

Zooming in on...

Ein Klimageld für mehr Klimagerechtigkeit in Europa?

Juni 2024

Hintergrund

Die **CO₂-Bepreisung** gilt in Europa als zentrales marktorientiertes Instrument der Klimaschutzpolitik. In Form von Steuern oder Emissionshandelssystemen werden Haushalte und Unternehmen bei Nutzung fossiler Energie einer **steigenden finanziellen Belastung** ausgesetzt. Dies soll den **Verbrauch und damit die Emissionen senken**, indem die höhere Belastung Anreiz für sparsamere Nutzung fossiler Energien bietet, ebenso für den Umstieg auf alternative Energien sowie für Investitionen in CO₂-neutrale Technologien. Ergänzend zu dem im Jahr 2005 eingeführten [Europäischen Emissionshandel \(EU-ETS\)](#) hat die EU ein [zweites Emissionshandelssystem \(ETS-2\)](#) für die bislang nicht erfassten Bereiche Verkehr und Gebäude beschlossen. Dieses soll ab 2027 wirksam werden, so dass für jede Tonne CO₂ ein Emissionszertifikat erworben werden muss. Die Menge der Zertifikate ist begrenzt und wird über die Zeit reduziert, so dass ohne CO₂-Einsparungen die Preise für die zunehmend knappen Zertifikate steigen werden. **Steigende CO₂-Preise für Endverbraucher*innen bringen jedoch sozialpolitische Herausforderungen mit sich.** [Da Haushalte mit niedrigem und mittlerem Einkommen einen prozentual höheren Anteil ihres Einkommens für Energie ausgeben](#), werden sie stärker belastet als wohlhabendere Haushalte. Prognosen zeigen eine sehr große Spannweite mit teils stark steigenden CO₂-Preisen. Daher sind Ausgleichsinstrumente zur Vermeidung sozialer Härten und der Verminderung von Ungleichheiten von großer Bedeutung. Andernfalls wäre auch die Akzeptanz und Umsetzbarkeit steigender CO₂-Preise zunehmend eingeschränkt.

Europäische und nationale Systeme zur CO₂-Bepreisung – wie teuer wird es?

Auf europäischer Ebene decken zwei Emissionshandelssysteme unterschiedliche Sektoren ab. Das EU-ETS gilt für die Energiewirtschaft, energieintensive Industrien sowie den innereuropäischen Luft- und jüngst auch den Seeverkehr und deckt gut 40% der europäischen Emissionen ab. Das neu beschlossene zweite Handelssystem ETS-2 umfasst Emissionen aus fossilen Brennstoffen in den Bereichen Verkehr und Gebäude. Unabhängig davon existieren zusätzliche nationale CO₂-Bepreisungen bereits [in 22 europäischen Ländern](#). In der Regel handelt es sich entweder um Zertifikatesysteme oder Formen der Besteuerung. [In 13 dieser Länder](#) werden damit auch oder ausschließlich die Emissionen im Bereich Gebäude und Verkehr erfasst.¹ Zu den ersten Nationen, die ein solches System in den [1990er Jahren](#)

¹ Länder in Europa mit einer nationalen Form der CO₂-Bepreisung, die Emissionen aus dem Straßenverkehr und Gebäuden abdeckt: Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Irland, Island, Liechtenstein, Norwegen, Österreich, Portugal, Schweden, Schweiz, Slowenien.
Länder mit CO₂-Preissystemen, die vor allem die Industrie und/oder die Energieerzeugung erfassen: Estland, Lettland, Luxemburg, Niederlande, Polen, Spanien, Ukraine, Ungarn, Vereinigtes Königreich.

eingeführt, gehören Norwegen, Dänemark und Finnland. Deutschland hat 2021 einen [nationalen Emissionshandel](#) für Brennstoffe im Verkehr und bei der Wärmeerzeugung eingeführt, der zunächst jährlich steigende Festpreise festlegt. Ab 2026 geht das System in einen Handel innerhalb von Preiskorridoren über.

Diese diversen nationalen Systeme haben z.T. Überschneidungen mit dem ETS-2 und müssen mit dessen Umsetzungsfrist bis Ende Juni 2024 entweder an das europäische System angepasst oder ganz überführt werden. Vor Einsetzen des ETS-2 ab 2027 ist noch sehr unklar, in welcher Höhe und mit welchen Fluktuationen sich der CO₂-Preis im Zeitverlauf etablieren wird. Um anfänglich hohe Preissprünge zu vermeiden soll eine Reserve an Emissionszertifikaten den Preis bei maximal 45€/t CO₂ halten. Ob die Reserve bei hoher Nachfrage ausreicht, ist nicht sicher. Diverse Schätzungen ergeben theoretische [Spannbreiten von 50€ bis im Extremfall 350€ je Tonne CO₂](#) im Zeitverlauf des Reduktionspfades an Zertifikaten. Im Schnitt bedeuten 100€/t CO₂-Preis etwa 30 Cent Preisanstieg je Liter Heizöl oder Dieselkraftstoff. Grob gerechnet entspräche das im Jahr bei einem Auto mit 15.000km Strecke um die 300€ Mehrkosten. Das ist in etwa die durchschnittliche Jahreskilometerzahl in Deutschland. Hinzu kämen für Haushalte weitere direkte Kostensteigerungen beim Heizen, etwa in einem wenig sanierten Haus [über 1000€ pro Jahr mit einer Gasheizung](#). Berücksichtigt werden muss außerdem, dass der künftige ETS-2 zu einem EU-weit einheitlichen CO₂-Preis führt. Dieser hat je nach Land und dortiger Kaufkraft sehr unterschiedlich starkes Gewicht.

Sozial gerechte Ansätze für ein Klimageld: auf das Modell kommt es an

Ein Lösungsvorschlag zur Kompensierung ungleicher Wirkungen steigender CO₂-Preise zielt darauf ab, die **Einnahmen aus der CO₂-Bepreisung in Form einer Klimaprämie an die Haushalte zurückzuerstatten**. In der Schweiz, Österreich und Kanada existieren bereits ähnliche Ausgleichsmechanismen. Nicht alle Länder Europas verfolgen den Ausgleich steigender CO₂-Preise über eine Klimaprämie. Sie setzen auf die Förderung etwa von Gebäudedämmung, Solarinstallationen oder E-Autos, um so den Verbrauch und damit die Kosten zu senken. Dennoch ist in Untersuchungen etabliert, dass eine zumindest [übergangsweise Klimaprämie sinnvoll/wirkungsvoll sein kann](#), um soziale Härten abzufedern, bis Energieeinsparungen etwa durch Gebäudesanierung oder Umstieg auf andere Verkehrsmittel greifen.

Eine mögliche Form der Klimaprämie ist die Auszahlung als **pauschale Pro-Kopf-Klimaprämie**. Sie steht aktuell zur Debatte in Deutschland, ihre Funktionsweise und Verteilungswirkung sind jedoch auch genereller für die Umsetzung ähnlicher Ausgleichsmechanismen aufschlussreich. Die Prämie würde **unabhängig von Einkommen und Höhe der verursachten CO₂-Emissionen an jede*n Bürger*in einheitlich ausgezahlt**. Anhänger*innen dieses Konzepts sehen darin ein **progressives Instrument**, da Haushalte mit niedrigerem Einkommen über ihren geringeren Güter- und Dienstleistungsverbrauch weniger CO₂ emittieren als wohlhabendere Gruppen. Da die CO₂-Steuer zu höheren Preisen für emissionsintensive Produkte führt, werden diejenigen, die bereits CO₂-arme Optionen nutzen oder schlicht weniger konsumieren, weniger stark betroffen sein. Daher wird häufig argumentiert, dass die [Einführung einer Klimaprämie für einkommensschwache Haushalte sogar zu einer Netto-Entlastung führen könnte](#). Angesichts des fortschreitenden klimaneutralen Umbaus ist allerdings keineswegs gesichert, dass diese Annahme auch künftig

zutrifft. Es ist eher die gehobene Mittel- sowie die Oberschicht, die zeitnah etwa in sanierten Gebäuden oder Neubauten emissionsarm wohnen und auf Elektroautos umsteigen kann. Gleichzeitig dürften für viele einkommensschwache Haushalte die Kostensteigerungen bei fossil erzeugtem Strom bzw. Wärme die derzeit im Rahmen der Klimaprämie diskutierten Summen signifikant übersteigen.

Untersuchungen des [Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung \(IMK\)](#) zeigen zwar, dass durchaus eine Menge Haushalte durch ein Klimageld entlastet würden. Allerdings würde **für 44 Prozent der Haushalte in Deutschland das Klimageld nicht ausreichen**, um die zusätzlichen Kosten durch die CO₂-Bepreisung abzudecken. 50 Prozent dieser stark belasteten Haushalte gehören zu den unteren 60 Prozent der Einkommensverteilung (Dezile eins bis sechs), haben also ein niedriges bis mittleres Einkommen. So besteht die Annahme, dass ein Klimageld in Höhe von 100 bis 150 Euro pro Jahr und Person, wie es zurzeit in Deutschland diskutiert wird, einkommensschwachen Haushalten nicht zur Kompensation steigender CO₂-Preise ausreicht. Wohlhabendere Haushalte wiederum, die weniger Schwierigkeiten haben, emissionsarm zu wohnen bzw. sich zu ernähren und fortzubewegen, könnten vom Klimageld dagegen profitieren.

Aufschlussreich an der IMK-Studie ist, dass sie Einkommens- und Verbrauchsstichproben sowie Regionstypen berücksichtigt; dies schließt auch die Wohnsituation ein, ob zur Miete oder im Eigentum. Am Fall Deutschland lässt sich so zeigen, dass **eine generelle Entlastung unterer Einkommen, nicht automatisch für alle Verbraucher*innengruppen funktioniert**, etwa in ländlichen Räumen mit weiten Fahrwegen und in schlecht gedämmten Wohnungen. Dies dürfte in unterschiedlicher Ausprägung auch für andere Länder gelten.

Eine Ungleichverteilung der Kosten durch die CO₂-Bepreisung ließe sich reduzieren, wenn die Auszahlung der Prämie nicht als Pro-Kopf-Pauschale erfolgt, sondern an soziale Faktoren gekoppelt und das Klimageld **sozial gestaffelt wird**. Bei einem solchen auf [Härtefallkriterien](#) basierten Modell liegt der **Fokus auf vulnerablen Gruppen**. Als Kriterien können neben Haushaltseinkommen weitere Haushalts- und Gebäudecharakteristika sowie die Heizungsart herangezogen werden, so dass zum Beispiel vor allem Bewohner*innen von Gebäuden mit schlechter Energiebilanz entlastet werden.

Eine wichtige Frage insbesondere bei sozial gestaffelten Modellen ist **die einer möglichst gangbaren bürokratischen Umsetzung**. Um Haushalte mit niedrigem Einkommen und schlechter Energiebilanz zu identifizieren, benötigt es entsprechend verfügbare Daten, eine geeignete Stelle zu deren Sammlung und Prüfung. Damit das Geld bei den Zielgruppen anschließend ankommt, egal ob als Pro-Kopf-Pauschale oder sozial gestaffelt, braucht es ferner einen praktikablen **Auszahlungsmechanismus**. Hier sind wiederum verschiedene Modelle vorstellbar, von einer Direktauszahlung, über Scheck-Systeme oder etwa über Gutschriften auf Energierechnungen. Auch hier spielt es eine Rolle, welche Verwaltungsstelle aufgrund der Zugänge zu bestimmten Bevölkerungsdaten am geeignetsten ist.

Welche Erfahrungen haben Vorreiter gesammelt?

Die **Schweiz** hat bereits 2008 eine Kohlenstoffdioxidsteuer eingeführt. Neben Schweden und Liechtenstein gehört sie weltweit zu den Ländern mit der höchsten CO₂-Bepreisung. Laut der Schweizerischen Eidgenossenschaft werden rund [zwei Drittel](#) dieser Umsätze an die

Bevölkerung und Wirtschaft rückverteilt. Mit dem Rest des Geldes werden energetische Sanierungen und erneuerbare Heizenergien unterstützt. Konkret **erhält jede Person wohnhaft und versichert in der Schweiz derzeit [CHF 61.20 \(64,09€\) jährlich](#)**. Die **Rückverteilung der Abgaben erfolgt über die Krankenversicherer**. Da in der Schweiz eine Pflicht zur Grundversicherung besteht und die Krankenkassen über die aktuellen Einwohnerdaten verfügen, ist der Prozess der Rückzahlung mit geringen Kosten und Aufwand verbunden und erreicht den gesamten Adressatenkreis. Der Auszahlungsmechanismus der Schweiz verdeutlicht allerdings die Notwendigkeit geeigneter Kommunikation bei der Einführung einer Klimaprämie. Denn die Auszahlung ist wenig sichtbar, sie erfolgt über Verrechnung mit den Beitragszahlungen an die Krankenkassen. So sind die eigentlichen Entlastungen nicht sofort ersichtlich. Laut einer [repräsentativen Umfrage](#) haben **knapp die Hälfte (48 Prozent) der Teilnehmer*innen den Abzug gar nicht bemerkt**. 30 Prozent haben den Abzug zwar bemerkt, konnten ihn aber nicht zuordnen und nur 21 Prozent der Befragten wussten, dass es sich bei dem Geld um eine Klimaprämie handelt. Laut einer Umfrage der Genfer Bevölkerung waren zudem vier Jahre nach der Einführung der CO₂-Steuer nur [40 Prozent der Befragten über die Existenz dieser Steuer informiert](#). Um Zuspruch für Klimaschutzmaßnahmen zu erreichen, gilt die Sichtbarkeit der Entlastung aber als überaus wichtig. Laut Untersuchungen der Fachzeitschrift *Nature Climate Change*, [steigt die Unterstützung für bestehende und zukünftige CO₂-Steuern, wenn den Befragten die tatsächliche Höhe der Klimaprämie offengelegt wird](#).

[Auch in Österreich gibt es seit 2022 einen jährlichen Klimabonus für die Bürger*innen](#). Anders jedoch als in der Schweiz erhält hier nicht jede*r Bürger*in den gleichen Betrag. Das österreichische Modell ist gestaffelt und berücksichtigt die Möglichkeit der Bürger*innen, auf klimafreundliches Verhalten umzusteigen. Zunächst wird ein jährlicher Sockelbetrag, an jede in Österreich lebende Person ausgezahlt; im Jahr 2023 waren dies 110 Euro. In einem nächsten Schritt kommt es zu einer regionalen Staffelung nach der von der Bundesanstalt Statistik Österreich entwickelten **Urban-Rural-Typologie**. Die Typologie beruht auf den Güteklassen für den öffentlichen Verkehr. Der Regionalausgleich steigt, je geringer das Angebot für den öffentlichen Nahverkehr in der Gemeinde ausfällt. Auch die Erreichbarkeit von Einrichtungen wie weiterführende Schulen, Krankenhäuser und öffentlichen Verwaltungsstellen werden berücksichtigt. Haushalte in ländlichen Gebieten erhalten höhere Zahlungen, da sie durch die weiteren Alltagswege aller Wahrscheinlichkeit nach einen höheren Energieverbrauch zu verbuchen haben. Der zusätzliche Regionalausgleich beträgt 40€, 75€ oder 110€ pro Jahr. In Österreich erfolgt die **Auszahlung ohne Antrag durch das Klimaministerium**. Die notwendigen Daten werden ihm vom Finanzministerium oder der Pensionsversicherung geliefert. Entweder erhalten Bürger*innen eine Überweisung auf ihr Konto – in dem Fall, dass der Staat zum Beispiel regelmäßig Kindergeld, Rente, oder Pflegegeld auszahlt – oder aber sie erhalten einen Gutschein per Post.

In **Kanada** gestaltet sich das Klimageld ([Climate Action Incentive Payment, CAIP](#)) ähnlich, da sich seine Höhe zu Teilen auch an der geographischen Lage der Gemeinden ausrichtet. Das CAIP ist steuerfrei und besteht aus einem Grundbetrag und einem Zuschlag für Bewohner*innen kleiner und ländlicher Gemeinden in Höhe von 10 Prozent des Grundbetrags.

Weitere Konzepte zur CO₂-Preiskompensation

Anstatt der direkten Auszahlung einer Klimapauschale wurden von skandinavischen Ländern alternative Möglichkeiten zur Entlastung von Haushalten durch die CO₂-Abgabe eingeführt. In **Finnland** beispielsweise ist das System der CO₂-Steuer seit 1990 regelmäßig angepasst worden. Finnland hat einen vergleichsweise hohen CO₂-Preis. Ein sozialer Ausgleich wird mithilfe von [Steuerverschiebungspaketen](#) angestrebt. Um die Steuererhöhung auszugleichen, werden andere Steuern wie beispielsweise die **Einkommenssteuer gesenkt**. Ähnlich funktioniert das System in **Schweden**. Dort wurde zusammen mit der Einführung der CO₂-Steuer das gesamte schwedische Steuersystem reformiert und beispielsweise die [Einkommensteuer gesenkt](#). Die daraus resultierenden sinkenden Einnahmen wurden wiederum aus der neuen CO₂-Bepreisung finanziert.

In **Frankreich** wurde Anfang 2024 ein Modell eingeführt, bei dem anstelle eines Klimageldes einkommensschwache Haushalte durch begünstigte Leasingraten für Elektroautos unterstützt werden. Das Programm nennt sich „[Sozial-Leasing](#)“ und fördert jeden Wagen mit 13.000 Euro. Die monatlichen Raten für die Nutzer*innen liegen dann zwischen 50 und 150 Euro je nach Modell. Das Angebot richtet sich an Haushalte mit einem Einkommen von weniger als 15.400 Euro pro Jahr und einer Mindestentfernung vom Arbeitsplatz von 15 Kilometern.

Die Frage der Finanzierung und Kompatibilität mit dem EU-ETS

Für alle EU-Länder mit einem eigenen nationalen CO₂-Preissystem jenseits des EU-ETS stellt sich die Frage, wie ab Mitte 2024 der ETS-2 rechtlich umgesetzt wird, ob er das bisherige nationale CO₂-Preissystem ersetzt oder in einer bestimmten Form ergänzt. Eng verbunden damit ist auch die Frage der Finanzierung eines Klimageldes. Grundsätzlich sind im Wesentlichen zwei Mechanismen von europäischer Seite zur Abfederung sozialer Wirkungen vorgesehen: zum einen die Verwendung der Einnahmen aus dem EU-ETS und zum anderen der neu aufgelegte Europäische Klima-Sozialfonds, der sich aus einem Teil der ETS-2-Einnahmen speist. Laut einer [Studie der Stiftung Umweltenergierecht](#), gestaltet sich eine **Finanzierung des Klimageldes sowohl über die Einnahmen des EU-ETS sowie den EU-Klima-Sozialfonds als schwierig**. Denn gemäß der reformierten europäischen Emissionshandelsrichtlinie würde nunmehr eine klare und vollständige Zweckbindung für die Verwendung der Einnahmen aus dem EU-ETS gelten. Dazu müssten positive Umweltauswirkungen bei der Verwendung der Einnahmen für ein Klimageld nachgewiesen und garantiert werden können. Eine Rückerstattung von CO₂-Preisen und ein gleichzeitiger Rückgang an Emissionen der betroffenen Haushalte wäre vermutlich schwer in jedem Fall zu belegen. Abgesehen davon fließen im deutschen Fall die Einnahmen aus dem deutschen Anteil am EU-ETS sowie dem nationalen CO₂-Preis auf die Kraft- und Brennstoffe in den deutschen Klima- und Transformationsfonds. Sie sind dort jedoch bereits vollständig gebunden, so dass nach derzeitigem Stand zusätzliche Ausgaben für ein Klimageld gar nicht gedeckt wären.

Ähnlich sieht es gemäß derselben Studie bei der **Finanzierung des Klimageldes aus dem Europäischen Klima-Sozialfonds** aus. Der [Europäische Klima-Sozialfonds](#) wurde entworfen, um die finanzielle Belastung aus dem ETS-2 für finanziell benachteiligte Haushalte abzufedern und speist sich aus den Einnahmen des ETS-2. Eine Finanzierung des Klimageldes wäre zwar durchaus möglich, aber nicht mit allen diskutierten Konzepten vereinbar. Eine Entlastung

könnte ausschließlich an benachteiligte Haushalte und Verkehrsnutzer*innen als direkte Einkommenshilfe ausgezahlt werden, käme für eine Pauschalprämie also nicht in Frage. Damit verbunden wächst auch wieder die Schwierigkeit, einen geeigneten Auszahlungsmechanismus zu finden. Die Entlastung wäre außerdem befristet und müsste über die Zeit sinken.

Schlussfolgerungen

- Die zu erwartenden Preissteigerungen und -schwankungen fossiler Brennstoffe über den ETS-2 haben unterschiedliche Verteilungswirkungen auf die diversen Einkommens-, Verbraucher*innen- und sozialen Gruppen. **Ausgleichsmechanismen sind daher nötig, um übergangsweise soziale Belastungen vulnerabler Gruppen abzufedern**, bis klimaneutrale Alternativen Effekt zeigen. Über sozial gestaffelte Systeme eines Klimageldes sollten insbesondere stark betroffene Einkommensgruppen mit hohen Verbrauchsmustern in den Fokus genommen werden.
- Neben einem Klimageld gilt es **gleichzeitig, den Umstieg zur Nutzung meist investitionsintensiver klimaneutraler Alternativen zu erleichtern**. Dies kann über Förderung privater und öffentlicher Investitionen in nachhaltige Infrastruktur erfolgen, etwa für erleichterten Zugang zum öffentlichen Verkehr, für Gebäudedämmung, Sanierungskredite, E-Autoprämien oder -Leasingmodelle. Diese sind überdies eindeutiger als ein Klimageld durch die Finanzierungsauflagen des EU-ETS gedeckt. Darüber hinaus zeigen [Studien eine besonders hohe Akzeptanz von CO2-Preisen](#) wenn verschiedene Formen der Kompensation beziehungsweise Förderung kombiniert werden, etwa eine Mischung aus pauschalem Klimageld, Härtefallinstrumenten und Förderung klimafreundlicher Investitionen.
- Für das Verständnis sowie die Akzeptanz der CO₂-Bepreisung ist ein enger Wirkungszusammenhang zwischen CO₂-Preis und den Ausgleichsmechanismen von zentraler Bedeutung. Ein Klimageld sollte daher **von der Höhe angemessen, klar kommuniziert sowie möglichst zeitnah und deutlich wahrnehmbar** im Zusammenhang mit der CO₂-Preisbelastung ausgezahlt werden.

Louisa Kanis und Stephan Thalhofer
Kompetenzzentrum Klima und soziale Gerechtigkeit