

Holzmann, Sara

Article

Klimageld: wichtig, aber kein Allheilmittel

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Holzmann, Sara (2024) : Klimageld: wichtig, aber kein Allheilmittel, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 104, Iss. 5, pp. 314-317, <https://doi.org/10.2478/wd-2024-0086>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/297753>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Sara Holzmann

Klimageld: wichtig, aber kein Allheilmittel

Der nationale CO₂-Preis ist zum Jahreswechsel um die Hälfte angestiegen, beim Heizen und Autofahren werden nun 45 Euro für jede ausgestoßene Tonne CO₂ fällig. Was aus klimapolitischer Perspektive wichtige Impulse zur Emissionsminderung setzen kann, hat unter Verteilungsgesichtspunkten jedoch problematische Auswirkungen. Einkommensschwächere Bevölkerungsteile werden überproportional belastet, denn sie geben einen relativ großen Teil ihres verfügbaren Einkommens für – häufig fossile – Energie aus.

Der Koalitionsvertrag sieht daher die Einführung eines sozialen Kompensationsmechanismus vor: das Klimageld. Doch dieses verzögert sich, denn zum jetzigen Zeitpunkt steht zum einen kein Auszahlungskanal bereit und zum anderen sind die Einnahmen aus dem CO₂-Preis bereits anderweitig verplant. Nachdem nun infolge des Urteils des Bundesverfassungsgerichts zum Klima- und Transformationsfonds (KTF) weitere Milliarden Euro für die Nachhaltigkeitswende fehlen, ist es unsicherer denn je, wann das Klimageld tatsächlich kommt. Der Bundesfinanzminister erteilte dem Vorhaben für diese Legislaturperiode Mitte Januar 2024 eine Absage, während ein breites Bündnis aus Wissenschaft, Verbraucherschutz, Sozialverbänden, Klimaschutzorganisationen und Teilen der Politik wiederholt und lautstark seine Umsetzung fordert.

Was das Klimageld leisten kann

Die Rückverteilung der CO₂-Preiseinnahmen an die Bevölkerung ist das zentrale Instrument, um die Verteilungswirkung der Bepreisung sozial abzufedern. Findet ein einheitlicher Pro-Kopf-Transfer an alle Bürger:innen statt, wie er derzeit angedacht wird, werden einkommens-

schwächere Bevölkerungsgruppen im Durchschnitt entlastet. Denn sie fahren tendenziell kein oder weniger Auto bzw. kleinere Autos und leben in kleineren Wohnungen, sodass sie weniger CO₂ verursachen. Ein Klimageld kann die Mehrkosten, die ihnen durch die CO₂-Bepreisung entstehen, im Durchschnitt überkompensieren. Für einkommensstärkere Personen gilt das seltener, da ihr Lebensstil in der Regel CO₂-intensiver ist. Insgesamt ist ein pauschales Klimageld damit theoretisch ein progressives Instrument und trägt zum sozialen Ausgleich der Transformationslasten bei.

Daneben ist das Klimageld auch politisch wichtig. Angesichts der geringen Beliebtheit und des sinkenden Vertrauens in die Ampelregierung sowie des zunehmenden Unmuts über die Umsetzung der Energie- und Klimapolitik könnte es eine positive Signalwirkung entfalten: Mit der Einführung würde die Bundesregierung ein zentrales Versprechen des Koalitionsvertrags umsetzen. Für die Bürger:innen würde glaubhaft unterstrichen, dass die CO₂-Bepreisung nicht den Zweck einer zusätzlichen Einnahmequelle für den Staatshaushalt erfüllt und es würde für viele Menschen erlebbar, dass Klimaschutz mit persönlichen finanziellen Vorteilen einhergehen kann.

Wie die Bevölkerung das Klimageld sieht

Der CO₂-Preis, immerhin das Leitinstrument der Klimapolitik hierzulande, ist aktuell enorm unbeliebt. Erhebungsdaten des Sozialen Nachhaltigkeitsbarometers zeigen, dass er mehrheitlich als unwirksam und ungerecht bewertet wird (Holzmann und Wolf, 2023). Ein Klimageld, das die Verteilungsgerechtigkeit der CO₂-Bepreisung steigert, könnte wiederum die Akzeptanz für das Instrument erhöhen. Jedoch muss die progressive Wirkungsweise des Mechanismus dafür in der Bevölkerung auch als solche wahrgenommen werden. Tatsächlich aber fühlt sich die große Mehrheit der Befragten überhaupt nicht oder eher schlecht über die CO₂-Bepreisung informiert und kann weder Funktionsweise noch die persönlichen finanziellen Auswirkungen korrekt überblicken (Eßer et al., 2023).

Trotz der durchschnittlich progressiven Wirkung findet sich für ein pauschales Klimageld in der Bevölkerung keine Mehrheit: 39 % der Menschen stimmen einer Rückerstattung der CO₂-Preiseinnahmen in gleicher Höhe an alle Bürger:innen zu, 38 % lehnen sie ab. Das pauschale Klimageld wird vermehrt als ungerecht bewertet und seine Entlastungswirkung für einkommensschwache Haushalte

© Der/die Autor:in 2024. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft gefördert.

Sara Holzmann ist Projektmanagerin im Bereich Nachhaltige Soziale Marktwirtschaft bei der Bertelsmann Stiftung in Gütersloh.

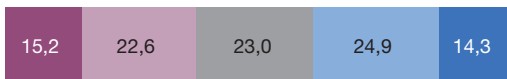
Abbildung 1 Einkommensabhängige Rückverteilung des CO₂-Preises ist beliebter als ein pauschales Klimageld

in %

Befürwortung von Rückerstattungsoptionen beim CO₂-Preis

■ lehne ich stark ab ■ lehne ich etwas ab ■ weder noch
■ befürworte ich etwas ■ befürworte ich stark

Rückerstattung in gleicher Höhe an alle Bürger:innen



Rückerstattung ausschließlich an einkommensschwächere Haushalte



Frage: Um bei steigenden CO₂-Preisen die privaten Haushalte finanziell zu entlasten und die Mehrkosten sozialverträglich zu gestalten, wird vorgeschlagen, die Einnahmen der Abgabe an alle Bürger:innen in gleicher Höhe zurückzuerstatten. Eine derartige Rückerstattung der Einnahmen durch den CO₂-Preis würde besonders einkommensschwächere Haushalte entlasten, da sie in der Regel mehr Geld zurückerstattet bekommen würden als sie an Mehrausgaben zu tragen haben. Der Anreiz zur Vermeidung von klimaschädlichen Gasen bleibt dabei grundsätzlich erhalten, da jede Person unabhängig vom jeweiligen Verbrauch eine pauschale Rückerstattung erhält. a. Bitte geben Sie an, inwieweit Sie die Rückerstattung in gleicher Höhe an alle Bürger:innen ablehnen oder befürworten. b. Bitte geben Sie an, inwieweit Sie eine Rückerstattung, die ausschließlich an einkommensschwächere Haushalte gezahlt wird, ablehnen oder befürworten. Basis 2022: n = 6.373, n = 6.448. Quelle: Soziales Nachhaltigkeitsbarometer.

Quelle: Holzmann und Wolf (2023).

angezweifelt. Alternative Verwendungsoptionen der Mittel aus der CO₂-Bepreisung, wie die Förderung klimafreundlicher Investitionen oder ein einkommensabhängiges Klimageld, erhalten teils deutlich mehr Zustimmung (vgl. Abbildung 1; Holzmann und Wolf, 2023; Blesse et al., 2024).

Kommunikation des Gesamtpakets aus CO₂-Preis und Klimageld

Die erhoffte akzeptanzsteigernde Wirkung eines Klimagelds ist keinesfalls sicher. So sind noch viele Punkte ungeklärt, die zur Vorsicht vor überhöhten Erwartungen an die Signal- und Verteilungswirkung des Instruments mahnen. Zunächst einmal die Kommunikation: Damit das Klimageld tatsächlich die allgemeine Akzeptanz für bestehende (und perspektivisch deutlich steigende) CO₂-Preise erhöhen kann, muss es auch als Teil der CO₂-Bepreisung wahrgenommen werden. Da das Klimageld nun aber deutlich später als der nationale CO₂-Preis eingeführt wird, muss diese Verbindung kommunikativ sorgfältig hergestellt werden. Wird das Klimageld in der Öffentlichkeit nicht als Kompensation für die Mehrkosten durch den CO₂-Preis verstanden, dürfte die wahrgenom-

mene Entlastungswirkung geringer ausfallen (Kellner et al., 2022).

Auszahlungssumme und Sichtbarkeit

Ungeklärt sind auch die Fragen der Auszahlungssumme sowie der Häufigkeit und des Zahlungskanals selbst, sodass die Sichtbarkeit des Klimagelds bisher nicht klar vorherzusagen ist. Gerade diese Aspekte sind allerdings besonders wichtig, damit die gewünschte Signalwirkung erzielt werden kann. Für die Höhe der Zahlung entscheidend, aber ebenfalls unbeantwortet ist, ob und inwieweit die Mittel des KTF für das Klimageld eingesetzt werden sollen. Im KTF, in den die Einnahmen der CO₂-Bepreisung fließen, fehlte es bereits vor dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts an finanziellen Spielräumen. Schon in der ursprünglichen Finanzplanung des KTF waren bis einschließlich 2027 keine Mittel für das Klimageld reserviert und die geplanten Ausgaben überstiegen die veranschlagten Einnahmen (Bundesregierung, 2023). Infolge des Urteils ist nun auch die Rücklage des KTF vollständig aufgezehrt. Bisher finanziert der KTF mit den Einnahmen aus dem CO₂-Preis zahlreiche Förderprogramme im Bereich des Klimaschutzes sowie die Förderung für Mikroelektronik und die EEG-Förderung, die der Bund seit 2022 übernimmt, um Stromverbraucher:innen zu entlasten.

Mit Blick auf Sichtbarkeit und Signalwirkung des Klimagelds wäre es wichtig, dass die Auszahlungssumme nicht deutlich niedriger ausfällt, als die Einnahmen der CO₂-Bepreisung es hergäben. So wären 2025 wohl 150 Euro pro Person möglich, wenn man alle Einnahmen des nationalen CO₂-Preises ausschütten würde. Soll aber zunächst weiterhin die EEG-Umlage aus den Einnahmen finanziert werden (so könnte man die Formulierung des Koalitionsvertrags und die Kommunikation der Bundesregierung verstehen), bliebe für das Klimageld 2025 wohl nur ein geringer zweistelliger Betrag zu verteilen (Knopf und Illenseer, 2023). Nähme man nur jene Einnahmen des nationalen CO₂-Preises als Grundlage für die Rückverteilung, die direkt von privaten Haushalten erbracht werden, würden sich die genannten Auszahlungsbeträge weiter reduzieren. Ob solch geringe Summen von den Bürger:innen überhaupt als Entlastung wahrgenommen würden, erscheint mehr als fraglich. Die Hoffnungen in die akzeptanzsteigernde Wirkung des Klimagelds würden vermutlich enttäuscht werden. Auch, da, wie bereits aufgezeigt, die Akzeptanz der Bevölkerung am größten ist, wenn die Einnahmen der CO₂-Bepreisung nicht allein zur Rückerstattung, sondern überwiegend zur Förderung klimafreundlicher Investitionen verwendet werden.

Hinzu kommt die Frage der Häufigkeit der Auszahlung. Eine signifikante jährliche Einmalzahlung könnte, wie

eine Steuerrückzahlung oder das Weihnachtsgeld, zusätzlichen Konsum ermöglichen und dadurch positiv bewertet werden. Hingegen dürfte die Wahrnehmung als Entlastung von der CO₂-Bepreisung durch monatliche Auszahlungen verstärkt werden, da auch die Mehrkosten des CO₂-Preises fortlaufend – beim Tanken und der monatlichen Abschlagsrechnung – anfallen. Inwiefern dies jedoch auch bei den absehbaren monatlichen Kleinstbeträgen noch gilt, darf hinterfragt werden. Eine monatliche Überweisung von wenigen Euro dürfte wohl kaum als echte Entlastung empfunden werden und wenig zur Akzeptanzsteigerung für die Bepreisung beitragen.

Verteilungswirkung und Härtefälle

In der öffentlichen Debatte wenig thematisiert ist, dass selbst bei einem sichtbaren und gut kommunizierten Klimageld von 100 oder 150 Euro pro Kopf teils erhebliche relative und absolute Mehrbelastungen bestimmter Personengruppen in mittleren und unteren Einkommensdezenen blieben. Denn ein einheitliches Klimageld kann die sehr unterschiedlichen persönlichen Ausgangsbedingungen in Bezug auf Wohnsituation, Heizungstechnik, Gebäudezustand oder Pendeldistanz nicht ausgleichen. Während das Instrument im Durchschnitt progressiv wirkt, bietet es auf der einen Seite keine ausreichende Entlastung für Härtefälle und produziert auf der anderen Seite große Profiteure – auch innerhalb von Bevölkerungsgruppen mit ähnlichem Einkommen und bei Gutverdiener:innen.

Studien zeigen detailliert auf, welche Bevölkerungsgruppen trotz Klimageld bei steigenden CO₂-Preisen keine Entlastung erfahren würden. Dabei handelt es sich um Haushalte mit einer CO₂-intensiven Wohnsituation (fossil betriebene Heizung, schlecht gedämmte Wohnräume und/oder große Wohnfläche) und Pendler:innen mit Pkw-Abhängigkeit. Gerade über den CO₂-Preis im Wärmebereich werden einkommensschwache Eigentümer:innen auch mit Klimageld deutlich finanziell belastet werden, während Mieter:innen mit vergleichbarem Einkommen im Schnitt weniger CO₂-Preis zahlen. Sie gehören infolge der CO₂-Kostenaufteilung mit den Vermieter:innen häufiger zu den Nettoempfänger:innen. Und auch regionale Unwuchten kann das Klimageld nicht verhindern, da die Nettobelastung in ländlichen Räumen im Vergleich zu städtischen Gegenden höher ausfällt – aufgrund einer höheren Eigentümerquote, eines höheren Kraftstoffverbrauchs und aus Mangel an Ausweichmöglichkeiten, etwa auf den ÖPNV (Endres, 2023; Kalkuhl et al., 2023).

Obwohl ein pauschales Klimageld die gesellschaftliche Mitte und einkommensschwache Bevölkerungsgruppen im Durchschnitt entlastet, bleiben Härtefälle unweigerlich

bestehen. Bestimmte Haushaltstypen werden aufgrund ihrer Ausgangsbedingungen und fehlenden Anpassungsfähigkeit systematisch und teils erheblich belastet, während andere Haushalte mit höherem, aber auch mit vergleichbarem Einkommen finanziell von der Regelung profitieren. Ein einheitliches Klimageld würde damit zu einer nicht beabsichtigten Umverteilung von finanziellen Mitteln innerhalb von Einkommensgruppen führen, die wiederum Widerstände hervorrufen und der Akzeptanz schaden könnte.

Das Klimageld ist ein Baustein eines Gesamtpakets für sozial ausgewogenen Klimaschutz

Das Klimageld kann wichtige Impulse für mehr sozialen Ausgleich setzen und die Akzeptanz für die CO₂-Bepreisung steigern. Dass die mit ihm verbundenen Hoffnungen auch tatsächlich erfüllt werden, ist jedoch voraussetzungsreich. Viele Fragen sind noch ungeklärt und ein schlecht gemachtes Klimageld könnte schlimmstenfalls – gerade aufgrund der großen Erwartungen – mehr Enttäuschung als Nutzen hervorrufen. Das gilt besonders im Hinblick auf die vielen Härtefälle, die durch ein pauschales Klimageld nicht entlastet würden. Das Klimageld ist ein Baustein auf dem Weg zu einer faireren Lastenverteilung in der Transformation, keinesfalls ist es aber das Allheilmittel für eine sozial-gerechte Klimapolitik und mehr gesellschaftlichen Rückhalt.

Damit das Klimageld seiner Entlastungswirkung tatsächlich in der Breite gerecht werden kann, muss es die sehr diversen Ausgangsbedingungen verschiedener Haushalte beim Klimaschutz berücksichtigen. Ein Anfang wäre es, das Klimageld bei der Einkommensteuer zu berücksichtigen, ähnlich wie es bei der Energiepreispauschale 2022 umgesetzt wurde. So könnte mit wenig bürokratischem Aufwand gewährleistet sein, dass geringverdienende Haushalte stärker profitieren. Für eine echte bedarfsabhängige Entlastung gäbe es Möglichkeiten, das Klimageld perspektivisch weiter auszudifferenzieren, etwa nach ÖPNV-Anbindung (wie bereits in Österreich) oder nach wohnungsbezogenen Kriterien.

Mit dem Übergang der nationalen CO₂-Bepreisung in den EU-Emissionshandel ab 2027 werden die CO₂-Preise mit hoher Wahrscheinlichkeit deutlich steigen, möglicherweise auf bis zu 200 Euro pro Tonne CO₂. Das macht einen zielgenauen sozialen Ausgleich unverzichtbar. Mit dieser Neuregelung auf EU-Ebene werden die gezielte Entlastung und Unterstützung vulnerabler Gruppen für alle Mitgliedstaaten verpflichtend. Deutschland sollte frühzeitig damit beginnen, vulnerable sowie von Energie- und Mobilitätsarmut betroffene Bevölkerungsgruppen möglichst genau zu bestimmen und wirksame Unterstützungsmaßnahmen für sie zu entwickeln.

Nicht alle Bevölkerungsgruppen können ihre fossile Abhängigkeit aus eigener Kraft überwinden

Auch wenn das Drängen auf seine Einführung weiterhin wichtig bleibt, sollten Befürworter:innen vorsichtig damit sein, das Klimageld stark zu überhöhen. Ein ehrlicher und ausgewogener Diskurs reduziert die Gefahr, dass große Erwartungen am Ende nicht erfüllt werden können und das Klimageld seine erhoffte Signalwirkung schuldig bleibt. Denn das Klimageld kann als Kompensationsinstrument eben nur die sozial ungerechten Auswirkungen des CO₂-Preises abfedern, es kann aber nicht die Teilhabe aller Bürger:innen in der Transformation sicherstellen.

Es ermöglicht vielen einkommensärmeren Haushalten nicht, mit eigenen Mitteln und aus eigener Entscheidung heraus klimaneutral leben zu können. Es versetzt Haushalte mit geringem finanziellen Spielraum nicht in die Lage, in ein Elektroauto, eine Wärmepumpe oder eine Gebäudesanierung zu investieren. Es sorgt nicht für eine verlässliche ÖPNV-Anbindung auch im ländlichen Raum und es löst auch nicht das Investitionsdilemma im Mietwohnungsmarkt. Das Klimageld macht es vielen Bürger:innen leichter, mit steigenden CO₂-Preisen umzugehen, aber es ermöglicht nicht den Umstieg auf klimaneutrale Alternativen für alle. Den brauchen wir jedoch, wenn Deutschland bis 2045 klimaneutral sein soll.

Neben den Mitteln für den sozialen Ausgleich sind daher auch die Förderung privater und die Finanzierung öffentlicher Investitionen notwendig. Mit Klimaschutzverträgen in der Industrie, der Förderung der Gebäudesanierung, dem Ausbau des ÖPNV, der Strom- und Wärmenetze, der E-Ladeinfrastruktur und vielem mehr werden Rahmenbedingungen und Voraussetzungen geschaffen für ein bezahlbares klimaneutrales Leben und Wirtschaften. Aus diesem Grund wird sich die Politik ehrlich machen müssen bei der Frage der Finanzierung des Klimaschutzes. Das Klimageld darf nicht gegen die Finanzierung dieser notwendigen Investitionen und Programme ausgespielt werden.

Letztendlich wird man sich also von der Vorstellung verabschieden müssen, dass eine sozial ausgewogene Klimapolitik ganz überwiegend aus den Einnahmen der CO₂-Bepreisung zu finanzieren sei. Je größer der Anteil der CO₂-Preiseinnahmen, der durch ein Klimageld rückverteilt wird, desto besser kann die Verteilungswirkung der CO₂-Bepreisung korrigiert werden. Daneben braucht es weitere langfristige und verlässliche Finanzierungsquellen für Klimaschutzinvestitionen – nicht zuletzt, weil dies den Präferenzen der Bevölkerung am meisten entgegenkommt. Die Änderung unserer Schuldenregeln darf dabei nicht kategorisch abgelehnt werden. Denn wenn die staatliche Unterstützung der Transformation finanziell auf sicheren Beinen steht, vermittelt das den Bürger:innen Verlässlichkeit und Planbarkeit und eröffnet ihnen Möglichkeiten für eine aktive Teilhabe am Wandel. Schlussendlich steigert gerade das die gesellschaftliche Akzeptanz für die Klimapolitik.

Literatur

- Blesse, S., H. Dietrich, S. Necker und M. K. Zürn (2024), Wollen die Deutschen beim Klimaschutz Vorreiter sein und wenn ja, wie? Maßnahmen aus Bevölkerungsperspektive, *ifo Schnelldienst*, 77(1), ifo Institut.
- Bundesregierung (2023), Finanzplan des Bundes 2023 bis 2027, Drucksache 20/7801, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/078/2007801.pdf> (2. April 2024).
- Endres, L. (2023), Verteilungswirkungen der CO₂-Bepreisung in den Sektoren Verkehr und Wärme mit Pro-Kopf-Klimageld. Ergebnisse einer Analyse der Einkommens- und Verbrauchsstichprobe, *IMK Policy Brief*, 161, Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) der Hans-Böckler-Stiftung.
- Eßer, J., M. Frondel, S. Sommer und J. Wittmann (2023), CO₂-Bepreisung in Deutschland: Kenntnisstand privater Haushalte im Jahr 2022, *RWI-Materialien*, 157, RWI – Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung.
- Holzmann, S. und I. Wolf (2023), *Klimapolitik und soziale Gerechtigkeit. Wie die deutsche Bevölkerung Zielkonflikte in der Transformation wahrnimmt*, Bertelsmann Stiftung.
- Kalkuhl, M., M. Kellner, T. Bergmann und K. Rütten (2023), CO₂-Bepreisung zur Erreichung der Klimaneutralität im Verkehrs- und Gebäudesektor: Investitionsanreize und Verteilungswirkungen, Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC).
- Kellner, M., C. Roolfs, K. Rütten, T. Bergmann, J. Hirsch, L. Haywood, B. Konopka und M. Kalkuhl (2022), Entlastung der Haushalte von der CO₂-Bepreisung: Klimageld vs. Absenkung der EEG-Umlage, *Ariadne-Analyse*, Kopernikus-Projekt Ariadne.
- Knopf, B. und N. Illenseer (2023), Die Finanzierung der Transformation: Klimafonds, Klimageld und Kernhaushalt, Mercator Research Institute on Global Commons and Climate Change (MCC).

Title: Carbon Dividend: Important, but not a Panacea

Abstract: *With the rise in the carbon price since the beginning of the year, the carbon dividend is once again a hot topic. Hopes are high that an imminent carbon dividend will ensure social equity and create more public support for climate policy. But are these expectations realistic or is this instrument and its effects exaggerated? This article calls for some expectation management when it comes to the carbon dividend, because as important as it is, socially just climate protection is much more than just mitigating rising carbon prices.*