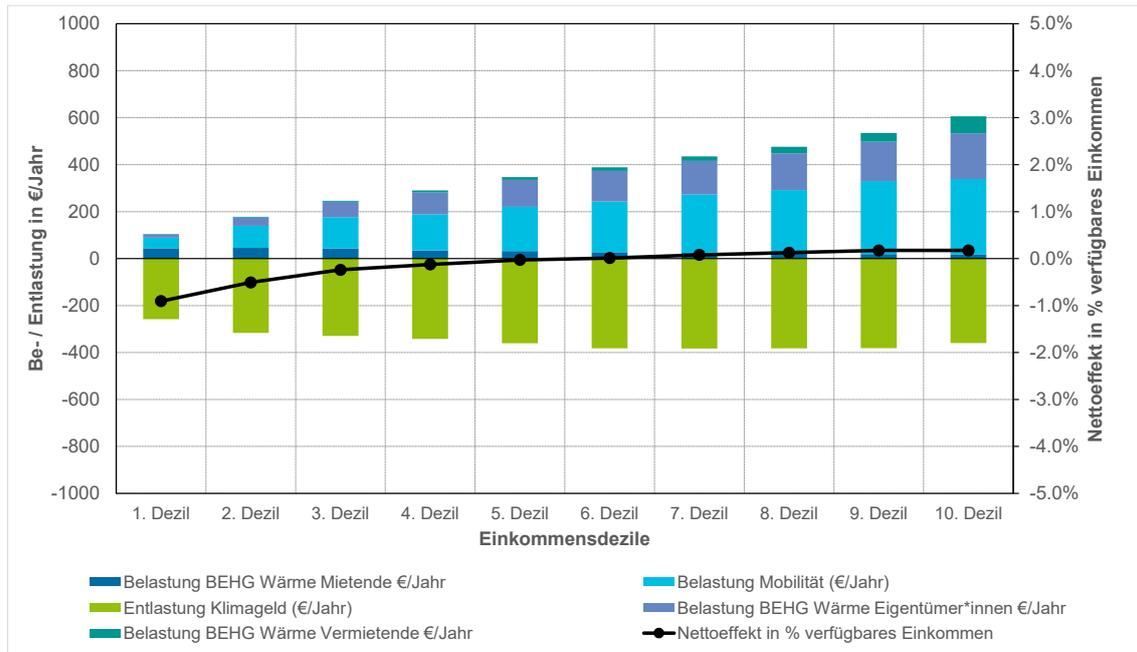


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

In Option 1 wird das Klimageld als einkommensunabhängige Kopfpauschale ausgezahlt. Jede in Deutschland lebende Person erhält bei einem Preis von 125 Euro/t im Jahr 2030 eine Auszahlung in Höhe von 174 Euro/Jahr. In Abbildung 3 sind die Effekte **pro Haushalt** dargestellt. Die Auszahlung pro Haushalt variiert mit der durchschnittlichen Anzahl der Haushaltsmitglieder im jeweiligen Einkommensdezil sowie mit den individuellen Einkommenssteuersätzen. Durch das Klimageld ergibt sich in den ersten drei Dezilen der Einkommensverteilung eine Nettoentlastung (Abbildung 3). Diese Entlastung beläuft sich im ersten Einkommensdezil auf knapp 1% des verfügbaren Einkommens und auf 0,2% des verfügbaren Einkommens im dritten Einkommensdezil. In den Dezilen 5-10 ergibt sich eine Nettobelastung in Höhe von 0,1-0,3 % des verfügbaren Einkommens.

Wird das Klimageld steuerfrei gestellt (Abbildung 4), entsteht bis zum sechsten Einkommensdezil durchschnittlich keine Nettobelastung. Die Nettobelastung in den Dezilen 7-10 sinkt auf 0,1-0,2% des verfügbaren Einkommens.

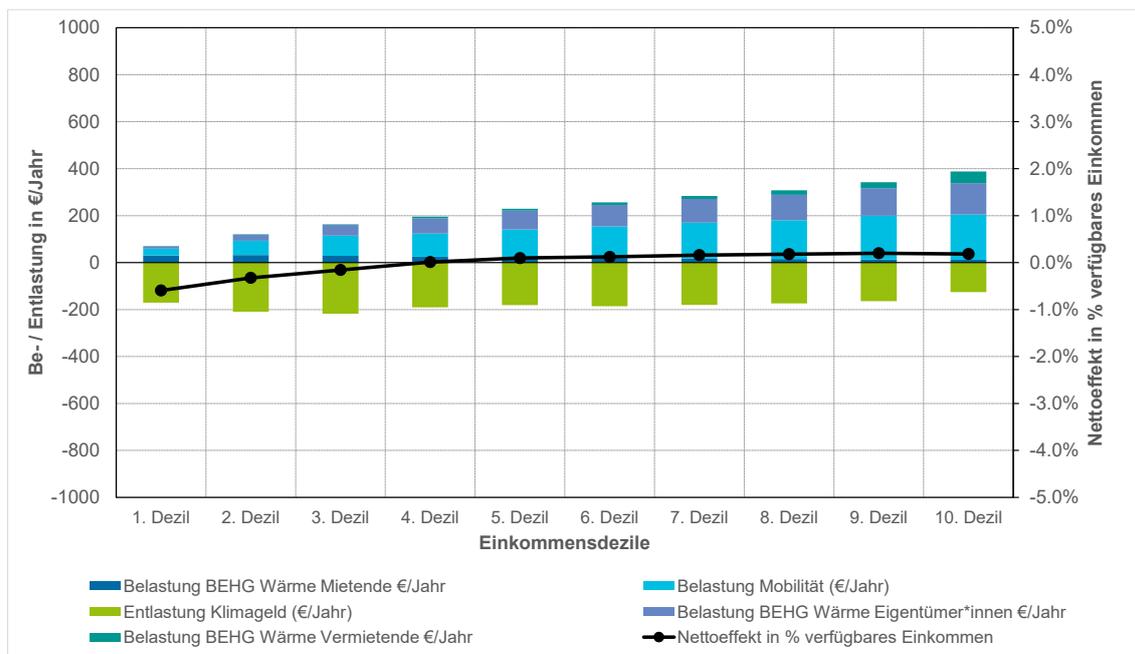
**Abbildung 4 Auswirkungen der Option 1 im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen, ohne Besteuerung**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018

Bei einem niedrigeren CO<sub>2</sub>-Preis in Höhe von 65 Euro/t (oberer Wert des Preiskorridors im Jahr 2026) sind sowohl die durch das BEHG verursachten CO<sub>2</sub>-Kosten als auch das ausgezahlte Klimageld geringer (Abbildung 5). Insgesamt wird im Jahr 2026 bei diesem Preis ein Gesamtaufkommen privater Haushalte von 9,3 Milliarden Euro erwartet. Der Nettoeffekt von Be- und Entlastung durch CO<sub>2</sub>-Kosten und Klimageld ähnelt im Verlauf stark dem Ergebnis bei höheren Preisen (vgl. Abbildung 3): Die ersten drei Dezile erfahren eine Nettoentlastung, die mit 0,6% des verfügbaren Einkommens für das erste Einkommensdezil am höchsten ist, während ab dem fünften Einkommensdezil eine Nettobelastung in Höhe von 0,1-0,2% des verfügbaren Einkommens entsteht. Die Kosten des Klimagelds betragen in dieser Option nach Besteuerung noch 7,3 Milliarden Euro im Jahr 2026.

**Abbildung 5 Zum Vergleich: Auswirkungen der Option 1 im Jahr 2026 (CO<sub>2</sub>-Preis von 65 Euro/t), haushaltsbezogen**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

## 2.4. Option 2: Kopfpauschale in Abhängigkeit vom individuellen Einkommen

In den folgenden Abbildungen bleiben die durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe verursachten Kosten im Jahr 2030 jeweils identisch. Was sich verändert ist das pro Haushalt im Jahr 2030 ausgezahlte Klimageld und der daraus resultierende Nettoeffekt. In Option 2 bekommt jede in Deutschland lebende Person, welche weniger als 4.000 Euro brutto pro Monat verdient<sup>158</sup>, ein Klimageld in Höhe von (vor Besteuerung) 213 Euro / Person (falls die gesamte von privaten Haushalten eingezahlte Summe der gezahlten CO<sub>2</sub>-Preise für Brennstoffe für die Auszahlung verwendet wird). Auch diese Option führt dazu, dass untere Einkommen bis einschließlich des vierten Einkommensdezils netto entlastet werden (Abbildung 6). Die Entlastung beläuft sich pro Haushalt auf durchschnittlich 1,3% des verfügbaren Einkommens im ersten Dezil und 0,1% des Einkommens im vierten Dezil. Ab dem fünften Einkommensdezil entsteht eine Nettobelastung von 0,1%, die bis zum zehnten Dezil auf 0,4% des verfügbaren Einkommens ansteigt.

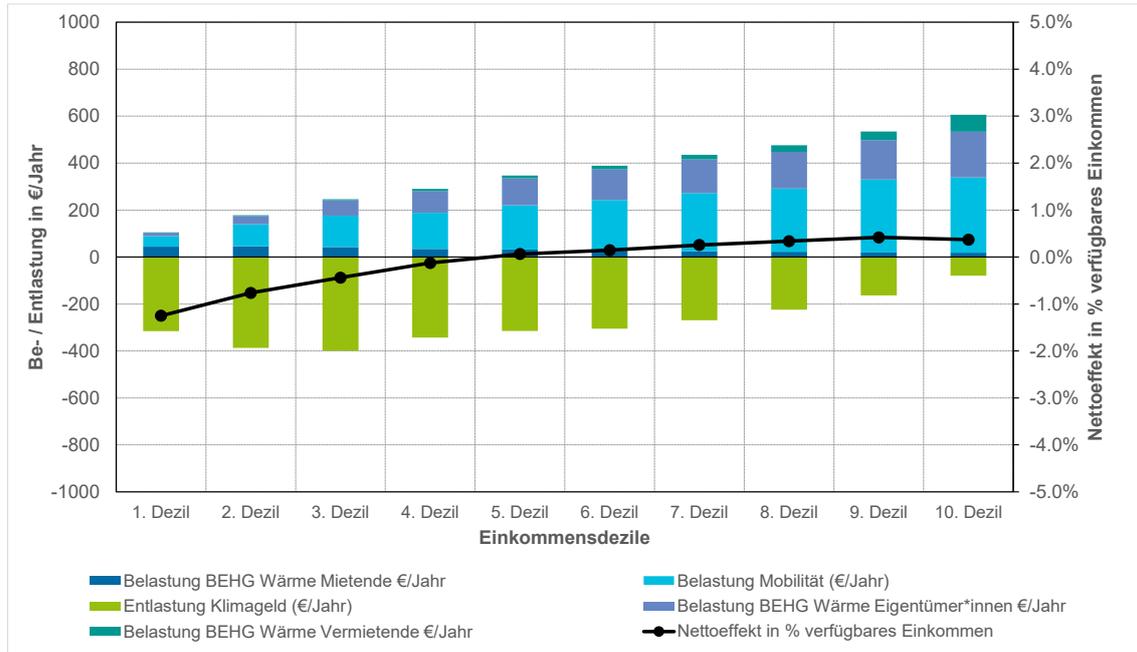
Wird nicht der gesamte von privaten Haushalten geleistete Bepreisungsbetrag für die Auszahlung verwendet, sondern lediglich der Betrag, der von den Klimageld-berechtigten Personen eingezahlt wurde,<sup>159</sup> verringert sich der pro Person ausgezahlte Betrag auf 169 Euro/Person (vor Besteuerung) (Abbildung 7). Der Nettoeffekt ist in der oberen Einkommenshälfte praktisch identisch mit dem in Abbildung 6 dargestellten Effekt. Für die ersten drei

<sup>158</sup> In der hier verwendeten Datenbasis, der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, liegen nur die Einkommen aus Arbeit/Erwerbstätigkeit und Transferleistungen auf Personenebene vor. Einkommen aus anderen Quellen, z.B. Vermietung und Verpachtung oder anderen Vermögenswerten liegen nur auf Haushaltsebene vor. Für die Berechnungen in Option 2 werden letztere Einkommen gleichmäßig auf alle Haushaltsmitglieder verteilt, so dass dementsprechend auch Kindern solche Einnahmen zugeschrieben werden.

<sup>159</sup> Da Energieverbräuche im Modell nur auf Haushaltsebene vorliegen, erfolgt eine personenscharfe Abschätzung der BEHG-Zahlungen an Hand der im jeweiligen Dezil berechtigten Personen.

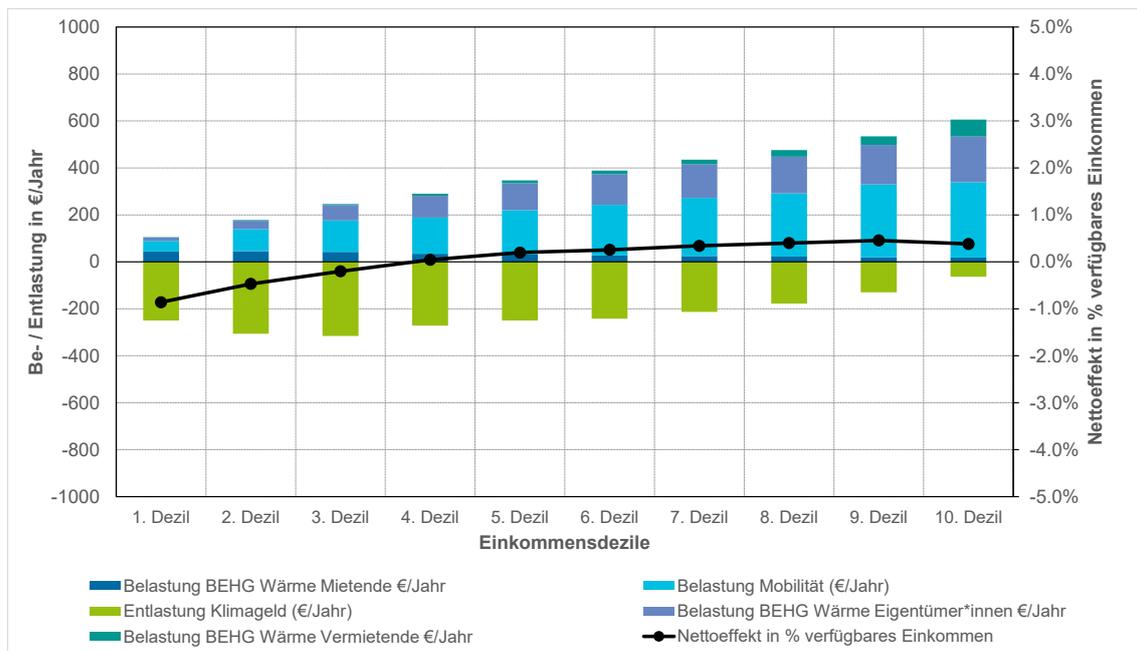
Dezile entsteht weiterhin eine Nettoentlastung, die etwas kleiner ausfällt (0,9-0,2% des verfügbaren Einkommens).

**Abbildung 6 Auswirkungen von Option 2 im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018

**Abbildung 7 Auswirkungen im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen, Rückverteilung nur der Einnahmen der in Option 2 berechtigten Personen**

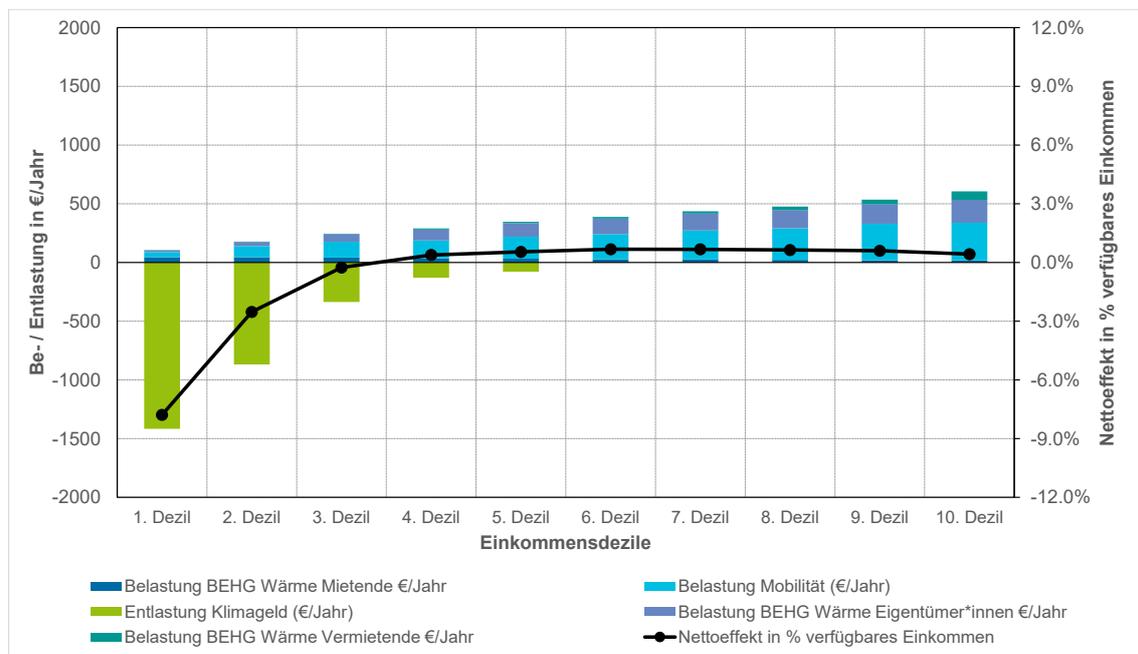


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

## 2.5. Option 3: Sozialleistungsergänzendes Klimageld

In Ausgestaltungsoption 3 wird das Klimageld nur an Personen ausgezahlt, die in bestehenden Sozialleistungssystemen als bedürftig erfasst werden (für die Definition vgl. Abschnitt 1). Der berechnete Personenkreis verringert sich damit auf 14 Millionen.<sup>160</sup> Wird der gesamte von privaten Haushalten an CO<sub>2</sub>-Zahlungen geleistete Betrag als Klimageld an den so definierten Personenkreis ausgeschüttet, ergibt sich eine entsprechend hohe Kopfpauschale von 953 Euro/Person im Jahr 2030. Dies führt insbesondere im ersten Einkommensdezil zu einer deutlich Nettoentlastung in Höhe von 7,8% des verfügbaren Einkommens. Im zweiten Einkommensdezil entsteht eine Nettoentlastung in Höhe von 2,5% des verfügbaren Einkommens. Ab dem vierten Einkommensdezil entsteht eine Nettobelastung von 0,4%, die auf 0,7% im siebten Einkommensdezil ansteigt und dann bis zum zehnten Einkommensdezil auf 0,4% des Einkommens abfällt.

**Abbildung 8 Auswirkungen von Option 3 im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen (andere Skalierung als andere Abbildungen)**



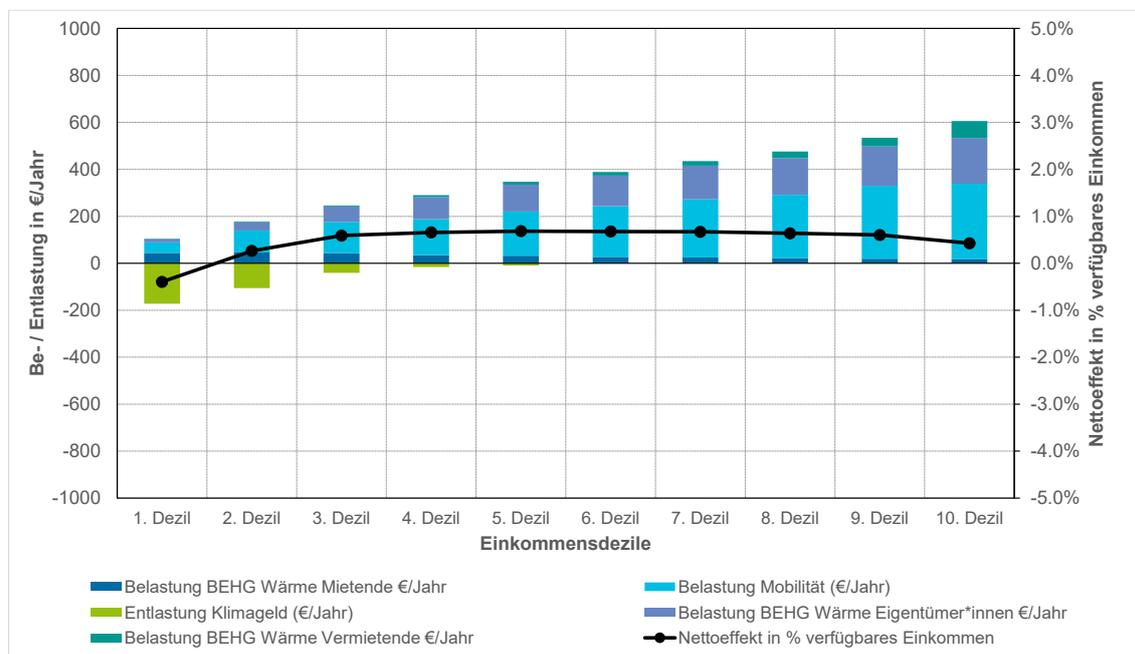
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018

Wird nur der vom unter Option 3 berechtigten Personenkreis eingezahlte CO<sub>2</sub>-Betrag zurückverteilt, ergibt sich ein Klimageld von 78 Euro pro berechnete Person. Dies führt lediglich im ersten Einkommensdezil zu einer Nettoentlastung durch das Klimageld in Höhe von 0,4% des verfügbaren Einkommens (Abbildung 9). Ab dem zweiten Einkommensdezil entsteht eine Nettobelastung von 0,3%, welche im dritten bis neunten Einkommensdezil 0,6-0,7% des

<sup>160</sup> Es ist zu berücksichtigen, dass hier auf Basis derjenigen Personen und Haushalte gerechnet wird, welche Anspruch auf Sozialleistungen haben und nicht derjenigen, die diese tatsächlich in Anspruch nehmen (was ein viel kleinerer Personenkreis wäre). Für die Berechnung wird davon ausgegangen, dass 100% der Personen im ersten Einkommensdezil und 50% der Personen im zweiten Einkommensdezil Anspruch auf Sozialleistungen hätten. Für die Einkommensdezile 3-5 wird davon ausgegangen, dass die Zahl der Berechtigten ungefähr doppelt so hoch ist, wie derjenigen, die die Sozialleistungen in Anspruch nehmen. Dies wird grob anhand von Studien zur Nicht-Inanspruchnahme staatlicher Leistungen abgeleitet, vgl. z.B. Becker und Hauser et al., Nicht-Inanspruchnahme zustehender Sozialhilfeleistungen (Dunkelzifferstudie), Endbericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziales, 2003. Download (16.08.2022): [https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/zweiter-armuts-reichtumsbericht-publikation-nicht-inanspruchnahme-zustehender-sozialhilfeleistungen-dunkelzifferstudie.pdf;jsessionid=A4FE7E3B79F2196CD975E7158EC1C47C?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.armuts-und-reichtumsbericht.de/SharedDocs/Downloads/Berichte/zweiter-armuts-reichtumsbericht-publikation-nicht-inanspruchnahme-zustehender-sozialhilfeleistungen-dunkelzifferstudie.pdf;jsessionid=A4FE7E3B79F2196CD975E7158EC1C47C?__blob=publicationFile&v=1)

verfügbaren Einkommens beträgt und im zehnten Einkommensdezil auf 0,4% des verfügbaren Einkommens fällt.

**Abbildung 9 Auswirkungen von Option 3 im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen, Rückverteilung nur der Einnahmen der berechtigten Personen**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

## 2.6. Option 4a: Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen (absolute Einkommensgrenze)

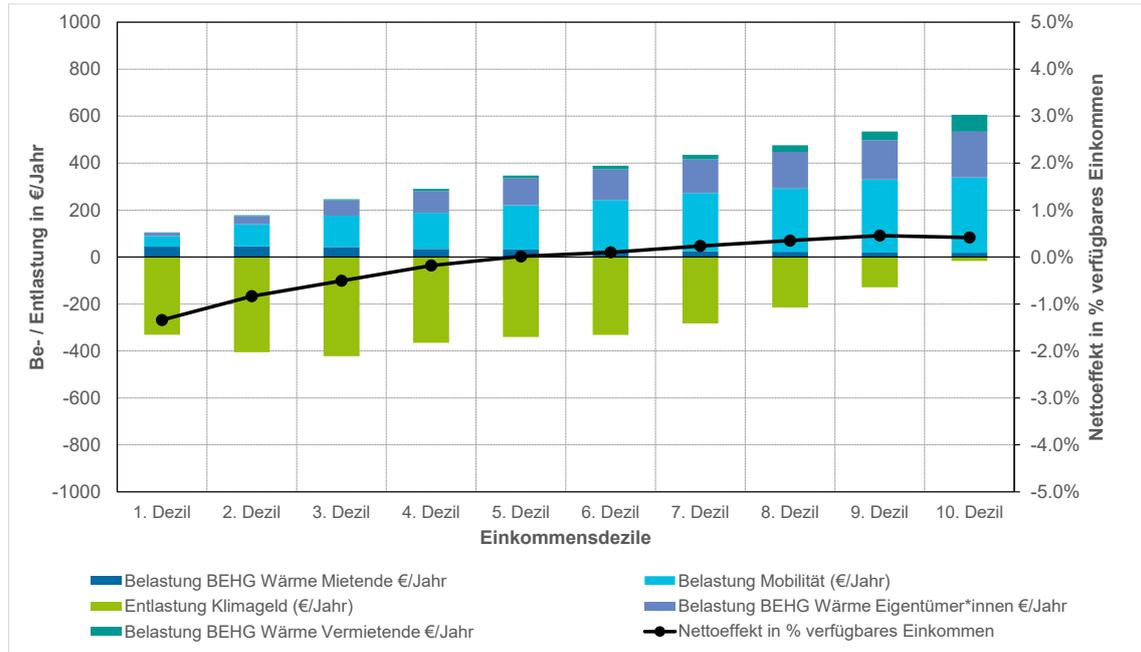
In den Optionen 4a bis 4c sowie 5 wird jeweils das Haushaltseinkommen als Grundlage für die Prüfung der Bedürftigkeit herangezogen. In Option 4c ist auch die Höhe des Klimagelds abhängig vom Haushaltseinkommen.

Bei Option 4a gilt eine absolute Einkommensgrenze in Höhe von durchschnittlich 4.000 Euro brutto / Monat für jeden im Haushalt lebenden Erwachsenen. Dabei wird sowohl Einkommen aus Arbeit/Erwerbstätigkeit und Transferzahlungen als auch aus Vermietung/Verpachtung und anderen Vermögenswerten (etwa Zinsen, Dividenden) berücksichtigt. Alle Personen, die in Haushalten leben, welche unterhalb dieser Grenze liegen, erhalten im Jahr 2030 dann einen Pro-Kopf-Betrag von 223 Euro. Diese Variante führt – bei Auszahlung aller durch private Haushalte geleisteten CO<sub>2</sub>-Beiträge – zu einer Nettoentlastung in den ersten vier Einkommensdezilen zwischen 1,3% (1.Dezil) und 0,2% (4.Dezil) des verfügbaren Einkommens (Abbildung 10). Im sechsten Dezil ergibt sich eine Nettobelastung von 0,1% des verfügbaren Einkommens, die dann auf 0,4-0,5% im 8.-10. Dezil ansteigt.

Wird nur der Gesamtbetrag für die Auszahlung des Klimagelds verwendet, der durch den Kreis der Berechtigten unter Option 4a eingezahlt wurde, ergibt sich ein Pro-Kopf-Betrag von 167 Euro im Jahr 2030. Dies führt zu einer Nettoentlastung in den ersten drei Einkommensdezilen in Höhe von 0,8-0,2% des verfügbaren Einkommens (Abbildung 11). Ab dem

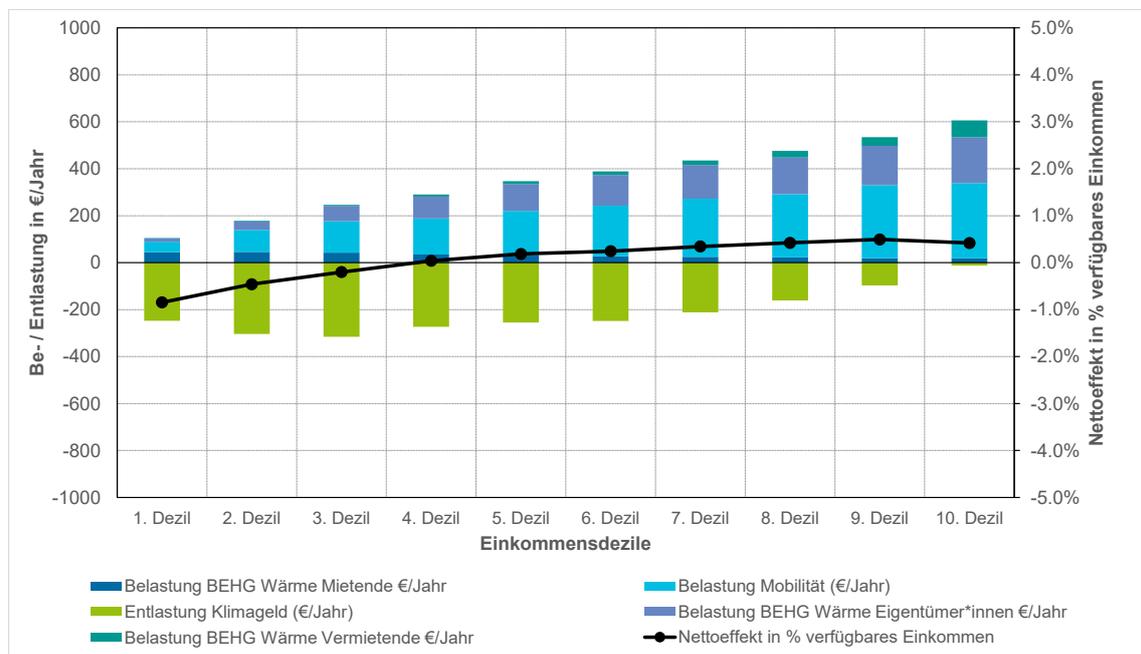
dritten Dezil ergibt sich eine Nettobelastung, die bis zum 8. bis 10. Dezil auf 0,4-0,5% des verfügbaren Einkommens ansteigt.

**Abbildung 10 Auswirkungen von Option 4a im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen**



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

**Abbildung 11 Auswirkungen von Option 4a im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen, Rückverteilung nur der Einnahmen der berechtigten Personen**



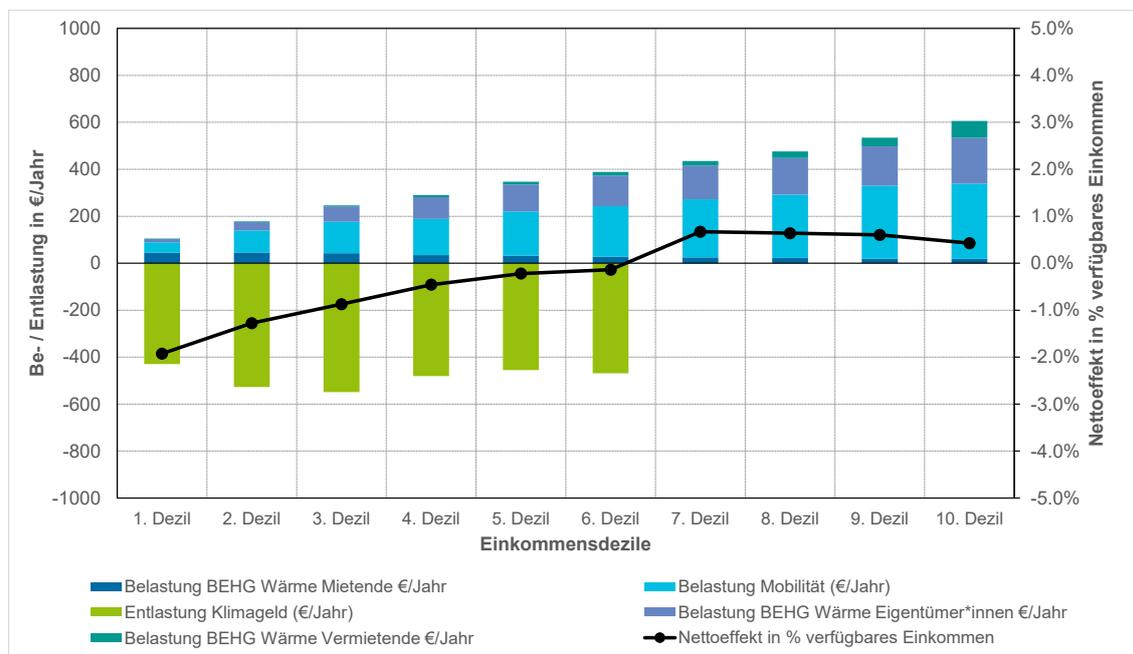
Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

## 2.7. Option 4b: Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen: relative Einkommensgrenze (Einkommen der unteren 60%)

In Option 4b wird neben dem Bruttoeinkommen des Haushalts und der Anzahl der Erwachsenen im Haushalt auch noch berücksichtigt, ob sich Kinder unter 18 Jahren im Haushalt befinden. Dies geschieht vor dem Hintergrund der Überlegungen, dass z.B. 4.000 Euro für eine alleinlebende erwachsene Person einen anderen Stellenwert haben als 4.000 Euro für eine alleinerziehende Person mit mehreren Kindern. Um diesem Umstand Rechnung zu tragen, wird das Nettoäquivalenzeinkommen der Haushalte auf Basis der neuen OECD-Skala herangezogen (vgl. Abschnitt 2.1). Wenn man anhand dieser Berechnungen nun die untersten 60% der (Nettoäquivalenz-) Einkommen als berechtigt definiert, so entspricht dies genau den unteren sechs Einkommensdezilen in unseren Abbildungen.

Bei Verwendung des gesamten durch private Haushalte eingezahlten CO<sub>2</sub>-Betrags ergibt sich für die in diesen Haushalten lebenden Personen eine Kopfpauschale von 289 Euro im Jahr 2030. Dies führt zu einer deutlichen Nettoentlastung im ersten Einkommensdezil in Höhe von 1,9% des verfügbaren Einkommens (Abbildung 12). Auch im zweiten und dritten Dezil sind die Entlastungen in Höhe von resp. 1,3 und 0,9% des verfügbaren Einkommens hoch. Im siebten Einkommensdezil ergibt sich ohne Klimageld eine Belastung von 0,7% des verfügbaren Einkommens. Im achten und neunten Dezil von jeweils 0,6% des verfügbaren Einkommens und im zehnten Dezil von 0,4%.

**Abbildung 12** Auswirkungen von Option 4b im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen

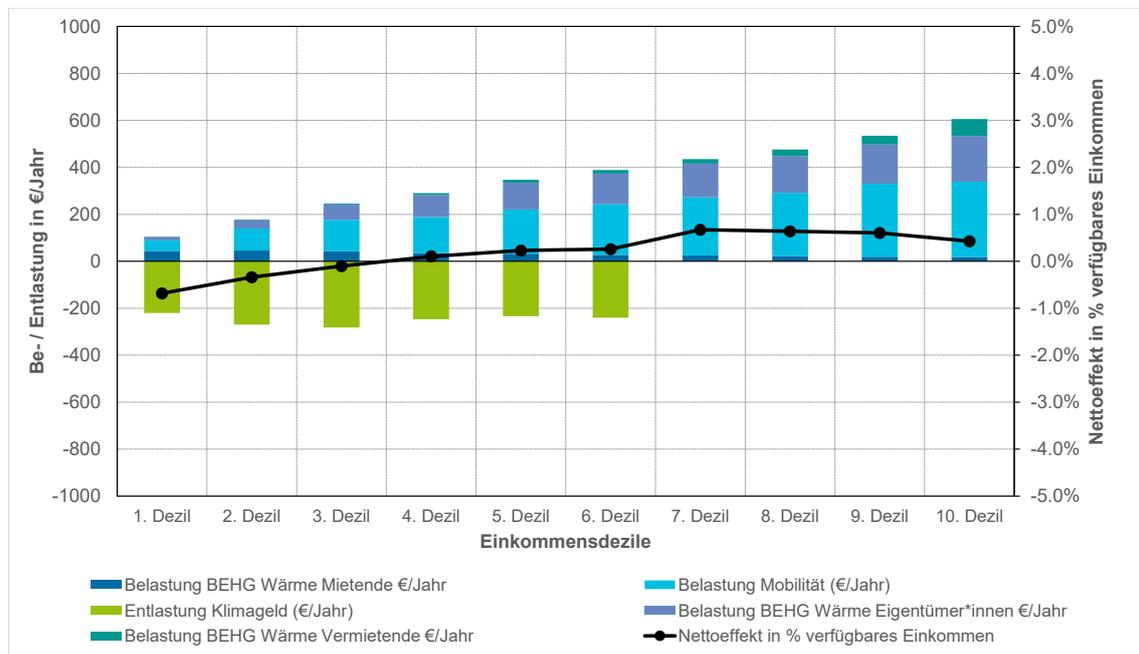


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

Wird nur derjenige Betrag ausbezahlt, der auch von den untersten 60% der (Nettoäquivalenz-) Einkommen eingezahlt wurde, ergibt sich eine Kopfpauschale von 148 Euro im Jahr 2030. Dabei entsteht in den ersten drei Einkommensdezilen eine Nettoentlastung (0,7-0,1% des verfügbaren Einkommens, Abbildung 13). Im vierten bis sechsten Dezil entsteht eine

moderate Belastung von 0,1-0,3% des verfügbaren Einkommens. Im siebten bis zehnten Dezil sind die Nettobelastungen durch das BEHG unverändert.

**Abbildung 13 Auswirkungen von Option 4b im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen, Rückverteilung nur der Einnahmen der berechtigten Personen**

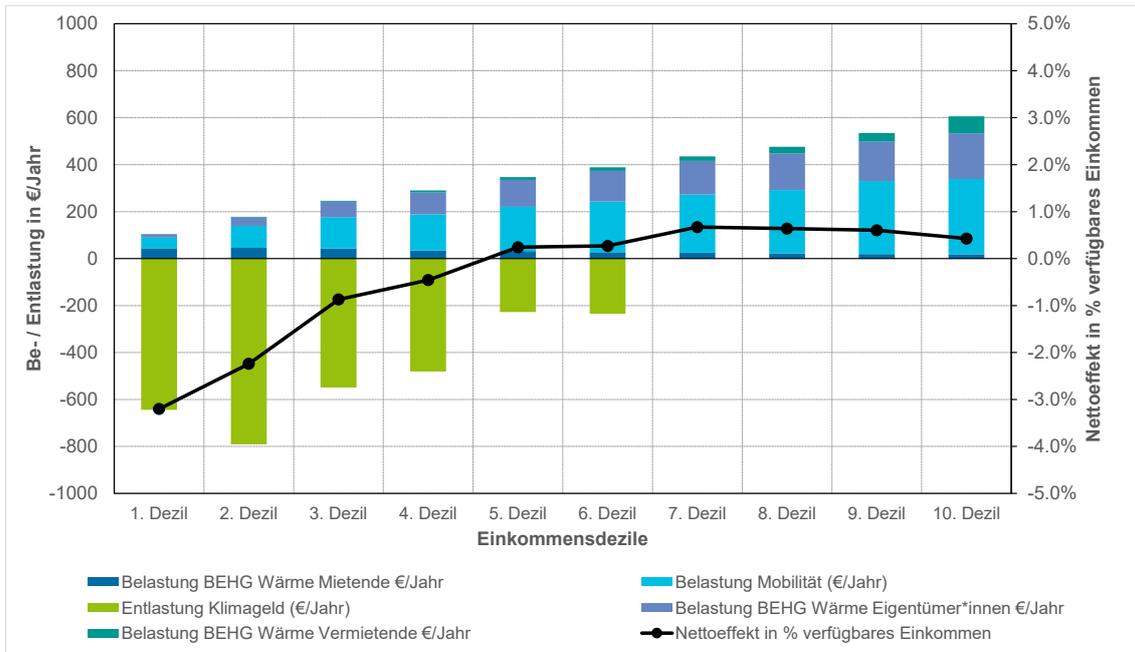


Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

### 2.8. Option 4c: Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen: Differenzierung nach Einkommensstufen

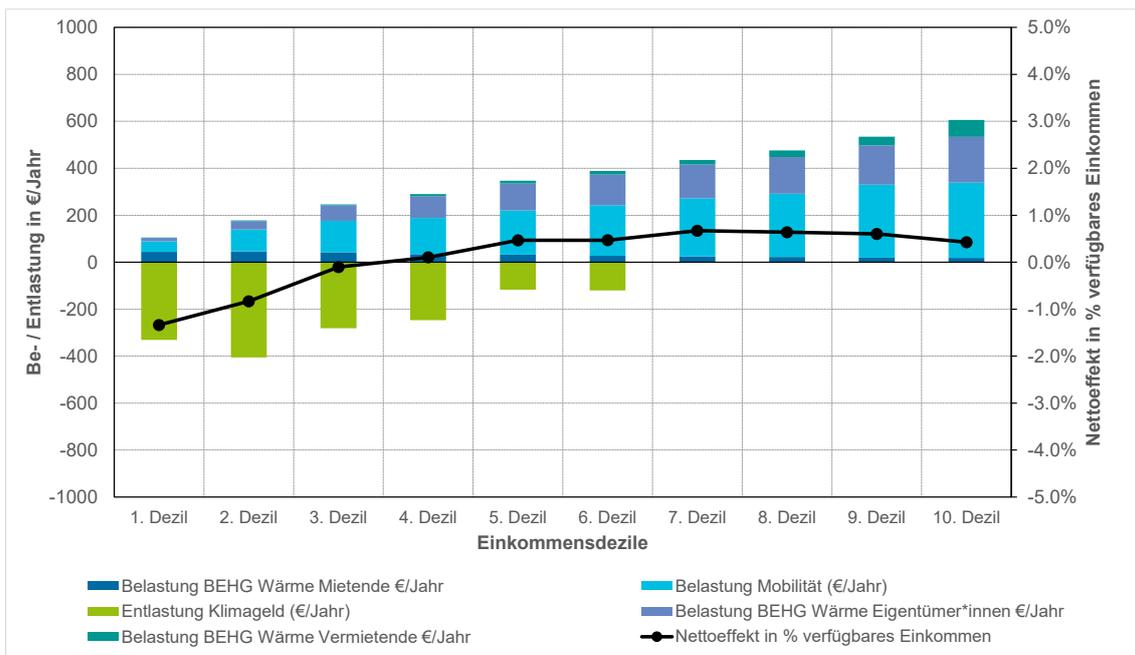
Option 4c unterscheidet sich von Option 4b in der Hinsicht, dass das Klimageld zusätzlich abgestuft wird je nach Höhe des Haushaltsnettoäquivalenzeinkommens. Für die ersten beiden Dezile beträgt das Klimageld 150% des Kopfpauschale, für das dritte und vierte Dezil 100% der Kopfpauschale und für das fünfte und sechste Dezil 50% des Kopfpauschale. Diese Ausgestaltung führt – sowohl bei der Auszahlung der gesamten durch privaten Haushalte einbezahlten CO<sub>2</sub>-Abgaben (Abbildung 14) als auch bei der Verwendung der durch die berechnete Gruppe aufgebrauchten Mittel (Abbildung 15) – zu einer nochmal deutlich stärkeren Entlastung in den untersten beiden Einkommensdezilen von bis zu 3% des verfügbaren Einkommens. Im fünften und sechsten Dezil entsteht dafür eine (leichte) Nettobelastung. Die Auswirkungen in den oberen vier Dezilen sind unverändert.

**Abbildung 14** Auswirkungen von Option 4c im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

**Abbildung 15** Auswirkungen von Option 4c im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t), haushaltsbezogen, Rückverteilung nur der Einnahmen der berechtigten Personen



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

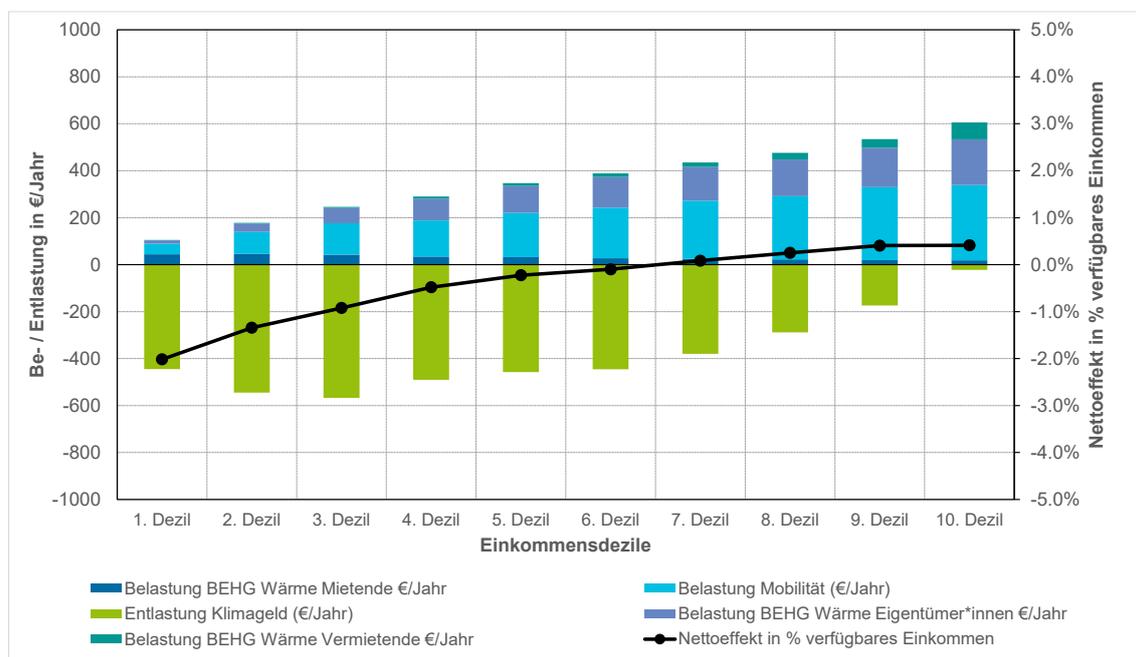
## 2.9. Option 5: Einkommensbegrenzte, feste „Energiekostenpauschale“

In Option 5 werden die in Option 4a festgelegten Einkommensgrenzen herangezogen und eine Energiekostenpauschale als fester Betrag von 300 Euro / Person (Abbildung 16) sowie 500 Euro/Person (Abbildung 17) ausgezahlt. Die Mittel, die für die Auszahlung dieses festen Betrages aufgewendet werden müssen, liegen über den erwarteten Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Bepreisung im Jahr 2030 (vgl. Abschnitt 2.2).

Diese Beträge verstehen sich vor Steuern (werden also später beim Einkommensteuerjahresausgleich als Einkommen berücksichtigt). Zur Höhe der vorgesehenen Fixbeträge gibt es bisher keine (politische) Festlegung. Es bedurfte deshalb hier aus berechnungstechnischer Sicht einer (realistisch erscheinenden) Setzung. Die angenommenen 300 Euro entsprechen der im Rahmen der Entlastungspakete des Jahres 2022 ausgezahlten Energiepreispauschale. Es kann sein, dass politisch andere Beträge präferiert werden, dann verändern sich die dargestellten Auswirkungen entsprechend.

Bei einer Höhe des Klimagelds von 300 Euro / Person ergibt sich eine Nettoentlastung bis einschließlich des sechsten Einkommensdezils (Abbildung 16), welche im ersten Dezil 2,0% des verfügbaren Einkommens beträgt. Ab dem siebten Einkommensdezil ergibt sich eine moderate Nettobelastung, die im neunten und zehnten Einkommensdezil auf 0,4% ansteigt.

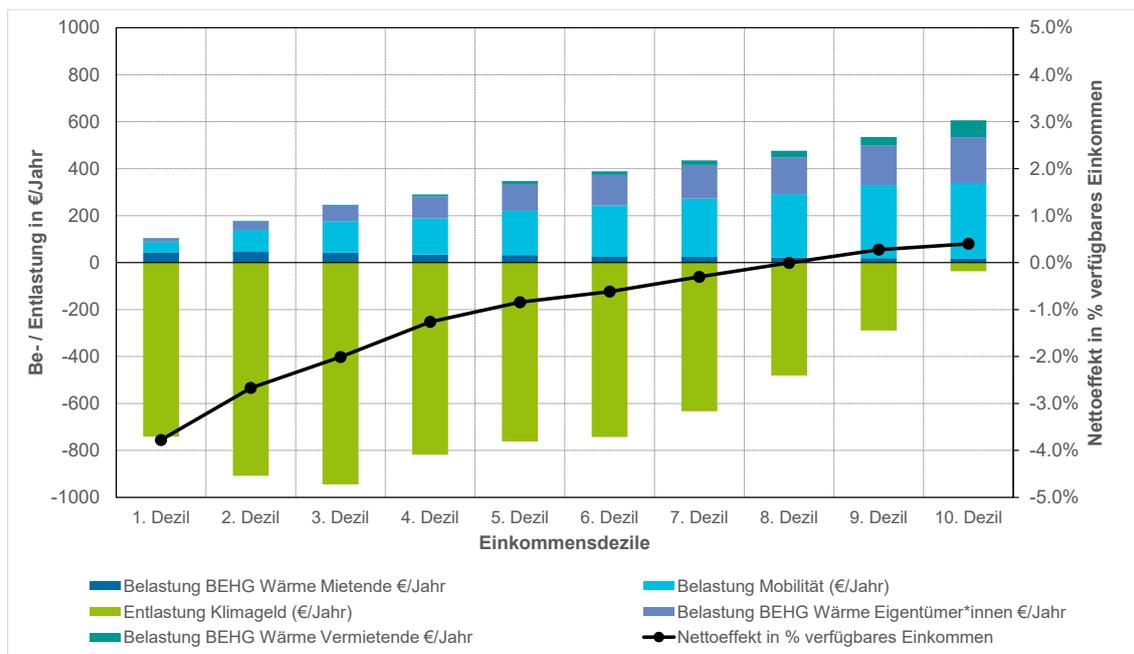
**Abbildung 16** Auswirkungen von Option 5 im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t); „Energiekostenpauschale“ = 300 Euro/Person/Jahr



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

Wird eine Pauschale in Höhe von 500 Euro/Person ausgezahlt, entsteht eine Nettoentlastung bis einschließlich zum siebten Einkommensdezil (Abbildung 17), die im ersten Einkommensdezil 3,8% und im zweiten Einkommensdezil 2,7% des verfügbaren Einkommens beträgt. Nur im neunten und zehnten Einkommensdezil entsteht eine Bruttobelastung in Höhe von 0,3-0,4% des verfügbaren Einkommens.

**Abbildung 17** Auswirkungen im Jahr 2030 (CO<sub>2</sub>-Preis von 125 Euro/t); „Energiekostenpauschale“ = 500 Euro/Person/Jahr



Quelle: Eigene Berechnungen auf Basis FDZ der stat. Ämter des Bundes und der Länder; Einkommens- und Verbrauchsstichprobe 2018.

### 3. Fazit

Im Rahmen der sozio-ökonomischen Analyse wurden fünf Ausgestaltungsoptionen für das Klimageld in unterschiedlichen Ausgestaltungsvarianten untersucht.

Jede der hier untersuchten Optionen wirkt progressiv (im Sinne einer Progression), d.h. durch den Nettoeffekt von CO<sub>2</sub>-Bepreisung und Klimageld werden untere Einkommen durchschnittlich stärker entlastet (weniger belastet) als obere Einkommen. Generell erfahren die ersten drei bis vier Einkommensdezile in allen Optionen eine Nettoentlastung, im vierten bis sechsten Einkommensdezil entsteht oft ein Nettoeffekt nahe 0, während obere Einkommen netto im Durchschnitt belastet werden. Die Spitzenbelastung liegt dabei immer unterhalb 1% des verfügbaren Einkommens.

Eine Verstärkung erfährt die progressive Tendenz im Falle der Besteuerung des Klimageldes als Einkommen durch die Steuerprogression, da obere Einkommen einen höheren Grenzsteuersatz haben. Insoweit ist zu beachten, dass die Besteuerung des Klimageldes bei den Optionen, bei denen das Einkommen in irgendeiner Weise berücksichtigt werden soll, nicht verzichtbar ist, weil sich das maßgebende Einkommen nur nachträglich über den Einkommensteuerjahresausgleich feststellen lässt.

Die stärkste Belastung in den mittleren Einkommen ergibt sich dabei beim sozialeistungsergänzenden Klimageld (Option 3), sowie beim Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen mit Differenzierung nach Einkommensstufen (Option 4c). Dies gilt auch für die Einkommen im siebten bis zehnten Dezil, die zusätzlich beim Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen ohne Differenzierung nach Einkommensstufen (Option 4b) am stärksten belastet werden (Belastung liegt jeweils unter 1% des verfügbaren Einkommens).

Wird das gesamte durch private Haushalte aufgebrauchte BEHG-Aufkommen zurückverteilt, sind grundsätzlich alle Optionen, die eine Einkommensprüfung voraussetzen (Optionen 2, 4 und 5) oder auf Transferleistungsberechtigte abzielen (Option 3) progressiver als die einkommensunabhängige Kopfpauschale (Option 1), d.h. untere Einkommen werden im Verhältnis nochmal stärker entlastet als obere Einkommen. Dies ist der Fall, weil besonders Haushalte mit hohen Einkommen dann nicht mehr zum Kreis der Berechtigten zählen.

Dies gilt allerdings nicht mehr, wenn nur die durch den berechtigten Personenkreis entrichteten Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe rückverteilt werden. In diesem Fall werden untere und mittlere Einkommen in allen Optionen weniger stark entlastet als bei der einkommensunabhängigen Kopfpauschale (Option 1). Dies ist deswegen der Fall, weil obere Einkommen – relativ gesehen – besonders hohe Anteile am Aufkommen aus den privaten Haushalten haben (im Vergleich zum verfügbaren Einkommen sind diese Beträge trotzdem deutlich geringer als bei niedrigen Einkommen). Eine Ausnahme dieser Regel ist das Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen mit Differenzierung nach Einkommensstufen (Option 4c), bei der die untersten beiden Einkommensdezile stärker entlastet werden, auch wenn nur das Aufkommen aus dem Kreis der Berechtigten verteilt wird. In dieser Option erhalten die untersten 20% der Einkommensverteilung 150% der Kopfpauschale.

Hervorzuheben ist, dass die Einnahmen aus der CO<sub>2</sub>-Bepreisung für Brennstoffe nicht voll ausgeschöpft werden, wenn sie nur aus dem Kreis der berechtigten Personen für das Klimageld verwendet werden (vgl. Tabelle 5). Dies ist insbesondere in den Optionen 3 und 4 der Fall, zu einem sehr viel geringerem Umfang auch in Option 2. Es verbleiben also Einnahmen, die der Staat für die Unterstützung und Förderung von fossilfreien Alternativen verwenden kann und die bei zielgerechter Nutzung weitere Treibhausgasreduzierungen bewirken können. Eine anteilige Verwendung der Einnahmen für klimafreundliche Investitionen bei besonders betroffenen Haushalten ist genau der Ansatz, den der Klimasozialfonds verfolgt.<sup>161</sup> Dieser Fonds soll nach den Regelungen des sog. ETS 2 aus den Einnahmen des EU-Emissionshandels in den Sektoren Gebäude und Verkehr gespeist werden. Im Gegensatz zur Entlastung in Form des Klimagelds können solche Investitionen Haushalten dabei helfen, ihren fossilen Energieverbrauch (z.B. durch energetische Ertüchtigung ihres Hauses oder Wohnung oder den Umstieg auf ein E-Auto) zu reduzieren, so dass die direkte Belastung durch die CO<sub>2</sub>-Bepreisung langfristig sinkt.<sup>162</sup> Wie bereits in der Einleitung sowie in Teil A (dort unter 1.1) erwähnt, dürfte es sinnvoll sein, die Vorgaben und Spielräume der EU-Verordnung zum Klima- und Sozialfonds an anderer Stelle genauer in den Blick zu nehmen. Das gilt neben der rechtlichen und sozio-ökonomischen Perspektive auch im Hinblick auf die politische Frage nach der möglichst sinnhaften Ausgestaltung der verschiedenen danach in Betracht kommenden (oder gegebenenfalls ergänzend möglichen) Förder- oder Kompensationsinstrumente.

Insbesondere beim sozialleistungsergänzenden Klimageld (Option 3) führt die Rückverteilung aller Einnahmen an Berechtigte zu relativ extremen Ergebnissen. Allerdings erfahren in dieser Option nur Haushalte im ersten Einkommensdezil eine geringe Nettoentlastung, falls nur diejenigen Einnahmen aus dem Kreis der Berechtigten verteilt werden. Insbesondere

<sup>161</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, ABl. EU Nr. L 130/1, Download (01.06.2023): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023R0955>; zum Ganzen Schumacher et al. (2022): Der Klima-Sozialfonds im Fit-for-55-Paket der europäischen Kommission – Definition und Quantifizierung vulnerabler Haushalte und notwendige Investitionsbedarfe, Download (01.06.2023): <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/der-klima-sozialfonds-im-fit-for-55-paket-der>.

<sup>162</sup> Matthes et al. (2021): CO<sub>2</sub>-Bepreisung und die Reform der Steuern und Umlagen auf Strom: Die Umfinanzierung der Umlage des Erneuerbare-Energien-Gesetzes, Berlin, 02.06.2021, Download (01.06.2023): [https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Bepreisung\\_und\\_die\\_Reform\\_der\\_Steuern.pdf](https://www.oeko.de/fileadmin/oekodoc/CO2-Bepreisung_und_die_Reform_der_Steuern.pdf).

wenn der Kreis der Berechtigten relativ klein ist (z.B. bei unserer Option 3) könnte also über eine Zwischenlösung nachgedacht werden, bei der zwar nicht das gesamte Aufkommen privater Haushalte verteilt wird, aber ein höherer Betrag als das Aufkommen aus dem Kreis der Berechtigten.

Die vorliegende Analyse betrachtet vor allem Effekte auf verschiedene Einkommensgruppen. Es lassen sich aber auch differenzierte Effekte für verschiedene Haushaltstypen aus der Definition der Optionen sowie der Darstellung der Anzahl der berechtigten Erwachsenen/Kinder ableiten. Hierbei spielt die genaue Ausgestaltung der Einkommensmaßstäbe eine besondere Rolle. Im Falle einer Kopfpauschale in Abhängigkeit vom individuellen Einkommen (Option 2) erhalten bspw. alle Kinder (ohne hohe Einnahmen aus Vermögenswerten) das volle Klimageld. Wird das Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen definiert und eine absolute Einkommensgrenze eingezogen (Option 4a), so ist dies nicht der Fall, da hier die Einkommensgrenze an die Anzahl der erwachsenen Personen im Haushalt gekoppelt ist. So erhielte beispielsweise eine alleinlebende Person, die 3.999 Euro/Monat brutto verdient, das Klimageld. Eine alleinerziehende Person, die 4.000 Euro/Monat brutto verdient und drei Kinder hat, würde jedoch weder für sich noch für ihre Kinder Klimageld erhalten, weil die absolute Einkommensgrenze die Haushaltszusammensetzung unberücksichtigt ließe.

Ein anderer zu Unterschieden führender Punkt ist, dass bei der Kopfpauschale in Abhängigkeit vom individuellen Einkommen (Option 2) unberücksichtigt bleibt, dass Paare ggf. sehr unterschiedlich hohe Bruttoeinkommen pro Monat haben können. Wird das Klimageld in Abhängigkeit vom Haushaltseinkommen ausgezahlt (Option 4), ist dies jedoch der Fall.

Insgesamt wird also deutlich, dass es sinnvoll sein könnte, die Haushaltszusammensetzung in der Definition der Einkommensgrenzen miteinzubeziehen. Alternativ könnte – was nicht im Detail mit betrachtet worden ist, auch daran gedacht werden, speziell Kinder über andere Wege (namentlich über das Kindergeld) zu entlasten.

Eine solche Berücksichtigung der Haushaltszusammensetzung erfolgt gezielt bei den Optionen 4b und 4c. Dort wird die Problematik der unterschiedlichen Haushaltszusammensetzungen durch die Einteilung der Haushalte in Nettoäquivalenzeinkommensdezile und der Beschränkung der Berechtigung auf die untersten sechs Dezile gelöst. Deshalb ist die Nettoentlastung in Option 4b (relative Einkommensgrenze) in den unteren Einkommensdezilen auch sehr viel höher als in Option 4a (absolute Einkommensgrenze), obwohl der Aufkommenseffekt sehr ähnlich ist.

Die einkommensbegrenzte Energiekostenpauschale (Option 5) führt in der hier angenommenen Ausgestaltung und bei gegebenen Annahmen zur Entwicklung der CO<sub>2</sub>-Preise bis 2030 zu einer hohen Entlastung der unteren und mittleren Einkommen. Zu beachten ist dabei jedoch auch, dass bei dieser Option in der Summe wesentlich mehr Geldmittel an die Bürger\*innen ausgeschüttet würden als bei Annahme eines CO<sub>2</sub>-Preises von 125 Euro/t im Gesamtvolumen zur Verfügung stünden. Das tatsächliche Verhältnis der Belastung durch CO<sub>2</sub>-Bepreisung und der Entlastung durch die Energiekostenpauschale im Jahr 2030 hängt stark davon ab, wie sich der CO<sub>2</sub>-Preis entwickelt und in welcher Höhe der Betrag tatsächlich festgesetzt wird. Dies gilt auch für das Verhältnis der Kosten der Energiekostenpauschale gegenüber denen des Klimagelds.