



Fachbereich EU 6 und Fachbereich WD 4

**Rechtliche Rahmenbedingungen für ein Revenue Frontloading
innerhalb des EU-Emissionshandelssystems 2**

Rechtliche Rahmenbedingungen für ein Revenue Frontloading innerhalb des EU-Emissionshandelssystems 2

Aktenzeichen: EU 6 - 3000 - 042/25 / WD 4 - 3000 - 029/25
Abschluss der Arbeit: 14. August 2025
Fachbereich: EU 6: Fachbereich Europa
WD 4: Fachbereich Haushalt und Finanzen

Die Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten des Fachbereichs Europa geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegen, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab der Fachbereichsleitung anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Auftragsgegenstand, Begriffsbestimmung und Prüfungsumfang	5
2.	Revenue Frontloading im Lichte der EHS-Richtlinie und des Klima-Sozialfonds	7
2.1.	EHS-RL	7
2.1.1.	Art. 10 ff. EHS-RL	7
2.1.1.1.	Art. 10 Abs. 1, 2 EHS-RL	7
2.1.1.1.1.	Zertifikatsversteigerung durch die EU-Fazilität	8
2.1.1.2.	Art. 10 Abs. 3 EHS-RL – Zweckbindung hinsichtlich der Auktionserlöse	8
2.1.1.2.1.	Revenue Frontloading im Lichte des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL – Vorgeschlagene Maßnahmen	10
2.1.1.2.2.	Revenue Frontloading im Lichte des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL – Einordnung	11
2.1.1.3.	Art. 10d, 10e EHS-RL	11
2.1.2.	Art. 30a ff. EHS-RL	11
2.1.2.1.	Revenue Frontloading im Lichte des Art. 30d EHS-RL	11
2.1.2.1.1.	Schlussfolgerungen zu Art. 30d EHS-RL	13
2.2.	Klima-Sozialfonds (VO (EU) 2023/955)	13
3.	Schaffung einer EU-Fazilität unter Beteiligung der EIB	14
3.1.	Grundsätzliche Möglichkeit der Schaffung einer Einrichtung unter Beteiligung der EIB	15
3.2.	Das Konzept des Revenue Frontloadings im Lichte des Mandats der EIB	16
3.2.1.	Art. 309 AEUV – Aufgaben der EIB und förderfähige Vorhaben	16
3.2.2.	Einordnung in den Auftragskontext	17
4.	Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen	19
4.1.	Unionale Fiskalregeln	19
4.1.1.	Rechtlicher Rahmen	19
4.1.1.1.	Präventiver SWP-Arm	20
4.1.1.2.	Korrektiver SWP-Arm	21
4.1.2.	Bestimmung des öffentlichen Defizits	21
4.1.2.1.	Grundlagen	21
4.1.3.	Revenue Frontloading im Lichte der EU-Fiskalregeln	22
4.1.3.1.	Konzeption des Revenue-Frontloading-Mechanismus	24
4.1.3.2.	Einordnung des Konzeptionsvorschlags in das ESVG	25
4.1.3.3.	Grundbegriffe des ESVG im Auftragskontext	25

4.1.3.3.1. Kredite	25
4.1.3.3.2. Investitionszuschüsse	26
4.1.3.3.3. Verkauf von Vermögenswerten	26
4.1.3.4. Betrachtung des Konzeptionsvorschlags im Lichte des ESVG	27
4.1.3.4.1. Generelle fiskalrechtliche Schlussfolgerungen im Auftragskontext	27
4.1.3.4.2. Einordnung im Hinblick auf das Design der Mittelströme	27
4.1.3.4.2.1. Forderungsabtretung	27
4.1.3.4.2.2. Zertifikatsversteigerung unmittelbar durch die EU-Fazilität	29
4.1.4. Fazit zu den EU-Fiskalregeln	29
4.2. Nationales Haushaltsverfassungsrecht (WD 4)	30
4.2.1. Rechtliche Grundlagen	30
4.2.2. Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG	31
4.2.2.1. Kreditaufnahme des Bundes bei der EU-Einrichtung?	31
4.2.2.1.1. Forderungsabtretung	32
4.2.2.1.2. Unmittelbare Zuweisung von Versteigerungserlösen an die EU- Einrichtung	33
4.2.2.2. Zurechnung der Kreditaufnahme der EU-Einrichtung als Kreditaufnahme des Bundes?	34
4.2.2.2.1. Zurechnungskriterien im Bereich der Kreditaufnahme selbstständiger juristischer Personen auf Bundesebene	34
4.2.2.2.2. Frage der Übertragbarkeit auf die Kreditaufnahme der EU- Einrichtung	35
4.2.2.2.3. Anwendung der Zurechnungskriterien auf den vorliegenden Fall	36
4.2.3. Zusammenfassung der haushaltsverfassungsrechtlichen Gesichtspunkte	37

1. Auftragsgegenstand, Begriffsbestimmung und Prüfungsumfang

Die Fachbereiche Europa (EU 6) und Haushalt und Finanzen (WD 4) wurden um Prüfung der rechtlichen Implikationen hinsichtlich eines so genannten „Revenue Frontloadings“ im Bereich des EU-Emissionshandelssystems 2 (EU-EHS 2) ersucht. Konkret bittet der Auftraggeber um Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine Implementierung eines solchen Modells in Bezug auf die grundsätzlich ab 2027 geltenden Verpflichtungen aus dem EU-EHS 2.

Beim EU-EHS 2 handelt es sich um ein europäisches Emissionshandelssystem insbesondere für den Gebäude- und Verkehrssektor, welches mit der Novellierung der EU-Emissionshandelsrichtlinie¹ (Richtlinie 2003/87/EG) im Rahmen des „Fit for 55-Pakets“² eingeführt wurde. Mit dem EU-EHS 2 wird ein einheitlicher EU-weiter CO₂-Preis in den Sektoren Gebäude, Verkehr und kleine Industrieanlagen eingeführt,³ um die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, ihre Emissionsminderungsziele in den betreffenden Sektoren zu erreichen.⁴ Die Versteigerung der Zertifikate nach dem EU-EHS 2 soll gem. Art. 30c Abs. 1 EHS-RL grundsätzlich ab 2027 beginnen. „Im Falle außergewöhnlich hoher Energiepreise“ ist gem. Art. 30k Abs. 2 EHS-RL unter bestimmten Bedingungen eine Verschiebung des Beginns auf das Jahr 2028 möglich.

Die dieser Arbeit zugrundeliegende Konzeption des Revenue Frontloadings⁵ schlägt eine Vorfinanzierung zukünftiger Einnahmen aus den EU-EHS 2-Auktionen vor, um transformationsbezogene Investitionen in Technologien und Infrastruktur bereits im Vorfeld des Beginns der Auktionspflichten zu ermöglichen. So sollen Haushalte und Unternehmen gezielt auf das Inkrafttreten des CO₂-Preises vorbereitet und dadurch insbesondere soziale Härten für Haushalte mit niedrigen oder mittleren Einkommen ausgeglichen werden. Die Vorfinanzierung solle im Wesentlichen über eine EU-Einrichtung erfolgen, an der die Europäische Investitionsbank (EIB) beteiligt ist.⁶ Diese – neu zu schaffende – Fazilität solle die vorgezogene Mittelauszahlung an die Mitgliedstaaten vornehmen und den vereinbarten Einnahmebetrag später direkt aus der Versteigerung von

-
- 1 Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates, ABl. L 275 v. 25. Oktober 2003, S. 32 ([konsolidierte Fassung v. 1. März 2024](#)), nachfolgend: EHS-RL
 - 2 Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union, des Beschlusses (EU) 2015/1814 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und der Verordnung (EU) 2015/757, [KOM\(2021\) 551 endg.](#)
 - 3 Vgl. Kapitel IVa EHS-RL.
 - 4 Vgl. Website der Kommission, [ETS2: buildings, road transport and additional sectors](#).
 - 5 Janssen/Nodop/Peichert/Reger (*Frontier Economics*) und Weber, Kumar, Munkler, Trüper (*Energy and Climate Policy and Innovation Council e. V. - EPICO KlimaInnovation*), „Strengthening the EU ETS 2 through revenue frontloading“, Mai 2025. Die Konzeption liegt als vollständige Version in englischer Sprache (nachfolgend: Konzeption Englisch) sowie als Kurzfassung in deutscher Sprache (nachfolgend: Konzeption Deutsch) vor.
 - 6 Konzeption Deutsch, S. 7. Der insofern in der englischen Fassung der Konzeption verwendete Begriff der „Facility“ wird vorliegend entsprechend der deutschen Fassung als „Einrichtung“ verstanden. Die Begriffe „Einrichtung“ und „Fazilität“ werden in dieser Arbeit insoweit synonym verwendet.

EHS 2-Zertifikaten zurückerhalten. Die Konzeption lässt – soweit ersichtlich – offen, wie dieser Rückzahlungsmechanismus im Einzelnen ausgestaltet sein soll.⁷ Die Mitgliedstaaten wären ihrerseits gehalten, die Mittel für gezielte Investitionen zur Dekarbonisierung des Gebäude- und Transportsektors und insbesondere zur Unterstützung vulnerabler Haushalte und Nutzer der Verkehrsinfrastruktur zu verwenden.⁸ Das Konzept schlägt insofern das Vorziehen eines Gesamtvolumens von bis zu 50 Mrd. EUR auf die Jahre 2025-2027 vor.⁹ Die Teilnahme am Revenue Frontloading solle für die Mitgliedstaaten freiwillig sein.

Die vorliegende Arbeit nimmt eine überblicksartige Darstellung der rechtlichen Rahmenbedingungen vor, die hinsichtlich der Implementierung eines Revenue Frontloadings i. S. d. auftragsgegenständlichen Konzeption potenziell zu berücksichtigen wären.¹⁰ Sie stellt ausdrücklich keine abschließende Prüfung der unionsrechtlichen Vereinbarkeit eines solchen Mechanismus dar. Eine solche könnte allein auf Grundlage eines hinreichend auskonkretisierten Entwurfs vorgenommen werden und obläge final dem Europäischen Gerichtshof (EuGH).

Im Folgenden werden zunächst die Bestimmungen des unionalen Sekundärrechts in den Blick genommen, welche spezifische Regelungen im Hinblick auf das Zertifikathandelssystem sowie dessen sozialpolitische Auswirkungen beinhalten (dazu Ziff. 2.). Anschließend werden die sich aus den primärrechtlichen Vorschriften über die EIB ergebenden Anforderungen hinsichtlich der Schaffung einer entsprechenden EU-Fazilität unter Einbeziehung der EIB skizziert (dazu Ziff. 3.). Sodann wird die haushaltsrechtliche Zulässigkeit der Bereitstellung von Mitteln im Wege eines Revenue Frontloadings i. S. d. zugrundeliegenden Konzeption untersucht. Insoweit wird zunächst der unionsrechtliche Rahmen aufgezeigt, wobei insbesondere auf die unionalen Fiskalregeln eingegangen wird (s. Ziff. 4.1.).¹¹ . Anschließend erfolgt eine Betrachtung des deutschen Haushaltsverfassungsrechts (Ziff. 4.2.).

7 Denkbar sind dabei im Wesentlichen zwei Modelle: eine Abtretung der aus der Zertifikatsversteigerung folgenden Forderungen (Factoring oder Verbriefung) seitens der Mitgliedstaaten an die neue EU-Fazilität oder die spätere Versteigerung der Zertifikate unmittelbar durch die EU-Fazilität. Für eine detaillierte Darstellung des Konzepts und zur Frage des Charakters der avisierten Bereitstellung der Geldmittel s. Ziff. 4.1.3.2.

8 Konzeption Englisch, S. 20.

9 Die Konzeption rechnet bis 2032 mit freien Gesamterträgen i. H. v. 275 Mrd. EUR, Konzeption Englisch, S. 16.

10 Bei der mitgliedstaatlichen Zuwendung von Mitteln an Wirtschaftsteilnehmende wären grundsätzlich auch die Vorgaben des unionalen Beihilferechts zu berücksichtigen. Die auftragsgegenständliche Konzeption enthält indes – über abstrakte Vorschläge zur Verwendung der Mittel hinaus – keine spezifischen Informationen im Hinblick auf die finalen Mittelempfänger und die diesbezüglichen Ausgestaltungsmodalitäten, sodass von einer entsprechenden Darstellung in dieser Arbeit abgesehen wird.

11 Von dieser Arbeit nicht erfasst ist eine Betrachtung des EU-Haushaltsrechts. Nach der auftragsgegenständlichen Konzeption soll eine eigenständige EU-Fazilität unter Beteiligung der EIB und nicht die EU selbst im Rahmen ihres Haushalts Schulden aufnehmen. Nach der vorliegenden Konzeption sollen die Schulden nicht im EU-Haushalt konsolidiert werden, sodass die Vorgaben der Art. 310 ff. AEUV grundsätzlich unberührt blieben. Für die Möglichkeit einer Kreditaufnahme durch die EU vgl. Fachbereich Europa, Ausarbeitung „Aufnahme von Gemeinschaftsschulden durch die Europäische Union“, [EU 6 - 3000 - 046/24](#) v. 4. Oktober 2024.

2. Revenue Frontloading im Lichte der EHS-Richtlinie und des Klima-Sozialfonds

Die Einführung eines Revenue-Frontloading-Mechanismus wäre – unabhängig von seiner konkreten Ausgestaltung – zunächst an den sekundärrechtlichen Bestimmungen zu messen, welche spezifische Regelungen für das Zertifikatshandelssystem und dabei insbesondere dessen Ausdehnung auf Gebäude und den Straßenverkehr sowie die damit zusammenhängenden sozialpolitischen Auswirkungen enthalten. Insofern wird nachfolgend die EHS-RL (in ihrer durch EU-EHS 2 novellierten Fassung) auf entsprechende Vorgaben untersucht (dazu Ziff. 2.1.). Anschließend werden die Regelungen über den Klima-Sozialfonds in den Blick genommen (dazu Ziff. 2.2.).

2.1. EHS-RL

Die EHS-RL trifft – soweit ersichtlich – keine spezifischen Vorgaben hinsichtlich der Implementierung eines Revenue-Frontloading-Mechanismus. Gleichwohl enthält die EHS-RL grundsätzliche Regelungen über das unionale Zertifikatshandelssystem sowie im Speziellen hinsichtlich der Verwendung von Erlösen aus Zertifikatauktionen. Die grundsätzlichen Regelungen sind insbesondere im Hinblick auf die möglicherweise vorgesehene Versteigerung von Zertifikaten unmittelbar durch die zu schaffende EU-Fazilität in den Blick zu nehmen (dazu Ziff. 2.1.1.1.). Das hier zu betrachtende Konzept sieht zudem die Verwendung der vorgezogenen Erlöse für bestimmte Sachbereiche vor (s. unten, Ziff. 2.1.1.2.1.). Insofern sind insbesondere Art. 10 ff. EHS-RL sowie Art. 30a ff. EHS-RL daraufhin zu untersuchen, unter welchen generellen Voraussetzungen eine derartige Verwendung zulässig wäre.¹²

2.1.1. Art. 10 ff. EHS-RL

Art. 10 ff. EHS-RL regeln insbesondere die grundsätzliche Verteilung, Bindung und Verwaltung der Erlöse aus dem EU-Emissionshandel. Das in der auftragsgegenständlichen Konzeption vorgeschlagene Revenue Frontloading müsste sich innerhalb der insofern vorgesehenen Grenzen bewegen.

2.1.1.1. Art. 10 Abs. 1, 2 EHS-RL

Art. 10 EHS-RL sieht vor, dass Zertifikate grundsätzlich durch die Mitgliedstaaten versteigert werden und regelt, wie die Einnahmen unter den Mitgliedstaaten aufgeteilt und verwendet werden.

Art. 10 Abs. 1 EHS-RL legt diesbezüglich im Ausgangspunkt fest, dass sämtliche Zertifikate, welche nicht kostenlos zugeteilt werden und nicht in die Marktstabilitätsreserve¹³ eingestellt oder gelöscht werden (Art. 12 Abs. 4 EHS-RL), der Versteigerung durch die Mitgliedstaaten unterliegen. Der Gesamtanteil der zu versteigernden Zertifikate beträgt gem. Art. 10 Abs. 1 S. 2 EHS-RL

12 In Anbetracht der Komplexität des EU-Zertifikatshandelssystems sowie des Umfangs der dies betreffenden Vorgaben beschränkt die hiesige Darstellung sich im Wesentlichen auf materiell-inhaltliche Vorgaben.

13 Beschluss (EU) 2015/1814 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Oktober 2015 über die Einrichtung und Anwendung einer Marktstabilitätsreserve für das System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Union und zur Änderung der Richtlinie 2003/87/EG, ABl. L 264 v. 9. Oktober 2015, S. 1 ff. ([konsolidierte Fassung v. 1. Januar 2024](#)).

ab 2021 grundsätzlich 57 %. Insgesamt 4,5 % dieser Zertifikate werden gem. Art. 10 Abs. 1 S. 3, 4 EHS-RL zugunsten eines Modernisierungsfonds (Art. 10d EHS-RL) versteigert.

Die Verteilung der insofern ermittelten Restmenge der Zertifikate – aus welcher schließlich die Gesamtmenge der von jedem Mitgliedstaat zu versteigernden Zertifikate folgt – richtet sich nach einem in Art. 10 Abs. 2 EHS-RL niedergelegten Verteilungsschlüssel.

2.1.1.1.1. Zertifikatsversteigerung durch die EU-Fazilität

Die Konzeption eines Revenue Frontloadings sieht vor, dass die die Mittel bereitstellende EU-Fazilität den vereinbarten Einnahmebetrag „später“ direkt aus der Versteigerung von EHS 2-Zertifikaten zurückerhalten solle.¹⁴ Der spezifische Mechanismus der Mittelbereitstellung sowie des Mittelrückfluss bleibt innerhalb der Konzeption indes – soweit ersichtlich – offen.¹⁵

Sofern die Einführung eines Revenue Frontloadings mit der Implementierung einer Versteigerung von Zertifikaten unmittelbar durch die neu zu schaffende EU-Fazilität und ohne – wie auch immer geartete – Einbeziehung der Mitgliedstaaten einhergehen sollte,¹⁶ würde sich diese Ausgestaltung grundsätzlich in Widerspruch zu den Regelungen der EHS-RL setzen. Denn diesbezüglich ist gem. Art. 10 Abs. 1 EHS-RL ausdrücklich vorgesehen, dass die Zertifikate, die nicht der kostenlosen Zuteilung unterliegen und nicht in die Marktstabilitätsreserve eingestellt werden, durch „die Mitgliedstaaten“ versteigert werden. Darüber hinaus ist auch die Zuweisung der der Versteigerung unterliegenden Zertifikate in der EHS-RL umfassend geregelt. Die – nach dem Konzeptionsentwurf noch zu schaffende – Revenue-Frontloading-Fazilität ist davon nicht erfasst.

Es ist daher zumindest naheliegend, dass ein derartiger Mechanismus mit den – derzeitigen – Vorgaben der EHS-RL unvereinbar wäre.

Abschließend könnte eine Prüfung der sekundärrechtlichen Vereinbarkeit indes nur auf Grundlage eines hinreichend auskonkretisierten Gesetzentwurfs erfolgen, der insbesondere auch Angaben zur spezifischen rechtlichen Ausgestaltung des Bereitstellungs- und Rückflussmechanismus im Hinblick auf die vorgezogenen Erträge und vorgesehene Änderungen des unionalen Sekundärrechts enthielte.

2.1.1.2. Art. 10 Abs. 3 EHS-RL – Zweckbindung hinsichtlich der Auktionserlöse

Art. 10 Abs. 3 EHS-RL regelt die Verwendung der Einnahmen aus der Zertifikatsversteigerung durch die Mitgliedstaaten.¹⁷ Gem. Art. 10 Abs. 3 S. 1 EHS-RL legen die Mitgliedstaaten die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung fest, mit Ausnahme der Einnahmen gem. Art. 311 Abs. 3 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV), die als Eigenmittel in

14 Konzeption Deutsch, S. 7.

15 S. für eine umfassendere Darstellungen der denkbaren Ausgestaltungsmodelle unten, Ziff. 4.1.3.1.

16 S. insoweit unten, Ziff. 4.1.3.1.

17 Zu Art. 30d EHS-RL, welcher spezifische Regeln für die Verwendung der Einnahmen aus Zertifikatsauktionen betreffend EU-EHS 2 aufstellt, s. u., Ziff. 2.1.2.1.

den EU-Haushalt eingestellt werden. Gem. Art. 10 Abs. 3 S. 2 EHS-RL verwenden die Mitgliedstaaten diese Einnahmen mit Ausnahme der Einnahmen, die für den Ausgleich indirekter CO₂-Emissionskosten gemäß Art. 10a Absatz 6 EHS-RL verwendet werden, oder den entsprechenden finanziellen Gegenwert dieser Einnahmen für einen oder mehrere in Art. 10 Abs. 3 Buchst. a) – l) EHS-RL festgelegten Zwecke.

Bei den in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL aufgeführten Zwecken handelt es sich im Wesentlichen um:

- Reduzierung von Treibhausgasemissionen (Buchst. a));
- Entwicklung erneuerbarer Energien und von Netzen für die Stromübertragung sowie Entwicklung anderer Technologien, die zum Übergang auf eine sichere und nachhaltige kohlenstoffarme Wirtschaft mit geringem CO₂-Ausstoß beitragen (Buchst. b));
- Maßnahmen zum Schutz von Wäldern und anderen Land- oder Meeresökosystemen (Buchst. c));
- Kohlenstoffspeicherung durch Forstwirtschaft und im Boden in der EU (Buchst. d));
- umweltverträgliche Abscheidung und geologische Speicherung von CO₂ (Buchst. e));
- Investitionen in und Beschleunigung des Übergangs zu Verkehrsträgern, die erheblich zur Dekarbonisierung des Sektors beitragen, einschließlich innovativer Technologien, nachhaltiger alternativer Kraftstoffe sowie emissionsfreier Antriebstechnologien (Buchst. f));
- Finanzierung der Erforschung und Entwicklung energieeffizienter und sauberer Technologien in den der EHS-RL unterfallenden Sektoren (Buchst. g));
- Maßnahmen zur Verbesserung von Energieeffizienz, Fernwärmenetzen und Wärmedämmung, zur Unterstützung einer effizienten und aus erneuerbaren Energiequellen erzeugten Wärme- und Kälteversorgung (Buchst. h)); dabei finanzielle Unterstützung, um soziale Aspekte in Haushalten mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen (Buchst. ha)) sowie Finanzierung der nationalen Klimadividendensysteme (Buchst. hb));
- Deckung der Kosten für die Verwaltung des EU-EHS (Buchst. i));
- Finanzierung von Klimaschutzmaßnahmen in gefährdeten Drittländern (Buchst. j));
- Beitrag zu einem fairen Übergang zu einer klimaneutralen Wirtschaft bspw. durch Förderung von durch die Umstrukturierung des Arbeitsmarktes betroffenen Arbeitskräften (Buchst. k));
- Bekämpfung des Restrisikos der Verlagerung von CO₂-Emissionen in bestimmten Wirtschaftszweigen zur Unterstützung des Übergangs und zur Förderung der Dekarbonisierung dieser Branchen im Einklang mit den Vorschriften über staatliche Beihilfen (Buchst. l)).

Demnach lässt sich im Hinblick auf den Auftragskontext festhalten, dass auch die im Wege eines Revenue Frontloadings vorzeitig zur Verfügung gestellten Mittel für einen oder mehrere dieser in Art. 10 Abs. 3 Buchst. a) – l) EHS-RL festgelegten Zwecke genutzt werden müssten, sofern sie „vorgezogene“ Auktionserlöse darstellen.

2.1.1.2.1. Revenue Frontloading im Lichte des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL – Vorgeschlagene Maßnahmen

Das dieser Arbeit zugrundeliegende Konzept schlägt die Verwendung der vorzeitig realisierten Mittel im Wege eines „umfassenden und gezielten Maßnahmenpaket“ vor, welches zur Stabilisierung des Preisniveaus im EU-EHS 2 sowie zur Erreichung der Dekarbonisierungsziele beitragen sollte.¹⁸

Insbesondere solle im Hinblick auf den Gebäude- und Verkehrssektor das Risiko einer unverhältnismäßig starken Belastung mittel- bis einkommensschwacher Haushalte gemindert werden. Zur kontinuierlichen Unterstützung der erforderlichen sektoralen Infrastruktur für den Gebäudesektor werden beispielsweise Leasingprogramme und Heizungs- oder Renovierungsbeihilfen vorgeschlagen.¹⁹ Zudem seien Anreize für einen marktbasierten Übergang von fossilen Heizungen zu Elektroheizungen oder Fernwärme zu schaffen, etwa in Form eines festen Subventionsbetrags pro Heizungseinheit und der Umsetzung von Renovierungsstrategien sowie Energieeffizienzmaßnahmen.²⁰ Vorgeschlagen werden überdies steuerliche Anreize, um privates Kapital für Investitionen in Renovierungen und Neubauten zu mobilisieren. In dem Konzept wird zudem angeregt, Energieberatung, finanzielle Unterstützung und die Koordination von Fachleuten im Wege sog. One-Stop-Shops anzubieten.²¹

Auch für den Verkehrssektor sei es von entscheidender Bedeutung, einen umfassenden Policy-Mix umzusetzen, der die mit der Einführung des EU-EHS 2 verbundenen höheren Preise abfedere. Dies könne durch erhebliche Anreize für die Nutzung von Elektrofahrzeugen und anderen emissionsfreien oder emissionsarmen Fahrzeugen erreicht werden.²² Zudem wird die Implementierung eines sozialen Leasing-Systems angeregt, wodurch der Übergang zu emissionsarmen Verkehrsmitteln für Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen erleichtert werden könne.²³ Als weitere Maßnahmen werden die Einführung schrittweiser Elektrifizierungsziele für Firmenflotten im Einklang mit der geplanten EU-Gesetzgebung – möglicherweise in Verbindung mit einer Mehrwertsteuerbefreiung für Unternehmen – oder Investitionen in den erheblichen Ausbau der Ladenetze vorgeschlagen.²⁴

18 Konzeption Englisch, S. 21.

19 Konzeption Englisch, S. 21.

20 Konzeption Englisch, S. 22.

21 Konzeption Englisch, S. 22.

22 Konzeption Englisch, S. 22.

23 Konzeption Englisch, S. 22.

24 Konzeption Englisch, S. 22.

2.1.1.2.2. Revenue Frontloading im Lichte des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL – Einordnung

Im Hinblick auf die in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL festgelegten Zielsetzungen zeigt sich, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen grundsätzlich die einschlägigen Zwecke verfolgen dürften. Hinsichtlich des Verkehrssektors ist es jedenfalls nicht ausgeschlossen, dass sich die skizzierten Maßnahmen insbesondere unter die Zielsetzung der Investitionen in den Übergang zu emissionsarmen Verkehrsträgern bzw. Antriebstechnologien gem. Art. 10 Abs. 3 EHS-RL fassen ließen. Die für den Gebäudesektor vorgeschlagenen Maßnahmen ließen sich grundsätzlich den Zwecken aus Art. 10 Abs. 3 Buchst. h) EHS-RL (Maßnahmen zur Verbesserung von Energieeffizienz, Fernwärmenetzen und Wärmedämmung sowie zur Unterstützung einer effizienten und aus erneuerbaren Energiequellen erzeugten Wärme- und Kälteversorgung) zuordnen. Überdies käme im Lichte des Ansinnens der Konzeption, gerade Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen zu entlasten, auch die Zielsetzung aus Art. 10 Abs. 3 Buchst. ha) EHS-RL in Betracht.

Es ist demnach jedenfalls nicht von Beginn an ausgeschlossen, dass sich die avisierte Mittelverwendung innerhalb der Grenzen bzw. Zielsetzungen aus Art. 10 Abs. 3 EHS-RL bewegen könnte. Eine abschließende Einschätzung könnte diesbezüglich indes allein auf Grundlage einer weiter auskonkretisierten Konzeption bezüglich einzelner Maßnahmen vorgenommen werden.

2.1.1.3. Art. 10d, 10e EHS-RL

Darüber hinaus wären insbesondere auch die Art. 10d und 10e EHS-RL zu berücksichtigen, welche Vorgaben bezüglich der Bindung von Auktionserlösen für den so genannten Innovationsfonds (Art. 10d EHS-RL) und Modernisierungsfonds (Art. 10e EHS-RL) enthalten. Aufgrund dieser Bindung wären die entsprechenden Einnahmen einer Verwendung im Wege eines Revenue Frontloadings grundsätzlich nicht zugänglich.

2.1.2. Art. 30a ff. EHS-RL

Art. 30a ff. EHS-RL bilden den spezifischen Rechtsrahmen des Emissionshandelssystems für den Gebäude- und Straßenverkehrssektor und andere Sektoren des EU-EHS 2. Die Bestimmungen enthalten Regelungen zum Anwendungsbereich der Art. 30a ff. EHS-RL (vgl. Art. 30a EHS-RL), zur Genehmigung zur Emission von Treibhausgasen (vgl. Art. 30b EHS-RL) sowie zur unionsweiten Menge der Zertifikate (vgl. Art. 30c EHS-RL). Art. 30d EHS-RL bildet den wesentlichen Rechtsrahmen für die Versteigerung von Zertifikaten bezüglich der von EU-EHS 2 erfassten Sachbereiche und die Verwendung der Auktionserlöse. Art. 30e - 30k EHS-RL beinhalten technisch-organisatorische Regelungen insbesondere zu Übertragung und Abgabe von Zertifikaten, zur Verwaltung, zu Preisschutzmechanismen, zur Evaluierung, zu optionalen Erweiterungen und zur möglichen zeitlichen Verschiebung der Implementierung bei extremen Energiepreisen.

Im Hinblick auf den Auftragskontext dürfte insbesondere Art. 30d EHS-RL von Bedeutung sein.

2.1.2.1. Revenue Frontloading im Lichte des Art. 30d EHS-RL

Art. 30d Abs. 1 EHS-RL sieht dabei im Ausgangspunkt vor, dass die entsprechenden Zertifikate grundsätzlich ab 2027 versteigert werden, es sei denn, sie werden in die Marktstabilitätsreserve eingestellt. Art. 30d Abs. 2 EHS-RL bestimmt die Menge der zu versteigernden Zertifikate und

sieht ein „Zertifikats-Frontloading“ vor, wonach es im Jahr 2027 30 % mehr Zertifikate geben wird als ursprünglich geplant, um Preissprünge zu Beginn des EU-EHS 2 zu verhindern.²⁵

Art. 30d Abs. 3 EHS-RL bestimmt, dass die Einnahmen aus der Versteigerung von 150 Mio. Zertifikaten für den nach der Verordnung (EU) 2023/955 eingerichteten Klima-Sozialfonds²⁶ bis 2032 bereitgestellt werden. Art. 30d Abs. 4 EHS-RL ordnet hinsichtlich der verbleibenden Menge an Zertifikaten an, dass die Kommission sicherstellt, dass eine zusätzliche Menge von Zertifikaten versteigert wird und die Einnahmen dem Klima-Sozialfonds zufließen, damit insoweit ein Höchstbetrag von 65 Mrd. EUR erzielt wird. Die dem Klima-Sozialfonds zukommenden Einnahmen sind demnach gebunden und dürfen einer anderweitigen Verwendung im Wege eines Revenue-Frontloadings nicht zugänglich sein.

Die Gesamtmenge der Zertifikate wird sodann – nach Abzug der für den Klima-Sozialfonds bestimmten Mengen gem. Art. 30d Abs. 5 EHS-RL von den Mitgliedstaaten versteigert und unter ihnen in bestimmten Anteilen aufgeteilt.

Art. 30d Abs. 6 S. 1 EHS-RL bestimmt sodann – vergleichbar mit der Vorschrift des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL²⁷ –, dass die Mitgliedstaaten die Verwendung der Einnahmen aus der Versteigerung der in Art. 30d Abs. 5 EHS-RL genannten Zertifikaten festlegen, mit Ausnahme der Einnahmen, die als externe zweckgebundene Einnahmen gemäß Art. 30d Abs. 4 EHS-RL gelten, oder der Einnahmen, die als Eigenmittel gemäß Artikel 311 Absatz 3 AEUV in den Unionshaushalt eingestellt werden. Art. 30d Abs. 6 S. 2 EHS-RL sieht gleichsam eine **Zweckbindung** der Einnahmen vor und verweist insofern grundsätzlich auf die in Art. 10 Abs. 3 EHS-RL aufgeführten Zwecke (s. dazu oben, Ziff. 2.1.1.2.). Dabei werden indes Tätigkeiten Vorrang eingeräumt, die zur Bewältigung sozialer Aspekte des Emissionshandels i. S. d. EU-EHS 2 beitragen können, oder für einen der folgenden Zwecke:

- Maßnahmen, die zur Dekarbonisierung der Wärme- und Kälteversorgung von Gebäuden oder zur Verringerung des Energiebedarfs von Gebäuden beitragen sollen einschließlich der Integration erneuerbarer Energien und damit verbundener Maßnahmen sowie Maßnahmen zur finanziellen Unterstützung einkommensschwacher Haushalte in Gebäuden mit der schlechtesten Energiebilanz;
- Maßnahmen, die darauf abzielen, die Einführung emissionsfreier Fahrzeuge zu beschleunigen oder den Aufbau einer vollständig interoperablen Betankungs- und Ladeinfrastruktur für emissionsfreie Fahrzeuge finanziell zu unterstützen, oder Maßnahmen zur Förderung der Umstellung auf öffentliche Verkehrsmittel und zur Verbesserung der Multimodalität oder Bereitstellung finanzieller Unterstützung, um soziale Aspekte im Zusammenhang mit Verkehrsteilnehmern mit niedrigem und mittlerem Einkommen anzugehen;
- die mitgliedstaatliche Finanzierung des Klima-Sozialplans;

25 Vgl. *Zenke/Telschow*, in: Theobald/Kühling, Energierecht, Werkstand: 129. EL April 2025, 118. Emissionshandel, Rn. 129.

26 S. u., Ziff. 2.2.

27 S. o., Ziff. 2.1.1.2.

- den finanziellen Ausgleich für die Endverbraucher von Brennstoffen in bestimmten Fällen.

2.1.2.1.1. Schlussfolgerungen zu Art. 30d EHS-RL

Im Hinblick auf den Auftragskontext und die im Vorschlag vorgesehenen Maßnahmen (s. o., Ziff. 2.1.1.2.) lässt sich zunächst festhalten, dass auch im Bereich des EU-EHS 2 eine Versteigerung der Zertifikate durch die Mitgliedstaaten vorgesehen ist, Art. 30d Abs. 5 EHS-RL. Insofern stellt sich auch insofern die oben unter Ziff. 2.1.1.1.1. aufgeworfene Problematik im Hinblick auf die möglicherweise vorgeschlagene Versteigerung unmittelbar durch die zu schaffende EU-Fazilität.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die spezifische Zweckbindungsregelung des Art. 30d Abs. 6 EHS-RL bezüglich Einnahmen im Rahmen des EU-EHS 2 vorrangig die Bewältigung sozialer Aspekte des Emissionshandels erfasst. Ausweislich der dieser Arbeit zugrunde liegenden Konzeption sollen die vorgesehenen Maßnahmen gerade dem Ausgleich sozialer Härten dienen. Sofern also bereits eine Vereinbarkeit mit der Zweckbindungsvorschrift des Art. 10 Abs. 3 EHS-RL naheliegt (s. o., Ziff. 2.1.1.2.2.), dürfte dies insbesondere für die Vorgaben des Art. 30d Abs. 6 EHS-RL gelten. Auch insofern ließe sich die Zulässigkeit der Mittelverwendung indes allein auf Grundlage eines hinreichend konkretisierten Vorhabens substantiell betrachten.

2.2. Klima-Sozialfonds (VO (EU) 2023/955)

Die Verordnung (EU) 2023/955²⁸ enthält Vorgaben über die Einrichtung eines Klima-Sozialfonds. Dessen Ziel besteht gem. Art. 3 Abs. 1 VO 2023/955 darin, zu einem sozial gerechten Übergang zur Klimaneutralität beizutragen, indem der Fonds den sozialen Auswirkungen der Aufnahme der Treibhausgasemissionen von Gebäuden und aus dem Straßenverkehr in den Anwendungsbereich der RL 2003/87/EG begegnet. Der Klima-Sozialfonds verfolgt demnach im Kern denselben Zweck wie der auftragsgegenständliche Vorschlag über die Einrichtung eines Revenue-Frontloadings. Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob die Regelungen über den Klima-Sozialfonds eine Sperrwirkung hinsichtlich weiterer Maßnahmen entfalten könnten, welche dieselbe oder eine ähnliche Zielsetzung verfolgen.

Zunächst ist zu berücksichtigen, dass die Einsetzung des Klima-Sozialfonds gem. Art. 1 Abs. 1 VO 2023/955 verpflichtend ist („wird [...] eingesetzt“). Die Implementierung eines Revenue Frontloadings würde demnach gegen die Vorgaben der VO 2023/955 verstoßen, sofern diese den Klima-Sozialfonds ersetzen sollte.

Davon ist unter Einbeziehung der Konzeption indes nicht auszugehen: Der Vorschlag für ein Revenue Frontloading wird u. a. mit Zweifeln begründet, ob der Klimasozialfonds ausreichend oder rechtzeitig zur Verfügung stehe, um den (durch das EU-EHS 2) erwarteten Preisanstieg abzufedern.²⁹ Dafür spreche insbesondere auch der Umstand, dass die meisten Mitgliedstaaten bislang

28 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. L 130 vom 16. Mai 2023, S. 1 ff. ([konsolidierte Fassung v. 30. Juni 2024](#)), nachfolgend: VO 2023/955.

29 Konzeption Deutsch, S. 5; Konzeption Englisch, S. 8, unter Verweis auf *Juengling, E.* u. a., [“Making the best of the New EU Social Climate Fund”](#), 2025.

noch keine Pläne hinsichtlich des Klima-Sozialfonds erlassen hätten und es daher zweifelhaft sei, ob die Mitgliedstaaten adäquat auf die Einführung des EU-EHS 2 und die damit verbundenen sozialen Auswirkungen vorbereitet seien.³⁰ Demnach könnte ein Revenue Frontloading in der vorgeschlagenen Form eine „wertvolle Ergänzung“ zu bestehenden Maßnahmen (wie dem Klima-Sozialfonds) darstellen.³¹

Zu prüfen wäre demnach, ob die Regelungen über den Klima-Sozialfonds im Hinblick auf ihre Zielsetzung abschließend sind und daher eine Sperrwirkung gegenüber den Klima-Sozialfonds flankierende Maßnahmen entfalten könnten.

Gegen eine solche Sperrwirkung spricht bereits der Wortlaut des Art. 3 Abs. 1 VO 2023/955. Demnach soll der Klima-Sozialfonds zu einem sozial gerechten Übergang zur Klimaneutralität „beitragen“. Darüber hinaus ist in Art. 13 VO 2023/955 ausdrücklich geregelt: *„Die Unterstützung im Rahmen des Fonds wird **zusätzlich** zu der Unterstützung aus anderen Fonds, Programmen und Instrumenten der Union gewährt“*. Insofern lässt sich ErwG 35 entnehmen: *„Zur Gewährleistung der effizienten, transparenten und kohärenten Mittelzuweisung und zur Wahrung des Grundsatzes der Wirtschaftlichkeit der Haushaltsführung sollten Maßnahmen im Rahmen dieser Verordnung mit bereits laufenden Programmen auf Unionsebene, auf nationaler Ebene und gegebenenfalls auf regionaler Ebene **kohärent** sein und diese **ergänzen**, wobei eine Doppelförderung derselben Aufwendungen durch den Fonds und andere Unionsprogramme vermieden werden sollte. Insbesondere sollten die Kommission und die Mitgliedstaaten in allen Phasen des Prozesses für eine wirksame Koordinierung sorgen, um Einheitlichkeit, Kohärenz, Komplementarität und Synergien zwischen den Finanzierungsquellen zu gewährleisten. Zu diesem Zweck sollten die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, bei der Vorlage ihrer Pläne bei der Kommission einschlägige Informationen über eine bestehende oder geplante Finanzierung durch die Union vorzulegen. Die Unterstützung im Rahmen des Fonds wird zusätzlich zu der Unterstützung aus anderen Programmen und Instrumenten der Union gewährt“*.³²

Das Vorliegen einer Sperrwirkung der VO 2023/955 im Hinblick auf Maßnahmen bzw. Instrumente, welche in ihrer Zielrichtung vergleichbar mit jenen des Klima-Sozialfonds sind, dürfte daher im Ergebnis eher fernliegend sein.

3. Schaffung einer EU-Fazilität unter Beteiligung der EIB

Die Konzeption zur Implementierung eines Revenue Frontloadings schlägt hinsichtlich der Mittelvergabe die Schaffung einer neuen EU-Einrichtung vor, an welcher die EIB beteiligt sein soll.³³ Die Konzeption nimmt bezüglich der institutionellen Ausgestaltung dieser Einrichtung keine konkrete Eingrenzung vor, sodass eine dahingehende spezifische Prüfung nicht vorgenommen werden kann. Aufgrund der avisierten Beteiligung der EIB müsste die Mittelvergabetätigkeit der

30 Konzeption Englisch, S. 8.

31 Konzeption Englisch, S. 17.

32 Hervorhebungen d. Verf.

33 Konzeption Deutsch, S. 7.

neuen Einrichtung aber jedenfalls mit den das Mandat der EIB bestimmenden Vorschriften vereinbar sein. Insofern stellt sich die Frage, ob die Regelungen über die EIB die Schaffung einer solchen eigenständigen Einrichtung, an welcher die EIB beteiligt ist, grundsätzlich zulassen (dazu Ziff. 3.1.). Zudem müsste eine Bereitstellung von Mitteln für die in der Konzeption vorgesehenen Zwecke mit den Bestimmungen vereinbar sein, welche die Tätigkeit der EIB inhaltlich konturieren (dazu Ziff. 3.2.).

3.1. Grundsätzliche Möglichkeit der Schaffung einer Einrichtung unter Beteiligung der EIB

Das Unionsrecht müsste grundsätzlich die Möglichkeit zur Schaffung einer selbstständigen Einrichtung zur Kreditvergabe unter Beteiligung der EIB eröffnen. Insofern sind zunächst die primärrechtlichen Grundlagen der EIB in den Blick zu nehmen.

Das primärrechtliche Fundament der EIB bilden – neben der den Unionsverträgen als Protokoll Nr. 5 beigefügten Satzung der EIB³⁴ – die Art. 308 und 309 AEUV. Während Art. 308 AEUV die wesentlichen institutionellen Grundlagen der EIB regelt, normiert Art. 309 AEUV ihre materiellen Aufgaben.³⁵ Art. 308 Abs. 1 AEUV sieht insbesondere vor, dass die EIB Rechtspersönlichkeit besitzt. Daraus folgt eine funktionell-institutionelle Autonomie, die es der EIB zur Erfüllung ihrer Aufgaben nach Art. 309 AEUV ermöglichen soll, ihre Kapitaloperationen frei von haushaltspolitischen Maßstäben durchzuführen und ausschließlich an kreditwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu orientieren.³⁶ Institutionell kommt diese Autonomie darin zum Ausdruck, dass die Bank von eigenen, von den übrigen Unionsorganen weitgehend unabhängigen Organen geleitet wird.³⁷ Die in Art. 308 Abs. 3 AEUV ihre Grundlage findende EIB-Satzung ist ebenfalls Ausdruck der autonomen Stellung der Bank.³⁸

Die Schaffung eigenständiger Einrichtungen unter Beteiligung der EIB ist in Art. 28 EIB-Satzung ausdrücklich vorgesehen. Art. 28 Abs. 1 EIB-Satzung ordnet an:

„Der Rat der Gouverneure kann einstimmig entscheiden, Tochtergesellschaften oder andere Rechtsträger mit eigener Rechtspersönlichkeit und finanzieller Autonomie zu errichten.“

Hinsichtlich der operativen und finanziellen Beteiligung der EIB an einer derartigen Einrichtung heißt es in Art. 28 Abs. 3 EIB-Satzung:

34 Nachfolgend: EIB-Satzung.

35 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 308 AEUV, Rn. 1.

36 EuGH, Urteil v. 10. Juli 2003, Rs. C-15/00, Kommission/EIB, Rn. 102; Sademach/Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 308 AEUV, Rn. 10; Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 308 AEUV, Rn. 10; Stoll/Rigod, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Rn. 3, 5 f.

37 Stoll/Rigod, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 308 AEUV Rn. 6.

38 S. nur Stoll/Rigod, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 308 AEUV, Rn. 12.

„Die Bank ist berechtigt, sich an der Verwaltung dieser Einrichtungen zu beteiligen und zum gezeichneten Kapital dieser Einrichtungen bis zur Höhe des vom Rat der Gouverneure einstimmig festgelegten Betrags beizutragen.“

Erforderlich wäre insofern – neben dem nach Art. 28 Abs. 1 EIB-Satzung notwendigen einstimmigen Beschluss des Rats der Gouverneure – ein einstimmiger Beschluss des Rats der Gouverneure über den Erlass einer Satzung der betreffenden Einrichtung, vgl. Art. 28 Abs. 2 S. 1 EIB-Satzung.³⁹

Im Hinblick auf den Auftragskontext bleibt festzuhalten, dass die Vorschriften über die EIB der Schaffung einer eigenständigen Einrichtung zur Kreditvergabe, an welcher die EIB beteiligt ist, jedenfalls nicht grundsätzlich entgegenstehen.

3.2. Das Konzept des Revenue Frontloadings im Lichte des Mandats der EIB

Die vorgeschlagene Kreditvergabetätigkeit der zu schaffenden Einheit müsste auch in inhaltlicher Hinsicht mit dem Mandat der EIB vereinbar sein. Insofern werden nachfolgend auf Grundlage des Art. 309 AEUV zunächst die Aufgaben der EIB sowie die grundsätzlich förderfähigen Vorhaben überblicksartig dargestellt (dazu Ziff. 3.2.1.) und anschließend in den Auftragskontext eingeordnet (dazu Ziff. 3.2.2.).

3.2.1. Art. 309 AEUV – Aufgaben der EIB und förderfähige Vorhaben

Art. 309 AEUV regelt in grundsätzlicher Form sowohl Aufgaben als auch Arbeitsweise der EIB. Im Zentrum steht dabei die Aufgabe der EIB, zu einer ausgewogenen und reibungslosen Entwicklung des Binnenmarktes im Interesse der Union beizutragen. Dies greift die grundsätzliche Zielsetzung der Union auf, eine harmonische, ausgewogene und nachhaltige Entwicklung des Wirtschaftslebens zu fördern.⁴⁰ Die Unionsziele leiten und begrenzen die Tätigkeit der EIB demnach gleichermaßen.⁴¹ Im Hinblick auf die Auswahl der zu finanzierenden Vorhaben folgt daraus, dass die EIB stets das Gemeinwohl der Union im Blick behalten muss, das sich aus den allgemeinen Zielsetzungen der Verträge sowie aus deren Konkretisierungen durch die Unionsorgane ergibt.⁴²

Die Aufgaben der EIB werden in Art. 309 Abs. 1 S. 2 Buchst. a) bis c) AEUV weiter ausbuchstabiert und drei Bereichen zugeordnet. Im Einzelnen handelt es sich dabei um die Erschließung weniger entwickelter Gebiete (Art. 309 Abs. 1 S. 2 Buchst. a)), die Modernisierung von Unternehmen und die Schaffung von Arbeitsplätzen (Art. 309 Abs. 1 S. 2 Buchst. b)) sowie Vorhaben von

39 Auf Grundlage des Art. 28 Abs. 1 EIB-Satzung wurde etwa der Europäische Investitionsfonds (EIF) eingerichtet, s. *Sademach/Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 309 AEUV, Rn. 39.

40 *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 309 AEUV, Rn. 3.

41 *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 309 AEUV, Rn. 3.

42 M. w. N. *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 309 AEUV, Rn. 3.

gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten (Art. 309 Abs. 1 S. 2 Buchst. c)). Eine Priorisierung zwischen den genannten Zielen wird nicht vorgenommen. Diese ist dem Rat der Gouverneure vorbehalten.⁴³

Die Aufzählung ist nach verbreiteter Auffassung in der Literatur abschließender Natur,⁴⁴ wird aber inhaltlich weit verstanden, sodass die EIB grundsätzlich alle Politikbereiche der Union unterstützen kann, sofern diese eine Investitionsförderung beinhalten.⁴⁵ Insbesondere soll durch Art. 309 AEUV keine sachliche Einschränkung hinsichtlich bestimmter Wirtschaftszweige erfolgen.⁴⁶ Eine solche Eingrenzung nimmt im Rahmen der der EIB zukommenden Autonomie der Verwaltungsrat der Bank in Form von Förderkriterien vor, die bestimmte Aktivitäten und Sektoren beinhalten, in denen die Bank nicht oder nur unter bestimmten Auflagen tätig werden kann.⁴⁷

3.2.2. Einordnung in den Auftragskontext

Die Konzeption über das Revenue-Frontloading schlägt eine Kreditvergabe für „transformationsbezogene Investitionen in Technologien und Infrastruktur“ vor, um „Haushalte und Unternehmen gezielt auf das Inkrafttreten des CO₂-Preises vorbereiten, die Akzeptanz erhöhen und zukünftige Kosten senken“.⁴⁸ Dabei sollen insbesondere Mittel für den Gebäude- und Verkehrssektor bereitgestellt werden, die nicht den nationalen Haushaltsbeschränkungen unterliegen.⁴⁹ Im Schwerpunkt sollen die vorgeschlagenen Maßnahmen verhindern, dass Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen durch das EU-EHS 2 unverhältnismäßig stark belastet werden und sich regionale Divergenzen weiter verstärken.⁵⁰

Die im Rahmen der Konzeption vorgesehene Mittelvergabe soll demnach sowohl Zwecken des Klima- und Umweltschutzes dienen als auch eine Abfederung sozialer Härten ermöglichen, welche das EU-EHS 2 potenziell hervorrufen könnte.

43 M. w. N. *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 309 AEUV, Rn. 4; *Stoll/Rigod*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 309, Rn. 21.

44 *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 309 AEUV, Rn. 4; *Sademach/Häde*, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 309 AEUV, Rn. 3; *Stoll/Rigod*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 309, Rn. 20.

45 *Jardet*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 309 AEUV, Rn. 12; *Rossi*, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 309 AEUV, Rn. 4; *Stoll/Rigod*, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, Das Recht der Europäischen Union, Werkstand: 83. EL Juli 2024, Art. 309, Rn. 20.

46 *Jardet*, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, Europäisches Unionsrecht, 7. Auflage 2015, Art. 309 AEUV, Rn. 11.

47 Vgl. dazu EIB, [EIB-Förderkriterien und Liste der ausgeschlossenen Aktivitäten und Sektoren](#), 2022.

48 Konzeption Deutsch, S. 7.

49 Konzeption Deutsch, S. 7; Für eine vertiefte Darstellung der vorgeschlagenen Maßnahmen s. o., Ziff. 2.1.1.2.1.

50 Konzeption Deutsch, S. 7.

Der Gesichtspunkt des Klimaschutzes lässt sich grundsätzlich unter die von Art. 309 Abs. 1 S. 2 Buchst. c) AEUV genannten „Vorhaben von gemeinsamem Interesse für mehrere Mitgliedstaaten“ fassen.⁵¹ Der Klimaschutz stellt eines der zentralen Handlungsfelder der EIB dar. So bezeichnet die EIB sich als „Klimabank“ und stellte etwa 2018 insgesamt 14,7 Mrd. EUR für Klimaschutzmaßnahmen, Energieeffizienz und Nachhaltigkeit bereit.⁵² Sie hat im November 2020 einen „Klimabank-Fahrplan 2021–2025 der EIB-Gruppe“ veröffentlicht, in welchem sie darlegt, wie sie die Zielsetzung umsetzen möchte, sich als Klimabank Europas zu etablieren.⁵³ In diesem Papier legt die EIB insbesondere auch einen Schwerpunkt auf die Schaffung einer sozial ausgeglichenen Klimatransformation.⁵⁴ Bestandteile des insoweit beschriebenen Mechanismus für einen gerechten Übergang sollen insbesondere ein Fonds für einen gerechten Übergang (Just Transition Fund, JTF), eine spezielle Übergangsregelung im Rahmen von InvestEU sowie eine neue Darlehensfazilität der EIB für den öffentlichen Sektor sein.⁵⁵

Darüber hinaus umfasst die Tätigkeit der EIB auch nach dem operativen Gesamtplan⁵⁶ der Bank für die Jahre 2024-2027⁵⁷ den Aspekt des Klimaschutzes. Dieser wird als eine von acht Prioritäten bei der Tätigkeit der Bank aufgeführt.⁵⁸ Insofern werden mehrere neue Förderprojekte der EIB aufgeführt.⁵⁹ Im operativen Gesamtplan wird überdies die Stärkung der sozialen Infrastruktur in Europa als Priorität aufgeführt, wobei insbesondere auch auf die Förderung energieeffizienten Wohnens und der energetischen Gebäudesanierung verwiesen wird.⁶⁰

Im Hinblick auf den Auftragskontext lässt sich demnach festhalten, dass die das Mandat der EIB umgrenzenden primärrechtlichen Vorgaben grundsätzlich inhaltlich weit verstanden werden. Insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die in der Konzeption vorgesehenen Zwecke bereits jetzt Gegenstand der Fördertätigkeit der EIB sind, dürfte davon auszugehen sein, dass Art. 309 Abs. 1 S. 2 Buchst. c) AEUV einer Förderung im vorgesehenen Bereich – in inhaltlicher

51 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 309 AEUV, Rn. 7; Kotzur/Schiefelbein, in: Geiger/Khan/Kotzur/Kirchmair, EUV/AEUV, 7. Auflage 2023, Art. 309 AEUV, Rn. 4.

52 Rossi, in: Calliess/Ruffert, EUV/AEUV, 6. Auflage 2022, Art. 309 AEUV, Rn. 7 unter Verweis auf Europäische Investitionsbank, Operativer Plan der EIB-Gruppe 2020, S. 50.

53 [Klimabank-Fahrplan 2021–2025 der EIB-Gruppe](#), November 2020, S. v.

54 [Klimabank-Fahrplan 2021–2025 der EIB-Gruppe](#), November 2020, Chapter 3. Ein gerechter Übergang für alle, S. 33 ff.

55 [Klimabank-Fahrplan 2021–2025 der EIB-Gruppe](#), November 2020, Chapter 3. Ein gerechter Übergang für alle, 3.7, S. 34.

56 Der operative Gesamtplan der EIB wird jährlich vom Verwaltungsrat erörtert und von diesem genehmigt, Sademach/Häde, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar EUV/GRC/AEUV, 2. Auflage 2023, Art. 309 AEUV, Rn. 37.

57 [Strategie-Fahrplan 2024–2027 der EIB-Gruppe](#), Europäische Investitionsbank, 2024.

58 [Strategie-Fahrplan 2024–2027 der EIB-Gruppe](#), Europäische Investitionsbank, 2024, S. 4 ff.

59 [Strategie-Fahrplan 2024–2027 der EIB-Gruppe](#), Europäische Investitionsbank, 2024, S. 4 f.

60 [Strategie-Fahrplan 2024–2027 der EIB-Gruppe](#), Europäische Investitionsbank, 2024, S. 7.

Hinsicht – grundsätzlich eine tragfähige Grundlage bieten könnte. Es erscheint demnach naheliegend, dass die betreffenden primärrechtlichen Vorgaben eine Fördertätigkeit in Bezug auf die in der Konzeption vorgeschlagenen Zwecke zuließen.

4. Haushaltsrechtliche Rahmenbedingungen

Die Implementierung eines Revenue Frontloadings in Bezug auf EU-EHS 2 müsste sich innerhalb der unionalen sowie mitgliedstaatlichen haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen bewegen. Insofern werden zunächst die europäischen Fiskalregeln in den Blick genommen (dazu Ziff. 4.1.). Anschließend wird das deutsche Haushaltsverfassungsrecht beleuchtet (Ziff. 4.2.).

4.1. Unionale Fiskalregeln

Die Implementierung eines Revenue Frontloadings müsste sich an den die Verschuldung der Mitgliedstaaten begrenzenden unionalen Fiskalregeln messen lassen.

4.1.1. Rechtlicher Rahmen

Auf europäischer Ebene haben sich die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet, ihre öffentliche Verschuldung zu begrenzen und verbindliche Fiskalregeln einzuhalten, um damit die Stabilität der Wirtschafts- und Währungsunion sicherzustellen. Grundlagen hierfür sind insbesondere die Art. 121 und 126 AEUV. Die sog. Maastricht-Kriterien definieren hierfür die Referenzwerte für das jährliche öffentlichen Defizit (3 % des Bruttoinlandprodukts (BIP)) bzw. den öffentlichen Schuldenstand (60 % des BIP).⁶¹

Im Jahr 1997 wurde zudem der SWP mit weiteren Vorgaben zur Überwachung der Einhaltung dieser Haushaltsregeln beschlossen. Er besteht u. a. aus Regeln zur verstärkten Koordinierung der Haushaltspolitik der Mitgliedstaaten (sog. präventiver Arm)⁶² und für das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit (VÜD, sog. korrektiver Arm)⁶³. Der SWP ist seitdem wiederholt verändert

61 Vgl. Art. 1 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 145 v. 10. Juni 2009, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 220/2014 v. 7. März 2014, ABl. L 69 v. 8. März 2014, S. 101, ([konsolidierte Fassung v. 1. September 2014](#)).

62 Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates v. 7. Juli 1997 über den Ausbau der haushaltspolitischen Überwachung und der Überwachung und Koordinierung der Wirtschaftspolitiken, ABl. L 209 v. 2. August 1997, S. 1, ersetzt durch die Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L 2024/1263 v. 30. April 2024.

63 Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates vom 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 v. 2. August 1997, S. 6, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) 2024/1264 v. 29. April 2024, ABl. L 2024/1264 v. 30. April 2024 ([konsolidierte Fassung v. 30. April 2024](#)).

und ergänzt worden, zuletzt mit der SWP-Reform 2024.⁶⁴ Zum 30. April 2024 sind die neuen Regeln des reformierten SWP in Kraft getreten.⁶⁵ Mit der Reform soll das Regelwerk zur haushaltspolitischen Koordinierung und wirtschaftspolitischen Steuerung vereinfacht und effektiviert werden, um so Haushaltsdisziplin sowie stabile und tragfähige öffentliche Finanzen in Europa sicherzustellen. Die Maastricht-Kriterien blieben im Rahmen der Reform unverändert.

4.1.1.1. Präventiver SWP-Arm

- Zentraler operativer Indikator für die Bewertung der Haushalte der Mitgliedstaaten sind im reformierten SWP die jeweiligen Nettoausgaben (Erwägungsgrund (EG) 12, Art. 2 Nr. 2 VO (EU) 2024/1263). Diese stellen die Entwicklung der gesamtstaatlichen Ausgaben dar ohne Berücksichtigung u. a. von Zinsausgaben und diskretionären Maßnahmen auf der Einnahmenseite.
- Jeder Mitgliedstaat soll im Rahmen seines nationalen finanzpolitisch-strukturellen Plans (Art. 11 ff. VO (EU) 2024/1263) einen Nettoausgabenpfad (*net expenditure path*, vgl. EG 12, Art. 2 Nr. 4 VO (EU) 2024/1263) für einen bestimmten Zeitraum (vier bzw. fünf Jahre je nach Wahlperiode und Verlängerungsmöglichkeit auf sieben Jahre) vorschlagen. Die quantitativen Vorgaben für die Wahl des nationalen Nettoausgabenpfads sind, dass dieser (1) das gesamtstaatliche Defizit mittelfristig (d. h. über zehn Jahre) voraussichtlich bei maximal 3 % des BIP hält und (2) den gesamtstaatlichen Schuldenstand bis zum Ende des Anpassungszeitraums auf einen plausibel rückläufigen Pfad bringt bzw. darauf hält (vgl. Art. 6 Buchst. a), Art. 16 Abs. 2 VO (EU) 2024/1263). Keine Erwähnung mehr findet das bislang maßgebliche⁶⁶ Element des mittelfristigen Haushaltsziels eines strukturell ausgeglichenen oder einen Überschuss aufweisenden Haushalts.
- Wenn ein Mitgliedstaat die Maastricht-Kriterien überschreitet, soll ein von der Kommission übermittelter Referenzpfad (*reference trajectory*, Art. 2 Nr. 3, 5 VO (EU) 2024/1263) für die Nettoausgaben der mitgliedstaatlichen Haushaltspolitik die Einhaltung der vertraglichen Referenzwerte, fiskalische Anpassungsanstrengungen sowie ggf. eine Konsistenz mit Anforderungen aus dem Verfahren bei einem übermäßigen Defizit sicherstellen (EG 18, Art. 6 VO (EU) 2024/1263).

64 Vgl. die Pressemitteilung des Rates v. 29. April 2024, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2024/04/29/economic-governance-review-council-adopts-reform-of-fiscal-rules/>.

65 Verordnung (EU) 2024/1263 des Europäischen Parlaments und des Rates v. 29. April 2024 über die wirksame Koordinierung der Wirtschaftspolitik und über die multilaterale haushaltspolitische Überwachung und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1466/97 des Rates, ABl. L 2024/1263 v. 30. April 2024; Verordnung (EG) Nr. 1467/97 des Rates v. 7. Juli 1997 über die Beschleunigung und Klärung des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 209 v. 2. August 1997, S. 6, in der Fassung der Verordnung (EU) 2024/1264 des Rates v. 29. April 2024 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1467/97, ABl. L 2024/1264 v. 30. April 2024; Richtlinie (EU) 2024/1265 des Rates v. 29. April 2024 zur Änderung der Richtlinie 2011/85/EU über die Anforderungen an die haushaltspolitischen Rahmen der Mitgliedstaaten, ABl. L 2024/1265 v. 30. April 2024.

66 Vgl. die Entschließung des Europäischen Rates v. 17. Juni 1997 über den Stabilitäts- und Wachstumspakt, [ABl. C 236 v. 2. August 1997, S. 1.](#)

4.1.1.2. Korrektiver SWP-Arm

- Verletzt ein Mitgliedstaat das 3 %-Kriterium beim jährlichen gesamtstaatlichen Defizit oder das 60 %-Kriterium beim gesamtstaatlichen Schuldenstand, erstellt die Kommission einen Prüfbericht (Art. 2 Abs. 2 VO (EG) 1467/97). In diesem berücksichtigt sie „alle sonstigen einschlägigen Faktoren, einschließlich der mittelfristigen Wirtschafts- und Haushaltslage des Mitgliedstaats“ (Art. 126 Abs. 3 UAbs. 1 AEUV). Daraufhin beschließt der Rat auf Vorschlag der Kommission, ob ein übermäßiges Defizit besteht oder nicht (Art. 126 Abs. 6 AEUV, Art. 3 Abs. 3 VO (EG) 1467/97).
- Der Nettoausgaben-Korrekturpfad im Rahmen des Defizitverfahrens (Verletzung des 3 %-Referenzwerts) soll bewirken, dass das gesamtstaatliche Defizit binnen der vom Rat gesetzten Frist unter den Referenzwert von 3 % des BIP gebracht wird. Sollte der ursprüngliche Pfad aufgrund objektiver Umstände nicht mehr einzuhalten sein, soll es dem Rat möglich sein, einen anderen Pfad im Rahmen des Defizitverfahrens festzulegen. Mindestvorgabe für Mitgliedstaaten mit einem Defizit von mehr als 3 % soll ein Rückgang des Haushaltsdefizits um 0,5 % des BIP pro Jahr sein (Art. 3 Abs. 4 UAbs. 3 VO (EG) 1467/97).
- Das schuldenstandbasierte Defizitverfahren (Verletzung des 60 %-Referenzwerts) soll künftig i. d. R. bei Abweichungen vom festgelegten Nettoausgabenpfad des nationalen Plans eröffnet werden (Art. 2 Abs. 2 VO (EG) 1467/97).

4.1.2. Bestimmung des öffentlichen Defizits

4.1.2.1. Grundlagen

Nach Art. 126 Abs. 2 AEUV i. V. m. Art. 2 des Protokolls (Nr. 12) über das VÜD und Art. 1 der VO (EG) 479/2009⁶⁷ über die Anwendung des VÜD bedeutet der Begriff „Defizit“ das Finanzierungsdefizit im Sinne des Europäischen Systems volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG). Es besteht, wenn die Ausgaben des gesamten Staatssektors in einer Periode höher sind als dessen Einnahmen. Der Begriff „öffentlich“ bedeutet zum Staat, d. h. zum Zentralstaat (Zentralregierung), zu regionalen oder lokalen Gebietskörperschaften oder Sozialversicherungseinrichtungen gehörig, mit Ausnahme von kommerziellen Transaktionen, im Sinne der Definition des ESVG, vgl. Art. 1 Abs. 2 VO (EG) 479/2009.

Zentraler Maßstab für die Bestimmung des staatlichen Defizits ist seit 2014 das ESVG 2010 (ESVG).⁶⁸ Es handelt sich dabei um „ein international vereinheitlichtes Rechnungssystem, das systematisch und detailliert eine Volkswirtschaft (Region, Land, Ländergruppe) mit ihren wesentlichen Merkmalen und den Beziehungen zu anderen Volkswirtschaften beschreibt“.⁶⁹ Mit

67 Verordnung (EG) Nr. 479/2009 des Rates vom 25. Mai 2009 über die Anwendung des dem Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft beigefügten Protokolls über das Verfahren bei einem übermäßigen Defizit, ABl. L 145 v. 10. Juni 2009, zuletzt geändert durch die Verordnung (EU) Nr. 220/2014 v. 7. März 2014, ABl. L 69 v. 8. März 2014, S. 101, ([konsolidierte Fassung v. 1. September 2014](#)).

68 Verordnung (EU) Nr. 549/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. Mai 2013 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Union, ABl. L 174 vom 26. Juni 2013, S. 1 ff. ([konsolidierte Fassung vom 24.08.2015](#)), nachfolgend: VO 549/2013; vgl. hierzu Eurostat, [Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnung – ESVG 2010](#).

69 Vgl. Website des Amts für Veröffentlichungen der Europäischen Union, [ESVG 2010](#).

dem ESVG wird für die Zwecke der Union, insbesondere für die Festlegung und Überwachung der Wirtschafts- und Sozialpolitik der Union, ein Bezugsrahmen für die Erstellung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen der Mitgliedstaaten geschaffen.⁷⁰ Hierfür legt das ESVG eine in Anhang A der VO (EU) 549/2013 enthaltene Methodik insbesondere für die gemeinsamen Definitionen und Buchungsregeln fest, die zur Erstellung von Konten auf nationaler und regionaler Ebene sowie von Tabellen auf vergleichbaren Grundlagen für die Zwecke der Union verwendet wird.⁷¹ Das gewährleistet eine Vergleichbarkeit der Wirtschaftsentwicklung zwischen den Mitgliedsstaaten und damit auch eine harmonisierte Berechnung der Maastricht-Kriterien über den öffentlichen Schuldenstand und das öffentliche Defizit.⁷²

Die Überwachung von Daten für das Defizit und den Schuldenstand des Staates erfolgt im Rahmen des Verfahrens bei einem übermäßigen Defizit. Dazu gehört auch die Validierung der zugrunde liegenden Daten der Statistik der Staatsfinanzen (*government finance statistics* (GFS) in Bezug auf das Defizitverfahren. Die Rechtsgrundlage für die Überwachung von Daten des Sektors Staat bildet die VO (EG) 479/2009; in der VO (EU) 220/2014 ist festgelegt, dass das ESVG ab dem 1. September 2014 für das Defizitverfahren und die GFS genutzt werden.

Die von Eurostat durchgeführte Bewertung konzentriert sich auf die Faktoren, mit denen der gesamtstaatliche Finanzierungssaldo und der Bruttoschuldenstand (in Prozent des BIP) sowie die Veränderungen des Verhältnisses des gesamtstaatlichen Schuldenstands zum BIP erklärt werden.⁷³ Die Mitgliedstaaten⁷⁴ übermitteln diese Informationen zweimal jährlich in den VÜD-Datenübermittlungstabellen (Art. 3 Abs. 1 S. 1 VO (EG) 479/2009),⁷⁵ dem Fragebogen zu den VÜD-Datenübermittlungstabellen, anderen damit zusammenhängenden Fragebögen und bilateralen Klärstellungen an Eurostat. Detaillierte Quellen und Methoden zur Erstellung der gesamtstaatlichen Konten werden in den VÜD-Aufstellungen veröffentlicht.

4.1.3. Revenue Frontloading im Lichte der EU-Fiskalregeln

Die im Wege des Revenue Frontloadings vorzuziehenden Auktionserträge sollen nach der Konzeption den Mitgliedstaaten von einer zu schaffenden EU-Fazilität zur Verfügung gestellt werden,

70 Vgl. EuGH, Urteil v. 13. Juli 2023, verb. Rs. C-363/21, C-364/21, *Ferrovienord*, Rn. 64 f.

71 Vgl. Eurostat, [National Accounts Methodology](#).

72 Deutsche Bundesbank, [Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland](#), Monatsbericht April 2018, S. 59 ff.; Europäische Zentralbank, [The impact of the European System of Accounts 2010 on euro area macroeconomic statistics](#), Monatsbericht November 2014, S. 67 f.

73 Vgl. Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#).

74 In Deutschland obliegt diese Übermittlungspflicht dem Statistischen Bundesamt, vgl. § 19 des Gesetzes über die Statistik für Bundeszwecke v. 20. Oktober 2016, BGBl. I S. 2394, zuletzt geändert durch Art. 14 des Gesetzes v. 8. Mai 2024, BGBl. 2024 I Nr. 152.

75 Vgl. bspw. Kommission, [Reporting of Government Deficits and Debt Levels](#), Germany, 28. März 2024.

die ihrerseits am Kapitalmarkt Kredite aufnehmen soll.⁷⁶ Die betreffende Bereitstellung müsste mit den unionalen Fiskalregeln vereinbar sein.

Die Bereitstellung der vorgezogenen Auktionserlöse dürfte in seiner Wirkung insbesondere nicht zu einer Überschreitung der Begrenzung des gesamtstaatlichen Defizits führen. Die unionalen Fiskalregeln sind daher in Bezug auf das Revenue Frontloading grundsätzlich nur insoweit relevant, wie durch die Bereitstellung der vorgezogenen Auktionserlöse Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten begründet würden. Von zentraler Bedeutung für die Bewertung des Revenue-Frontloading-Mechanismus ist daher die Frage, ob es sich bei den insofern generierten – vorgezogenen – Einnahmen um Staatsschulden i. S. d. ESVG handelt.

Der Begriff der Staatsschulden i. S. d. ESVG umfasst die gesamte konsolidierte Bruttoverschuldung zu Nominalwert in den folgenden Kategorien von Staatsverbindlichkeiten: Währung und Einlagen, Schuldtitel und Kredite.⁷⁷ Die Konzeption schlägt im Ausgangspunkt vor, dass die Mitgliedstaaten Gelder von einer neu zu schaffenden EU-Einrichtung erhalten sollten.⁷⁸ Diese Einrichtung solle den vereinbarten Einnahmebetrag später direkt aus der Versteigerung von EHS 2-Zertifikaten zurückerhalten. Das grundsätzliche Design des Vorschlags legt demnach die Annahme der Vergabe von Krediten nahe.⁷⁹ Zu prüfen ist folglich, ob es sich bei den den Mitgliedstaaten zufließenden vorgezogenen Auktionserträgen i. S. d. hier zugrundeliegenden Konzeption um – als Staatsschulden geltende⁸⁰ – Kredite i. S. d. ESVG oder um Zuschüsse – etwa Investitionszuschüsse – bzw. sonstige Einnahmen handeln könnte, welche seitens des Empfängers als Vermögenszuwachs gebucht werden könnten.⁸¹

Vor diesem Hintergrund wird im Folgenden zunächst die Konzeption bezüglich der generell vorgesehene Gestaltung des Revenue-Frontloading-Mechanismus beleuchtet (dazu Ziff. 4.1.3.1.). Sodann werden die im Auftragskontext schwerpunktmäßig zu berücksichtigenden Grundbegriffe des ESVG abstrakt skizziert (dazu Ziff. 4.1.3.2.). Schließlich werden diese mit der Konzeption über ein Revenue Frontloading abgeglichen, wobei – aufgrund der potenziell divergierenden fiskalrechtlichen Bewertung – nach den zwei potenziell in Betracht kommenden Ausgestaltungsmodellen unterschieden wird (dazu Ziff. 4.1.3.3.).

76 Vgl. Konzeption Englisch, S. 7, 18; Die Frage nach einer etwaigen mitgliedstaatlichen Zurechnung einer Kreditaufnahme durch die EU-Fazilität wird wegen seiner Relevanz hinsichtlich der grundrechtlich determinierten Schuldenbremse im haushaltsverfassungsrechtlichen Teil dieser Arbeit behandelt.

77 Vgl. Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 3, 446.

78 Konzeption Deutsch, S. 7.

79 Die Konzeption spricht in der deutschsprachigen Kurzfassung ausdrücklich von „Krediten“, S. 7.

80 Vgl. nur Deutsche Bundesbank, [Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland](#), Monatsbericht April 2018, S. 62.

81 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 4.163 b).

4.1.3.1. Konzeption des Revenue-Frontloading-Mechanismus

Hinsichtlich der generellen Ausgestaltung eines Revenue-Frontloading-Mechanismus sieht das Konzept vor:⁸²

„Das Instrument der Vorabversteigerung von Auktionserlösen wurde von der Industrie und Akteuren der Zivilgesellschaft gefordert. Der häufigste Vorschlag sieht vor, dass die Europäische Kommission mit Unterstützung der Europäischen Investitionsbank (EIB) eine Fazilität schafft, um vor dem 1. Januar 2027 erwartete künftige Erlöse zu nutzen. [...] Der Betrag wäre ein reduzierter Wert eines begrenzten Anteils der jeweiligen künftigen nationalen EU-ETS-2-Einnahmen.

Diese EU-Fazilität würde unter Beteiligung der EIB Kredite zur Finanzierung der Auszahlung dieser Beträge aufnehmen und dann den vereinbarten Betrag der Einnahmen direkt aus der Versteigerung von EU-ETS-2-Zertifikaten in der Zukunft zurückerhalten. Die Zahlungen aus dieser Fazilität müssten notwendigerweise mit den Investitionsprioritäten der nationalen Sozialklimapläne zur Dekarbonisierung des Gebäude- und Verkehrssektors in Einklang stehen und könnten beginnen, sobald diese Pläne verabschiedet sind, möglicherweise in der zweiten Hälfte des Jahres 2025.

Ein wesentlicher Vorteil der Vorfinanzierung künftiger EU-ETS-2-Einnahmen über eine befristete EU-Fazilität besteht darin, dass **die aufgenommenen Schulden nicht als Staatsschulden** gelten würden. Dies wäre besonders vorteilhaft für EU-Länder, die ihre Staatsverschuldung reduzieren müssen. Die Fazilität würde anteilig gestaltet, um sicherzustellen, dass ein Mitgliedstaat nicht für den Schuldenanteil eines anderen Mitgliedstaats haftet.

Aufgrund der Preisunsicherheit sollte die Aufnahme von Krediten für künftige Einnahmen jedoch mit Zurückhaltung erfolgen, um eine Überschreitung der Einnahmen zu vermeiden, die letztendlich niedriger ausfallen könnten als angenommen. [...]

Darüber hinaus hängt die Obergrenze auch von der Kreditvergabekapazität der von der EIB unterstützten EU-Fazilität ab. [...].“⁸³

Die Konzeption des Revenue Frontloadings über eine temporäre EU-Fazilität verfolgt demnach grundsätzlich den Ansatz, Schulden außerhalb der nationalen Haushalte zu platzieren. Das Konzept sieht vor, dass allein die neu zu schaffende EU-Einrichtung unter Beteiligung der EIB Kredite am Finanzmarkt aufnehmen und die dadurch erhaltenen Gelder den Mitgliedstaaten zur Verfügung stellen solle. Die Mitgliedstaaten sollten die erhaltenen Mittel im Rahmen der oben dargestellten Zweckbindung für Investitionen in den Transformationsprozess unter besonderer Berücksichtigung sozialer Aspekte verwenden. Die Rückzahlung an die temporäre EU-Fazilität solle sodann unmittelbar – ohne Zwischenschaltung der Mitgliedstaaten⁸⁴ – aus den Erträgen aus den Zertifikatsversteigerungen in den Folgejahren erfolgen.

82 Konzeption Englisch, S. 18.

83 Hervorhebungen d. Verf.

84 S. dazu unten, Ziff. 4.1.3.3.

Die Konzeption enthält – soweit ersichtlich – keine weiteren Angaben zur konkreten Ausgestaltung des Revenue-Frontloading-Mechanismus. Insbesondere bleiben Aufbau sowie die Struktur der zu schaffenden EU-Fazilität, ihre Einbindung in das Organisationsgefüge der EU (insbesondere der EIB) sowie die Vertragsgestaltung im Hinblick auf Auszahlung, Rückzahlungsmodalitäten und eine etwaige Besicherung sowie die Kontenführung offen. Auch wird die allgemeine rechtliche Ausgestaltung des Revenue-Frontloading-Mechanismus nicht weiter spezifiziert.

4.1.3.2. Einordnung des Konzeptionsvorschlags in das ESVG

Die Einordnung der Bereitstellung der vorgezogenen Auktionserlöse in das ESVG hinge in jedem Fall entscheidend von der konkreten Ausgestaltung der Konzeption eines Revenue Frontloadings ab. Der vorliegende Vorschlag entwirft eine überblicksartige Konzeption und skizziert den grob avisierten Mechanismus eines Revenue Frontloadings und seiner Implementierung. Vor diesem Hintergrund kann vorliegend keine umfassende Prüfung im Sinne einer fiskalrechtlichen Bewertung erfolgen. Vielmehr werden nachfolgend die Grundbegriffe des ESVG im Auftragskontext dargestellt und anschließend mit der Konzeption eines Revenue Frontloadings abgeglichen. Dabei wird nach den zwei grundsätzlich ersichtlichen Ausgestaltungsmöglichkeiten (Forderungsabtretung bzw. -verkauf der Mitgliedstaaten an die EU-Fazilität vs. Zertifikatsversteigerung unmittelbar durch die EU-Fazilität) differenziert, da diese in ihren haushaltsrechtlichen Auswirkungen voneinander abweichen könnten (s. dazu Ziff. 4.1.3.2.2.).

4.1.3.3. Grundbegriffe des ESVG im Auftragskontext

Die potenziell im Auftragskontext relevanten Grundbegriffe (insbesondere „Kredite“, „Investitionszuschüsse“ und „Verkauf von Vermögenswerten“) werden im ESVG definiert bzw. näher umrissen.

4.1.3.3.1. Kredite

Transaktionen mit Krediten (F.4) liegen nach dem ESVG vor, wenn Gläubiger an Schuldner Mittel ausleihen.⁸⁵ Kredite weisen nach dem ESVG folgende Merkmale auf:⁸⁶

- a) Die Bedingungen eines Kredits werden entweder von der finanziellen Kapitalgesellschaft festgelegt, die den Kredit gewährt, oder zwischen dem Kreditgeber und dem Kreditnehmer direkt oder unter Zwischenschaltung eines Vermittlers ausgehandelt,
- b) Die Kreditgewährung erfolgt in der Regel auf eine Initiative des Kreditnehmers hin, und
- c) ein Kredit ist eine unbedingte Verbindlichkeit gegenüber dem Gläubiger, die bei Fälligkeit zurückgezahlt werden muss und verzinslich ist.

⁸⁵ VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 5.112.

⁸⁶ VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 5.113.

Kredite sind demnach insbesondere zwangsläufig mit einer Rückzahlungsverpflichtung seitens des Kreditnehmers gegenüber dem Kreditgeber verbunden. Eine Kreditaufnahme begründet eine Staatsverbindlichkeit und erhöht somit den Schuldenstand des Staats (s. o., Ziff. 4.1.3.).⁸⁷

4.1.3.3.2. Investitionszuschüsse

Investitionszuschüsse (D.92) i. S. d. ESVG sind Geld- oder Sachvermögenstransfers des Staates oder der übrigen Welt an andere gebietsansässige oder gebietsfremde institutionelle Einheiten, die dazu bestimmt sind, den Erwerb von Anlagevermögen seitens dieser Einheiten ganz oder teilweise zu finanzieren.⁸⁸

Investitionszuschüsse aus der übrigen Welt sind namentlich diejenigen, die direkt von den Organen der Europäischen Union überwiesen werden (z. B. Vermögensübertragungen des Europäischen Garantiefonds für die Landwirtschaft (EGFL) und des Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER)).⁸⁹

Investitionszuschüsse an staatliche Stellen umfassen Zahlungen (außer Zinszuschüsse) an Teilssektoren des Staates, die den Zweck haben, Anlageinvestitionen zu finanzieren.⁹⁰

Investitionszuschüsse sind demnach in Abgrenzung zu Krediten grundsätzlich nicht mit einer – wie auch immer gearteten – Rückzahlungsverpflichtung verbunden. Sie sind als Vermögenszuwachs zu buchen und gelten daher grundsätzlich nicht als Verschuldung.⁹¹

4.1.3.3.3. Verkauf von Vermögenswerten

Der Verkauf von Vermögenswerten geht nach dem ESVG in der Regel mit einem Verlust des veräußerten Vermögenswerts (F.5) einerseits und dem Zufluss eines finanziellen Vermögenswerts (regelmäßig Bargeld oder Einlagen, F.2) andererseits einher.⁹² Die Gesamttransaktion hat grundsätzlich keinen Einfluss auf den Schuldenstand.⁹³

87 Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 3, 446; Deutsche Bundesbank, [Die Maastricht-Schulden: methodische Grundlagen sowie die Ermittlung und Entwicklung in Deutschland](#), Monatsbericht April 2018, S. 62.

88 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 4.152.

89 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 4.152.

90 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 4.159.

91 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 4.163 b).

92 Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 315.

93 Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 315.

Der Verkauf eines Vermögenswerts setzt nach dem ESVG in Abgrenzung zu einer Besicherung gegen die Gewährung eines Kredits voraus, dass alle Risiken und Vorteile in Verbindung mit dem veräußerten Vermögenswert auf den Erwerber übertragen werden.⁹⁴

4.1.3.4. Betrachtung des Konzeptionsvorschlags im Lichte des ESVG

4.1.3.4.1. Generelle fiskalrechtliche Schlussfolgerungen im Auftragskontext

Im Hinblick auf die oben unter Ziff. 4.1.3.3 dargestellten Rahmenbedingungen lässt sich im Hinblick auf ein Revenue Frontloading generell festhalten, dass jedenfalls dann eine Kreditverbindlichkeit vorläge, sofern die Mitgliedstaaten eine – wie auch immer geartete – Rückzahlungsverpflichtung hinsichtlich der ihnen durch die EU-Fazilität bereitgestellten Geldmittel träge. Ob dies der Fall ist, hänge entscheidend von der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung der Mittelströme ab.

4.1.3.4.2. Einordnung im Hinblick auf das Design der Mittelströme

Die Einordnung der im Rahmen des Revenue Frontloadings vorgesehenen Transaktionen hänge maßgeblich von der konkreten rechtlichen und buchhalterischen Ausgestaltung der EU-Einrichtung und der rechtlichen und tatsächlichen Ausgestaltung der Mittelströme ab.

Aus der vorliegenden Konzeption sind keine Angaben dazu ersichtlich, welche juristische Ausgestaltung dem Zu- und Rückflussmechanismus hinsichtlich der vorgezogenen Auktionserträge zugrunde liegen soll. Sie sieht insofern allgemein vor, dass die EU-Fazilität den vereinbarten Betrag der Einnahmen direkt aus der Versteigerung von EU-EHS 2-Zertifikaten in der Zukunft zurückerhalten solle. Diesbezüglich scheinen zwei potenzielle Modelle denkbar, welche bezüglich ihrer Einordnung in das ESVG voneinander abweichen könnten. Im Einzelnen könnte der Rückfluss der Einnahmen grundsätzlich über eine Forderungsabtretung – etwa im Zuge eines Forderungsverkaufs (dazu Ziff. 4.1.3.4.2.1.) – oder in Form einer Zertifikatsversteigerung unmittelbar durch die EU-Fazilität abgewickelt werden (dazu Ziff. 4.1.3.4.2.2.).

4.1.3.4.2.1. Forderungsabtretung

In Betracht kommt zunächst, dass die Mitgliedstaaten die in Zukunft erwarteten Auktionserlöse in Höhe der jeweils von der EU-Einrichtung erhaltenen „vorgezogenen“ Einnahmen – etwa im Wege einer Verbriefung bzw. eines Factoring – an die EU-Einrichtung abtreten.⁹⁵ Bei einer Ausgestaltung in Form eines Forderungsverkaufs würden sich die durch die EU-Fazilität ausgeschütteten Mittel und die durch die Mitgliedstaaten abzutretenden Auktionserlöse gegenüberstehen.

Insofern wäre grundsätzlich zu prüfen, ob es sich dabei nicht tatsächlich um eine die Mitgliedstaaten betreffende Rückzahlungsverpflichtung hinsichtlich der ihnen durch die EU-Fazilität bereit-

⁹⁴ Kommission, Eurostat Guidance Note v. 27. November 2014, Treatment of claw-back clauses in the sales of assets by government in national accounts (ESA 2010), S. 2 f.; S. a. VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 7.16.

⁹⁵ Vgl. Knops, Haushaltsausgleich ohne „Einnahme aus Krediten“, NordÖR 2025, 185, 192.

gestellten Geldmittel handelte und somit eine – durch die Abtretung besicherte – Kreditaufnahme vorläge (s. Ziff. 4.1.3.4.1.). Unabhängig von der juristischen Ausgestaltung der Übertragung von Vermögenswerten ist insoweit der – vollständige – Übergang aller Risiken und Vorteile in Verbindung mit dem Vermögenswert innerhalb des ESVG wesentliches Kriterium für die Abgrenzung zwischen Verkauf und Besicherung einer Kreditaufnahme.⁹⁶

Diese Abgrenzungsfrage wird im ESVG für die Konstellation der Verbriefung weiter auskonkretisiert.

Die Verbriefung i. S. d. ESVG bezeichnet eine Ausgabe von Wertpapieren auf der Basis von Cashflows, die von bestimmten Vermögenswerten erzeugt werden sollen, oder auf der Basis von sonstigen Einkommensströmen.⁹⁷ Bei der Verbriefung überträgt der Originator die Eigentumsrechte an den Aktiva oder das Recht auf spezifische künftige Ströme an eine Verbriefungseinheit, die wiederum als Gegenleistung einen Betrag aus ihrer eigenen Finanzierungsquelle an den Originator zahlt.⁹⁸

Ob die an den Originator geleistete Zahlung als Kreditaufnahme – und damit als Verschuldung i. S. d. ESVG – oder als Verkaufserlös eingeordnet wird, hängt von der konkreten Ausgestaltung der Verbriefung ab. Eine Frage bei der Buchung der von der Verbriefungseinheit an den Originator geleisteten Zahlung lautet insofern, ob der Transfer des Aktivums den Verkauf eines existierenden Vermögenswerts an die Verbriefungseinheit oder eine Maßnahme darstellt, mithilfe künftiger Einkommensströme als Sicherheit Mittel aufzunehmen.⁹⁹ Das ESVG definiert diesbezüglich Kriterien, welche für die Anerkennung als Verkauf sprechen. Im Kern kann die Verbriefung nur dann als Verkauf behandelt werden, wenn die Vermögensbilanz des Mitgliedstaates bereits einen marktfähigen Vermögenswert aufweist und das Eigentum einschließlich aller Risiken und Vorteile in Verbindung mit dem Vermögenswert auf die Verbriefungseinheit übergeht.¹⁰⁰ Entscheidend für die Annahme eines Verkaufs ist demnach insbesondere, dass die mit dem Eigentum an den Aktiva verbundenen Risiken vollständig übertragen werden.¹⁰¹

Bei Zahlungen an die Mitgliedstaaten, welche diese von der zu schaffenden EU-Einrichtung gegen eine Abtretung zukünftiger Auktionserlöse erhielten, könnte es sich demnach grundsätzlich sowohl um Veräußerungserlöse (oder eine sonstige Bezuschussung) als auch um eine – besicherte

96 Kommission, Eurostat Guidance Note v. 27. November 2014, Treatment of claw-back clauses in the sales of assets by government in national accounts (ESA 2010), S. 2 f.; VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 7.16.

97 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 20.260; s. zum Ganzen auch Eurostat, [Manual on Government Deficit and Debt – Implementation of ESA 2010 – 2022 edition](#), S. 330 ff.

98 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 20.261.

99 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 20.261.

100 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 20.262; als Beispiel für künftige Einnahmeströme, die nicht als Rendite auf wirtschaftliche Vermögenswerte erfasst werden, werden unter Ziff. 20.262 künftige Ölkonzessionen genannt.

101 VO 549/2013, Anhang A, Kapitel 5, Ziff. 20.264; S. auch Kommission, Eurostat Guidance Note v. 27. November 2014, Treatment of claw-back clauses in the sales of assets by government in national accounts (ESA 2010), S. 2.

– Kreditgewährung handeln. Die Einordnung in das ESVG als Vermögenszuwachs oder Schuldenaufnahme hinge demnach entscheidend von der konkreten vertraglich-juristischen Ausgestaltung der Mittelströme ab. Dabei wäre insbesondere ein etwaiger Risikoübergang sowie der spezifische Inhalt und die Marktfähigkeit der veräußerten Vermögenswerte in den Blick zu nehmen.

4.1.3.4.2.2. Zertifikatsversteigerung unmittelbar durch die EU-Fazilität

Weiterhin könnte erwogen werden, dass die EU-Fazilität den Mitgliedstaaten die Mittel zunächst im Wege von Zuschüssen bereitstellt und im weiteren Verlauf die betreffenden Zertifikate selbst versteigert, um die Mittel zurückzuerhalten (zu diesbezüglichen Fragen s. o. Ziff. 2.1.1.1.1.). Im Hinblick auf die unionalen Fiskalregeln wären insofern seitens der Mitgliedstaaten allein die empfangenen Zuschüsse als Vermögenszuwachs zu buchen, sodass der Schuldenstand i. S. d. ESVG unberührt bliebe (s. o. Ziff. 4.1.3.3.).

Auch insofern könnte eine spezifische fiskalrechtliche Einordnung gleichwohl nur anhand eines hinreichend konkretisierten Ausgestaltungsentwurfs erfolgen.

4.1.4. Fazit zu den EU-Fiskalregeln

Die unionalen Fiskalregeln sind in Bezug auf das Revenue Frontloading insofern von Relevanz, wie durch die Bereitstellung der vorgezogenen Auktionserlöse Verbindlichkeiten der Mitgliedstaaten begründet würden. Von zentraler Bedeutung ist in diesem Zusammenhang die Frage, ob es sich bei den bereitgestellten – vorgezogenen – Einnahmen um Staatsschulden i. S. d. ESVG handelt (s. Ziff. 4.1.3.).

Nach der vorliegenden Konzeption könnte es sich bei den Mitteln grundsätzlich sowohl um Kredite (welche in die Staatsverschuldung einfließen) als auch um Zuschüsse oder Verkaufserlöse i. S. d. ESVG handeln. Die konkrete Einordnung hinge entscheidend von der spezifischen Ausgestaltung des Mechanismus ab. Auf Grundlage der Konzeption sind insofern prinzipiell zwei Modelle ersichtlich, nämlich eine Ausgestaltung im Wege einer Forderungsabtretung einerseits und die Bereitstellung von Zuschüssen nebst späterer Zertifikatsauktion unmittelbar durch die EU-Einrichtung andererseits. Diese Modelle können – je nach Ausgestaltung – in ihrer fiskalrechtlichen Bewertung voneinander abweichen. Dabei wäre insbesondere zu prüfen, ob die Mitgliedstaaten eine – wie auch immer geartete – Rückzahlungsverpflichtung träge, was für das Vorliegen einer in der Staatsverschuldung zu berücksichtigenden Kreditaufnahme spräche (s. Ziff. 4.1.3.4.).

Eine entsprechende Prüfung könnte allein auf Grundlage eines hinreichend konkretisierten Ausgestaltungsentwurfs insbesondere unter Einbeziehung des generellen rechtlichen Designs des Revenue-Frontloading-Mechanismus, der Struktur der zu schaffenden EU-Fazilität sowie der Vertragsgestaltung im Hinblick auf Auszahlung, Rückzahlungsmodalitäten und eine etwaige Besicherung vorgenommen werden.

4.2. Nationales Haushaltsverfassungsrecht (WD 4)

Im Folgenden wird erörtert, wie die Konzeption des Revenue Frontloading aus haushaltsverfassungsrechtlicher Sicht zu beurteilen ist. Maßgeblich sind dabei die Regelungen zur Schuldenbremse des Bundes (Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 Grundgesetz (GG)). Diese werden zunächst einführend dargestellt. Die sich anschließenden Ausführungen beschäftigen sich mit der Frage, ob die finanziellen Mittel, welche die Mitgliedstaaten im Rahmen des Revenue Frontloading von der EU-Einrichtung erhalten sollen, als Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG einzuordnen sind und damit der Schuldenbremse unterfallen.

4.2.1. Rechtliche Grundlagen

Sowohl der für Bund und Länder geltende Art. 109 Abs. 3 Satz 1 GG als auch der nur für den Bund geltende Art. 115 Abs. 2 Satz 1 GG sehen einen Haushaltsausgleich „grundsätzlich ohne Einnahmen aus Krediten“ vor. Nach Art. 115 Abs. 2 Satz 2 GG ist diesem Grundsatz bereits dann entsprochen, wenn die Einnahmen aus Krediten 0,35 Prozent vom nominalen Bruttoinlandsprodukt nicht überschreiten (sog. Strukturkomponente). In dem genannten Umfang sind Einnahmen aus Krediten auf Bundesebene mithin zulässig. Zusätzlich sind nach Art. 115 Abs. 2 Satz 3 GG bei einer von der Normallage abweichenden konjunkturellen Entwicklung die Auswirkungen auf den Haushalt im Auf- und Abschwung symmetrisch zu berücksichtigen (sog. Konjunkturkomponente). Hierdurch verändert sich die Höchstgrenze der aufgrund der Strukturkomponente zulässigen Einnahmen aus Krediten.¹⁰²

Von den zu berücksichtigenden Einnahmen aus Krediten ist nach Art. 115 Abs. 2 Satz 4 GG der Betrag abzuziehen, um den die Verteidigungsausgaben, die Ausgaben des Bundes für den Zivil- und Bevölkerungsschutz sowie für die Nachrichtendienste, für den Schutz der informationstechnischen Systeme und für die Hilfe für völkerrechtswidrig angegriffene Staaten 1 Prozent im Verhältnis zum nominalen Bruttoinlandsprodukt übersteigen.

Festzuhalten bleibt somit, dass **Einnahmen aus Krediten** nach der Schuldenbremse des Bundes **grundsätzlich nur in dem durch Art. 115 Abs. 2 Satz 2 bis 4 GG definierten Umfang** zulässig sind. Eine Überschreitung der genannten Kreditobergrenzen ist grundsätzlich¹⁰³ nur im Falle von Naturkatastrophen oder außergewöhnlichen Notsituationen unter den Voraussetzungen des Art. 115 Abs. 2 Satz 7 GG zulässig.

102 Vgl. hierzu: § 2 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung von Art. 115 GG (G 115). Dort heißt es: „Wird für das Haushaltsjahr eine von der Normallage abweichende wirtschaftliche Entwicklung erwartet, verändert sich die Höchstgrenze der zu veranschlagenden Einnahmen aus Krediten nach Abs. 1 als Konjunkturkomponente um diejenigen Einnahmen aus Krediten oder um die Haushaltsüberschüsse, die der erwarteten Wirkung der konjunkturellen Entwicklung auf den Haushalt entsprechen.“

103 Bestimmte Kreditermächtigungen unterfallen aufgrund von verfassungsrechtlichen Sonderregelungen nicht dem Anwendungsbereich der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG. Eine solche Regelung trifft beispielsweise Art. 143h Abs. 1 GG. Dieser sieht vor, dass der Bund ein Sondervermögen mit eigener Kreditermächtigung für zusätzliche Investitionen in die Infrastruktur und für zusätzliche Investitionen zur Erreichung der Klimaneutralität bis zum Jahr 2045 mit einem Volumen von bis zu 500 Milliarden Euro errichten kann (Satz 1). Auf die entsprechenden Kreditermächtigungen sind die Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG nicht anzuwenden (Satz 3).

Fraglich ist, ob die Konzeption des Revenue Frontloading beim Bund zu Einnahmen aus Krediten im Sinne der genannten Regelungen führt und damit von der Schuldenbremse erfasst wird. Dies wird im Folgenden erörtert.

4.2.2. Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG

Die Konzeption sieht vor, dass die mit dem Frontloading betraute EU-Einrichtung den Mitgliedstaaten finanzielle Mittel zur Verfügung stellt („payments for Member States“).¹⁰⁴ Fließen solche Mittel dem Bundeshaushalt zu, stellen sie **Einnahmen** dar. Der Schuldenbremse des Bundes unterfallen diese Einnahmen indes nur dann, wenn sie **aus einem Kredit resultieren** und somit als Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG einzuordnen sind.

Als kennzeichnend für den Begriff des Kredits wird in der Literatur die „Hereinnahme von Geldern, die mit einer Rückzahlungspflicht verbunden ist“ beschrieben.¹⁰⁵ Entscheidend für die Einordnung sei „die Vorbelastung künftiger Haushalte durch die unbedingte Rückzahlungsverpflichtung.“¹⁰⁶ Diese **Rückzahlungsverpflichtung** des Staates wird auch von weiteren Stimmen in der Literatur¹⁰⁷ und in der Rechtsprechung¹⁰⁸ als Merkmal von Krediten angesehen.

4.2.2.1. Kreditaufnahme des Bundes bei der EU-Einrichtung?

Die Konzeption sieht eine Kreditaufnahme der EU-Einrichtung vor. Hieraus sollen deren Zahlungen an die Mitgliedstaaten finanziert werden („This could be reached via a new EU facility that issues debt to finance the disbursement of payments for Member States and then recoups the agreed amount of revenues directly from the auctioning of EU-ETS 2¹⁰⁹ allowances in the future.“¹¹⁰).

104 Konzeption Englisch, S. 17 f., 23.

105 Nebel, in: Piduch, Bundeshaushaltsrecht, 52. EL 2020, Art. 109 GG, Rn. 17.

106 Ebd.

107 Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 65, Art. 115 GG, Rn. 14; Jarass, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 109 GG, Rn. 13, Art. 115 GG, Rn. 3; Heintzen, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, 8. Auflage 2025, Art. 115 GG, Rn. 14 f.; Pünder, in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 123 Staatsverschuldung, Rn. 20 f.; Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Rn. 68; Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115 GG, Rn. 14; Kloepfer, Finanzverfassungsrecht mit Haushaltsverfassungsrecht, S. 277; Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht und der Vorschriften zur Finanzkontrolle, Stand: Mai 2024, Art. 109 GG, Rn. 92.

108 Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, NVwZ-RR 1997, 506, mit weiteren Nachweisen; ders., NVwZ-RR 2003, 537, 538; ähnlich: Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz, NVwZ-RR 1998, 145, 147 (Zuführung von Geldmitteln „für eine bestimmte Zeit [...] zur Finanzierung von Haushaltsausgaben“).

109 Bei „EU-ETS 2“ handelt es sich um die englische Bezeichnung.

110 Konzeption Englisch, S. 17.

Eine auf EU-Ebene angesiedelte Einrichtung wäre staatsorganisationsrechtlich von der Gebietskörperschaft Bund getrennt. In der Kreditaufnahme der EU-Einrichtung liegt somit für sich genommen keine Kreditaufnahme des Bundes.

Fraglich ist indes, ob das in der Konzeption beschriebene Vorgehen als Kreditaufnahme des Bundes bei der EU-Einrichtung zu bewerten ist. Gemäß den vorstehenden Ausführungen ist hierfür maßgeblich, ob der Bund von der EU-Einrichtung finanzielle Mittel erhält und diesbezüglich eine **Rückzahlungsverpflichtung des Bundes** besteht. Eine solche Rückzahlungsverpflichtung des Bundes ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn der Bund den ihm gewährten Betrag in Form von **Geldmitteln** zurückzahlen muss. In diesem Fall liegt eine Kreditaufnahme des Bundes bei der EU-Einrichtung vor. Die dem Bund von der EU-Einrichtung gewährten finanziellen Mittel sind dann als Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG anzusehen und unterfallen damit der Schuldenbremse.

Anders könnte die Rechtslage zu bewerten sein, wenn der Bund den von der EU-Einrichtung gewährten Betrag nicht zurückzahlen muss. Dies ist etwa dann denkbar, wenn die Erlöse aus der Versteigerung der Emissionszertifikate im Rahmen des EU-EHS 2 nicht den Mitgliedstaaten, sondern **direkt der EU-Einrichtung zufließen**. So ist in der Konzeption vorgesehen, dass die EU-Einrichtung die von ihr vorfinanzierten Einnahmen direkt aus der Versteigerung der EU-EHS 2-Zertifikate zurückerhält („directly from the auctioning of EU-ETS 2 allowances“¹¹¹).

Bei einem solchen Vorgehen könnte die EU-Einrichtung die von ihr aufgenommenen Kredite mit Hilfe der Versteigerungserlöse tilgen, ohne dass eine Rückzahlungsverpflichtung des Bundes erforderlich wäre. Für die Umsetzung eines direkten Zuflusses der Versteigerungserlöse an die EU-Einrichtung kommen unterschiedliche Wege in Betracht. Auf die zwei sich hauptsächlich bietenden Möglichkeiten, die in dieser Arbeit bereits auf ihre Vereinbarkeit mit den unionalen Fiskalregeln geprüft worden sind,¹¹² wird im Folgenden näher eingegangen. Dabei wird jeweils der Frage nachgegangen, ob das jeweilige Vorgehen als Kreditaufnahme des Bundes bei der EU-Einrichtung einzuordnen ist.

4.2.2.1.1. Forderungsabtretung

Zunächst ist denkbar, dass der Bund die finanziellen Mittel von der EU-Einrichtung nur dann erhält, wenn er im Gegenzug seine zukünftigen Forderungen aus der Versteigerung der Emissionszertifikate an die EU-Einrichtung abtritt. Eine solche Konstellation könnte als Forderungsverkauf zu bewerten sein. Einnahmen des Abtretenden im Rahmen von Forderungsverkäufen werden in der haushaltsverfassungsrechtlichen Literatur nicht als Kredite angesehen.¹¹³

In diesem Zusammenhang wird zum Teil jedoch weiter differenziert. So wird bei Abtretungen anhand der Ausgestaltung im konkreten Einzelfall zwischen **Forderungsverkauf (kein Kredit)**

111 Konzeption Englisch, S. 17.

112 Vgl. hierzu insbesondere 4.1.3.4.

113 Tappe/Wernsmann, Öffentliches Finanzrecht, 3. Auflage 2023, § 6, Rn. 451; ders. DÖV 2009, 881, 884.

und **Darlehen (Kredit)** unterschieden.¹¹⁴ Im Falle eines „echten Factoring“, bei welchem der Erwerber der Forderung das Risiko ihrer Uneinbringlichkeit trägt, wird ein Forderungsverkauf angenommen. Bei einem „unechten Factoring“, bei welchem das Risiko der Uneinbringlichkeit der Forderung beim Abtretenden verbleibt, soll es sich dagegen um ein Darlehen handeln.¹¹⁵ Auf Ebene des EU-Rechts ist bei der Abgrenzung zwischen Forderungsverkauf und Kredit ebenfalls die Frage des Risikoübergangs auf den Erwerber der Forderung von Bedeutung (vgl. hierzu unter 4.1.3.4.2.1.).

Hiervon ausgehend hängt die Frage, ob Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG vorliegen, im Falle einer Abtretung der Forderungen aus den Versteigerungserlösen von der konkreten Ausgestaltung des Vorgehens ab. Sofern das Risiko der Uneinbringlichkeit der abgetretenen Forderung vollumfänglich auf deren Erwerber (vorliegend also der EU-Einrichtung) übergeht und nachträgliche Zahlungspflichten des Abtretenden (hier des Bundes) ausgeschlossen sind, spricht vieles dafür, dass kein Kredit, sondern ein Forderungsverkauf vorliegt. In diesem Fall sind die finanziellen Mittel, die dem Bund von der EU-Einrichtung gewährt werden, nicht als Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG anzusehen und unterfallen mithin nicht der Schuldenbremse.

4.2.2.1.2. Unmittelbare Zuweisung von Versteigerungserlösen an die EU-Einrichtung

Denkbar wäre weiterhin ein Vorgehen, bei dem die EU-Einrichtung dem Bund finanzielle Mittel gewährt, den Bund diesbezüglich jedoch keinerlei Verpflichtungen treffen (weder eine Rückzahlungsverpflichtung noch eine Verpflichtung zur Abtretung der zukünftigen Forderungen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten).

Dies kommt etwa dann in Betracht, wenn die genannten Versteigerungserlöse aufgrund von (ggf. noch zu schaffenden, vgl. hierzu 2.1.1.1.1.) EU-rechtlichen Regelungen unmittelbar der EU-Einrichtung zugewiesen werden.¹¹⁶ In diesem Fall wäre eine Rückzahlung der Mittel oder eine Abtretung der Forderungen aus den Versteigerungen nicht erforderlich. Vielmehr hätte die EU-Einrichtung unmittelbaren Zugriff auf die ihr direkt zugeflossenen Mittel und könnte diese zur Tilgung der von ihr aufgenommenen Kredite einsetzen.

In der beschriebenen Konstellation stehen dem Bund die genannten Versteigerungserlöse von Anfang an nicht zu. Somit kommt es weder zu einem Mittelabfluss aus dem Bundeshaushalt noch zu einem Wegfall zu erwartender Einnahmen. Eine Vorbelastung künftiger Haushalte wird somit nicht herbeigeführt.

Vor diesem Hintergrund spricht vieles dafür, dass eine EU-rechtlich vorgegebene unmittelbare Zuweisung der Versteigerungserlöse an die EU-Einrichtung, bei welcher keine Rückzahlungs- oder Abtretungsverpflichtung des Bundes besteht, nicht als Kreditaufnahme des Bundes einzu-

114 Vgl. Knops, NordÖR 2025, 185, 192.

115 Ebd.

116 Ein direkter Zufluss der Versteigerungserlöse an die EU-Einrichtung wäre insbesondere dann denkbar, wenn diese die Versteigerungen selbst durchführen würde.

ordnen ist. Hiervon ausgehend dürften die von der EU-Einrichtung an den Bund gewährten finanziellen Mittel bei dem beschriebenen Vorgehen **nicht als Einnahmen aus Krediten** im Sinne der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG, **sondern als (nicht zurückzuzahlender) Zuschuss** anzusehen sein und daher nicht der Schuldenbremse unterfallen.

4.2.2.2. Zurechnung der Kreditaufnahme der EU-Einrichtung als Kreditaufnahme des Bundes?

Wie bereits ausgeführt, wird in der Konzeption eine Kreditaufnahme der EU-Einrichtung vorgeschlagen. Die auf EU-Ebene anzusiedelnde Einrichtung wäre indes staatsorganisatorisch vom Bund getrennt. In der Kreditaufnahme der EU-Einrichtung liegt somit (wie bereits ausgeführt) für sich genommen noch keine Kreditaufnahme des Bundes. Fraglich ist jedoch, ob sich der Bund die genannte Maßnahme zurechnen lassen muss.

Eine solche Zurechnung wird im haushaltsverfassungsrechtlichen Schrifttum im Hinblick auf die Kreditaufnahme selbstständiger juristischer Personen des öffentlichen oder privaten Rechts diskutiert, für welche aufgrund des Rechtsträgerprinzips die Art. 109 Abs. 3, 115 Abs. 2 GG nicht gelten. Dabei wird die Auffassung vertreten, dass die Nichterfassung rechtlich selbstständiger juristischer Personen erhebliche Gefahren missbräuchlicher Gestaltungen eröffne, welche auf eine **Umgehung der Schuldenbremse** zielten und die zudem gegen die Grundsätze der Klarheit, Wahrheit und Vollständigkeit des Haushalts verstießen.¹¹⁷ Vor diesem Hintergrund wird im Schrifttum (und zum Teil auch in der Rechtsprechung¹¹⁸) erwogen, Kreditaufnahmen rechtlich selbstständiger Einheiten dem Bund zuzurechnen, wenn sie sich als Umgehung der verfassungsrechtlichen Vorgaben darstellen. Dabei werden verschiedene Ansätze zur Festlegung möglicher Zurechnungskriterien vertreten, welche im Folgenden dargestellt werden.

4.2.2.2.1. Zurechnungskriterien im Bereich der Kreditaufnahme selbstständiger juristischer Personen auf Bundesebene

Heun vertritt die Auffassung, dass eine Zurechnung lediglich bei „offensichtlich missbräuchlichen Umgehungen“ in Betracht komme.¹¹⁹ Darunter fielen eine „Kreditaufnahme durch private Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes oder im Auftrag des Bundes, aber auf eigenen Namen und eigene Rechnung allein zur Finanzierung von Bundesaufgaben“, wobei dies auch auf juristische Personen des öffentlichen Rechts zu erstrecken sei, sofern diese keine eigenen Sachaufgaben wahrnehmen.¹²⁰ Eine darüber hinausgehende Zurechnung komme jedoch nicht in Betracht.¹²¹

117 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 115, Rn. 61; Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Auflage 2024, Art. 115, Rn. 71 ff.

118 Für sog. „Finanzierungsgesellschaften“ des Bundes vgl. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, NVwZ-RR 2003, 537, 540.

119 Heun, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2018, Art. 115 GG, Rn. 24.

120 Ebd.

121 Ebd.

Kube führt in Bezug auf Investitionsgesellschaften aus, dass diese durch einen „Sachzweck“ legitimiert sein müssten und nicht allein mit dem Ziel der Kreditaufnahme errichtet worden sein dürften.¹²² Neben dem „Sachzweck“ der Gesellschaft nennt Kube jedoch noch weitere Kriterien. So dürfe im Ergebnis nicht der Bund für die Schulden der Gesellschaft aufkommen oder sogar den Schuldendienst übernehmen. Sofern dies der Fall sei, erscheine eine Zurechnung geboten.¹²³ Zudem zieht Kube folgende Fälle für eine Zurechnung in Betracht: „1. die Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der Dritte im Auftrag und für Rechnung des Bundes handelt und der Bund den Schuldendienst übernimmt [...]“ und „2. die Kreditaufnahme durch Dritte, wenn der Dritte zwar auf eigene Rechnung handelt, der Bund aber an diesem Dritten wesentlich beteiligt ist, wiederum den Schuldendienst übernimmt und das Motiv der formalen Auslagerung von Schulden für die Gestaltung maßgeblich ist“¹²⁴.

„Typische Voraussetzungen“ für eine Zurechnung der Kreditaufnahme nennt zudem **Gröpl**. Dazu gehöre die „maßgebliche Beteiligung des Staates an der juristischen Person“. Insoweit sei auf die „tatsächliche Beherrschung der juristischen Person dergestalt abzustellen, dass der Staat gegenüber der juristischen Person seinen Willen durchsetzen kann“. Weiterhin stellt Gröpl auf einen entsprechenden „Auftrag des Staates zur Schuldenaufnahme“ ab. Dieser Auftrag könne sich „aus einem Gesetz, einer gesellschaftsrechtlichen Satzung oder aus faktisch aufeinander abgestimmtem Verhalten ergeben.“ Zudem nennt er als Kriterium, dass die „Verwendung der Krediteinnahmen der Finanzierung staatlicher Aufgaben“ diene, wobei „auf das einschlägige Gesetz, die relevante gesellschaftsrechtliche Satzung oder auf den im jeweiligen Zusammenhang kundgetanen politischen Willen abzustellen“ sei. Ein weiteres Kriterium sei „die Übernahme der aus der Verschuldung der juristischen Person folgenden Lasten (Zinsen und Tilgungen) aus dem Staatshaushalt“.¹²⁵

4.2.2.2.2. Frage der Übertragbarkeit auf die Kreditaufnahme der EU-Einrichtung

Fraglich ist, inwieweit sich die genannten Zurechnungskriterien auf die vorliegende Konzeption übertragen lassen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Kriterien ursprünglich im Hinblick auf Kreditaufnahmen selbstständiger juristischer Personen auf **Bundesebene** entwickelt wurden und nicht für Kreditaufnahmen einer Einrichtung auf EU-Ebene. Dies spricht für sich genommen gegen die Übertragbarkeit der Kriterien auf die vorliegende Fragestellung.

Andererseits geht es bei den im Schrifttum erörterten Zurechnungskonstellationen allgemein betrachtet darum, dass ein Dritter (gegebenenfalls im Auftrag des Bundes) Kredite aufnimmt und

122 Kube, in: Verfassungsblog, Beitrag vom 20. Oktober 2021, abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/die-zukunft-der-staatlichen-kreditaufnahme/>, zuletzt abgerufen am 12. August 2025.

123 Ebd.

124 Kube, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 115, Rn. 61; ähnlich: Jarass, in: Jarass/Piero, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 18. Auflage 2024, Art. 109, Rn. 12; Reimer, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 49. Edition, Stand: 15. März 2025, Art. 115, Rn. 13; Pünder in: Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts, 3. Aufl. 2007, § 123 Staatsverschuldung, Rn. 22.

125 Vgl. zu den vorstehenden Ausführungen: Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2024, Art. 109 GG, Rn. 78.

die hieraus erlangten finanziellen Mittel für Aufgaben des Bundes eingesetzt werden. Unter diesem Aspekt erscheint eine Übertragbarkeit der Kriterien auf die vorgeschlagene Konzeption nicht von vornherein ausgeschlossen. Im Folgenden wird daher untersucht, inwieweit die genannten Kriterien im Falle ihrer Übertragung auf den vorliegenden Fall jeweils für oder gegen eine Zurechnung der Kreditaufnahme der EU-Einrichtung als Kreditaufnahme des Bundes sprechen.

4.2.2.2.3. Anwendung der Zurechnungskriterien auf den vorliegenden Fall

Das teilweise angeführte Kriterium einer „maßgeblichen Beteiligung des Staates an der juristischen Person“ (hier des Bundes an der EU-Einrichtung) im Sinne einer Beherrschung und der Möglichkeit des Bundes, seinen Willen durchzusetzen, dürfte vorliegend nicht erfüllt sein, sofern der Bund keinen direkten Einfluss auf die EU-Einrichtung hat.

In Betracht kommt jedoch eine Kreditaufnahme des Bundes „im Auftrag und für Rechnung des Bundes“, zumal sich ein entsprechender Auftrag nach den genannten Ausführungen auch aus einem „faktisch aufeinander abgestimmtem Verhalten“ ergeben kann. Im Falle der Entscheidung des Bundes für die Inanspruchnahme des Revenue Frontloading und der Äußerung eines entsprechenden Anliegens gegenüber der EU-Einrichtung könnte von einem solchen abgestimmten Verhalten auszugehen sein, durch welches ein Auftrag zur Kreditaufnahme (zumindest konkludent) erteilt wird.

Weiterhin könnte die „Verwendung der Krediteinnahmen der Finanzierung staatlicher Aufgaben“ dienen. Hierfür spricht, dass die finanziellen Mitteln, welche die EU-Einrichtung zur Verfügung stellt, den Mitgliedstaaten insbesondere ermöglichen sollen, im Inland auftretende Preisanstiege (finanziell) abzufedern.¹²⁶ Hierbei handelt es sich grundsätzlich um eine Aufgabe des Bundes, welche laut der Konzeption mit Hilfe von Kreditaufnahme der EU-Einrichtung finanziert werden soll.

Von Bedeutung dürfte schließlich die Frage sein, inwieweit der Bund den **Schuldendienst** für die von der EU-Einrichtung aufgenommenen Kredite übernehmen soll. Eine Verpflichtung zur Übernahme des Schuldendienstes dürfte zumindest dann vorliegen, wenn den Bund gegenüber der EU-Einrichtung eine Rückzahlungsverpflichtung trifft.

Im Falle einer Verpflichtung des Bundes zur Abtretung der Forderungen aus den Versteigerungserlösen könnte (wie bereits ausgeführt) zu differenzieren sein, ob der Abtretung ein Forderungsverkauf oder ein Darlehen zugrunde liegt. Bei einem Darlehen spricht vieles für die Annahme eines Schuldendienstes des Abtretenden (hier des Bundes), zumal ihn in diesem Fall nach der Abtretung noch Zahlungspflichten treffen können, sofern sich die Forderung als uneinbringlich erweist. Bei einem Forderungsverkauf lässt sich dagegen argumentieren, dass es in diesem Fall nicht zu einer Zahlungsverpflichtung des Bundes über einen längeren Zeitraum und damit nicht zu einer Darlehenstilgung im „klassischen“ Sinne kommt.

In der Literatur wird im Zusammenhang mit der Frage der Übernahme der aus der Verschuldung folgenden Lasten (Zinsen und Tilgungen) durch den Bund allerdings davon ausgegangen, dass „die Art und Weise, d. h. die technische Ausgestaltung der Übernahme dieser Lasten“ für die

Frage der Zurechnung unerheblich sei.¹²⁷ Allgemein gelte, dass die Zurechnung nicht ihrerseits durch eine geringe Abwandlung einzelner Bedingungen umgangen werden könne.¹²⁸

Hiervon ausgehend könnte eine Abtretung unabhängig von der genannten Differenzierung als Übernahme des Schuldendienstes zu bewerten sein, sofern sie faktisch an die Stelle der (ansonsten erforderlichen) Rückzahlung tritt und daher wirtschaftlich mit einer solchen Rückzahlung vergleichbar ist. Zwar ergibt sich (zumindest im Falle des beschriebenen „echten Factoring“) keine unmittelbare Belastung späterer Haushaltsjahre in Form von Zahlungspflichten. Allerdings verzichtet der Bund bei einem solchen Vorgehen zugunsten einer einmaligen Einnahme auf zukünftige Einnahmen, sodass insoweit von einer (mittelbaren) Vorbelastung zukünftiger Haushalte auszugehen ist. Vor diesem Hintergrund lässt sich nicht ausschließen, dass eine Abtretung von Forderungen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten auch dann als Schuldendienst des Bundes zu bewerten ist, wenn damit keine Zahlungspflichten verbunden sind.

Von einer Übernahme eines Schuldendienstes durch den Bund wäre dagegen nicht auszugehen, wenn die Versteigerungserlöse aufgrund von (noch zu schaffenden) EU-rechtlichen Regelungen unmittelbar der EU-Einrichtung zugewiesen werden, ohne dass den Bund diesbezüglich Verpflichtungen (etwa in Form von Rückzahlungsverpflichtungen oder Abtretungsverpflichtungen) treffen.

Die Frage, inwieweit die genannten Zurechnungskriterien erfüllt sind, hängt somit wesentlich davon ab, wie das Vorgehen konkret ausgestaltet wird. Wie ausgeführt, sind bezüglich der in Betracht kommenden Wege jeweils für als auch gegen eine Zurechnung sprechende Aspekte erkennbar. Eine abschließende Aussage zur Frage der Zurechnung der Kreditaufnahme der EU-Einrichtung als Kreditaufnahme des Bundes lässt sich daher nicht treffen.

4.2.3. Zusammenfassung der haushaltsverfassungsrechtlichen Gesichtspunkte

Die Frage, ob die den Mitgliedstaaten von der EU-Einrichtung zur Verfügung gestellten finanziellen Mittel als Einnahmen aus Krediten im Sinne der Art. 109 Abs. 3, Art. 115 Abs. 2 GG einzuordnen sind, welche der Schuldenbremse des Bundes unterfallen, hängt von der konkreten Ausgestaltung des Vorgehens sowie von rechtlichen Bewertungsfragen ab, welche in der Literatur und in der Rechtsprechung bisher nicht abschließend geklärt sind.

Zum einen könnte das vorgeschlagene Vorgehen als **Kreditaufnahme des Bundes** bei der EU-Einrichtung zu bewerten sein. Dies ist jedenfalls dann zu bejahen, wenn eine Rückzahlungsverpflichtung des Bundes gegenüber der EU-Einrichtung vorgesehen wird.

Anders könnte die Rechtslage zu bewerten sein, wenn der Bund finanzielle Mittel von der EU-Einrichtung erhält und im Gegenzug seine zukünftigen Forderungen aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten an die EU-Einrichtung abtreten muss. Ein solches Vorgehen wird in der Literatur nicht als Kreditaufnahme, sondern als Forderungsverkauf bewertet, sofern ein sog. echtes

127 Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2024, Art. 109 GG, Rn. 78.

128 So (hinsichtlich der von ihm genannten Zurechnungskriterien): Gröpl, in: Heuer/Scheller, Kommentar zum Haushaltsrecht, Stand: Mai 2024, Art. 109 GG, Rn. 78.

Factoring vorliegt, bei welchem das Risiko der Uneinbringlichkeit der Forderung auf den Erwerber der Forderung übergeht.

Eine Kreditaufnahme des Bundes dürfte weiterhin dann nicht vorliegen, wenn die Erlöse aus der Versteigerung von Emissionszertifikaten aufgrund von (noch zu schaffenden) EU-rechtlichen Regelungen unmittelbar der EU-Einrichtung zugewiesen werden und den Bund dabei keinerlei Verpflichtungen treffen.

Sofern die EU-Einrichtung Kredite aufnimmt, mit denen sie die Zahlungen an die Mitgliedstaaten finanziert, könnte diese Kreditaufnahme jedoch unter bestimmten Voraussetzungen dem Bund **zuzurechnen** sein. Dies hängt zunächst davon ab, ob man die im Schrifttum entwickelten Kriterien zur Zurechnung von Kreditaufnahmen Dritter für auf die vorliegende Konstellation übertragbar hält. Bejaht man eine Übertragbarkeit, hängt die Frage der Zurechnung wiederum von der konkreten Ausgestaltung des Vorgehens ab. Von Bedeutung könnte dabei unter anderem sein, ob die Kreditaufnahme im Auftrag und für Rechnung des Bundes stattfindet, ob mit den daraus gewonnenen Mitteln Bundesaufgaben finanziert werden sollen und ob der Bund (gegebenenfalls mittelbar) den Schuldendienst für den Kredit übernimmt. Eine abschließende Aussage zur Frage der Zurechnung der Kreditaufnahme der EU-Einrichtung als Kreditaufnahme des Bundes lässt sich jedoch nicht treffen.

* * *